

# RINP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

# 144

Volumen LII, Nº 3  
(septiembre-diciembre 2017)

## Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos

**INAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de  
Ciencias Administrativas

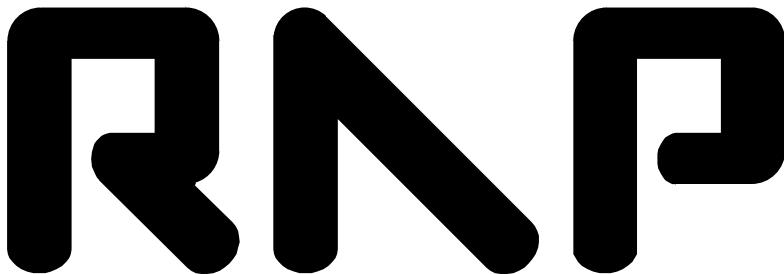


**Años**  
**62**  
**al servicio**  
**de México**

ISSN 0482-5209 [www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.  
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,  
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México  
Tel. 5081 2657, e-mail: [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)





REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

144

Volumen LII, Nº 3  
(septiembre-diciembre 2017)

**Ética y Administración  
Pública. Elementos para la  
formación de una conducta  
íntegra en los servidores  
públicos**

**INAP** | INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.  
SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

62 Años  
al servicio  
de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa  
México, Distrito Federal  
Teléfono (55) 50 81 26 57  
<http://www.inap.org.mx>  
[rap@inap.org.mx](mailto:rap@inap.org.mx)

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente  
responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones  
a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando  
la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

# CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez  
**Presidente**

Luis Humberto  
Fernández Fuentes  
**Vicepresidente  
para Asuntos  
Internacionales**

Ricardo  
Uvalle Berrones  
**Vicepresidente**

Guillermo  
Vallarta Plata  
**Vicepresidente para  
los IAPs de los  
Estados, 2017-2018**

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño  
Roberto Padilla Domínguez  
Arturo Núñez Jiménez  
Jorge Francisco Márquez Montes  
María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo †  
Julián Alfonso Olivas Ugalde  
Alfonso Pérez Daza  
Omar Guerrero Orozco  
Eber Omar Betanzos Torres  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Soraya Pérez Munguía  
Alejandro Romero Gudiño  
Elena Jeannetti Dávila  
Carlos Almada López  
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo  
Manuel Quijano Torres  
Raúl Martínez Almazán

## CONSEJO DE HONOR

## IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas	Gabino Fraga Magaña
Ignacio Pichardo Pagaza	Gustavo Martínez Cabañas
Adolfo Lugo Verduzco	Andrés Caso Lombardo
José Natividad González Parás	Raúl Salinas Lozano
Alejandro Carrillo Castro	
José R. Castelazo	

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## **Nueva Época**

Revista cuatrimestral publicada por el  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

### **Director Coordinador:**

Oscar Diego Bautista

### **COMITÉ EDITORIAL**

Mauricio Dussauge Laguna, Maximiliano García Guzmán,  
Roberto Padilla Domínguez, Adriana Plasencia Díaz,  
Héctor Zamitz Gamboa



# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 144

Volumen LII, No. 3  
(septiembre-diciembre 2017)

### Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos

#### ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	13
<b>ANÁLISIS</b>	
Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano. <i>Eber Omar Betanzos Torres</i>	15
Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas. <i>Oscar Diego Bautista</i>	33
Fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <i>Gregorio Montero</i>	45
La ética pública constitucional y la buena administración. <i>Jaime Rodríguez-Arana Muñoz</i>	67
Estudio crítico de la dignidad humana como fundamento teórico y práctico de la ética pública a partir del modelo de la ética de la responsabilidad. <i>Jesús Lima Torrado</i>	87
Formando en competencias éticas a los servidores públicos. <i>Jaime Rodríguez Alba</i>	105

Ética y cabildeo: registros públicos y códigos de conducta aplicados a los <i>lobbies</i> . <i>Bernabé Aldeguer Cerdá</i>	125
Valores, ética pública y sus instrumentos: del consejo platónico al comité bioético. <i>Víctor Hugo Méndez Aguirre</i>	137
El derecho y su moral interna: En defensa de una conexión necesaria entre la existencia de un sistema jurídico y la observancia mínima del Estado de Derecho. <i>Edgar Ramón Aguilera</i>	147
Necesidad de reflexionar la vinculación entre ética y política en los albores del nuevo milenio. <i>Edgar Espinal Betanzo</i>	171
La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos. <i>Martha Esthela Gómez Collado</i>	189
Reflexión sobre la deontología del servidor público. <i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	209
Responsabilidad en la función pública. Responsabilidad conceptual: la ética. <i>Ricardo Campos Álvarez Tostado</i>	225

## RESEÑAS

Oscar Diego Bautista (Coordinador), (2015), <b>Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica</b> . México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. <i>Jaime Rodríguez Alba</i>	245
Colección: <i>Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas</i> - <b>Oscar Diego Bautista. Fundamentos de la ética en el Servicio Público</b> . México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 1. - <b>Oscar Diego Bautista. Ética Pública: su vinculación con el Gobierno</b> . México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 2.	251

- Oscar Diego Bautista. *Ética para Gobernar sin Corrupción*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 3.
- Oscar Diego Bautista. *Medidas y medios para combatir la Corrupción*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 4.

<b>RESÚMENES</b>	255
<b>Instrucciones para los colaboradores</b>	263



# Revista de Administración Pública



## Presentación

La corrupción se ha convertido en uno de los temas que han suscitado mayor reflexión en el debate público en México en los últimos años. Se trata de uno de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo. La corrupción es un mal costoso que repercute en la calidad de servicio que proporciona la administración pública y por lo tanto, en la calidad de vida de las personas. Por tal motivo, cada vez son más las propuestas orientadas a eliminar este problema. En particular, una de ellas tiene como objetivo los cimientos mismos de esta difundida práctica: la ética pública.

En este sentido, el INAP fiel a su misión de promover la cultura de la administración pública por medio de su programa editorial ha dedicado el presente número de la Revista de Administración Pública al tema de la Ética y Administración Pública. Elementos para la Formación de una Conducta Íntegra en los Servidores Públicos, con la intención de contribuir a la disminución de la corrupción en el servicio público. En particular consideramos que no hay forma de erradicarla que no pase primero por terminar con la impunidad y la divulgación de los valores y principios éticos que deben regir al actuar de los individuos pero especialmente el de los servidores públicos y gobernantes.

La ética es uno de los temas perennes de la filosofía. Uno de los primeros autores en abordar el asunto fue Aristóteles, quien nos señala que la condición natural del hombre es la vida en comunidad por lo que es necesario que desarrolle un control de sus instintos por medio de los principios y los valores. Más tarde, en Roma, Cicerón en su libro *De los deberes* nos dice que “es obligación propia del magistrado entender que él desempeña el personaje de la ciudad y que debe mantener su dignidad y decoro, hacer respetar las leyes, definir los derechos y recordar que todos estos cometidos han sido confiados a su fidelidad”.

Una mención especial merece Confucio, quien hace patente su interés por desarrollar una profunda moralidad y erudición en los funcionarios públicos sobre todo frente a la escuela rival de los legalistas. Este pensador consideraba que en buena medida los problemas que le tocó atestigar se remediarían con una clase de funcionarios profesionales pero además bondadosos y eruditos.

Un ejemplo moderno es sin duda Kant, quien con la elaboración de su imperativo categórico nos provee de un instrumento capaz de darnos orientación sobre la forma de conducirnos tanto en la vida privada y en la pública. No es de extrañarnos que también haya llegado al principio de publicidad, que nos es tan pertinente en el ejercicio de la función pública.

El presente número reúne las reflexiones de trece destacados profesores e investigadores quienes abordan el tema desde diferentes aristas, todas igualmente pertinentes. Destaco la presencia del Dr. Eber Betanzos, Subsecretario de la Función Pública y miembro de nuestro Consejo Directivo; del Dr. Gregorio Montero, Secretario General del CLAD, así como del Dr. Oscar Diego Bautista, profesor de la UAEM coordinador de este esfuerzo. A todos ellos, así como a los demás autores agradezco su confianza en el INAP como el medio adecuado para difundir estas ideas.

En fin, estamos seguros que el presente número de nuestra RAP será un éxito tanto para la lectura de los funcionarios como de los estudiantes y profesores en el aula además de especialistas o interesados por la ética pública, el combate a la corrupción y el fin de la impunidad.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente**

# Revista de Administración Pública



**Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano**

**Eber Omar Betanzos Torres\***

## I. Antecedentes

México ha vivido diversas experiencias que han convulsionado las más profundas raíces socioculturales, socioeconómicas y sociopolíticas, desencadenando a su vez numerosos cambios legislativos, sometiendo tanto a las instituciones públicas como a las y los servidores públicos a numerosas pruebas<sup>1</sup>.

El cambio demográfico y la creciente globalización que se ha experimentado en los últimos años, trae como consecuencia el aumento de las demandas sociales presentando condiciones y características distintas a las que se tenían en el pasado.

Las distintas demandas sociales requieren generar un cambio de actitud y mejoras en la formación del personal de la Administración Pública, traducido en la formulación de nuevas estrategias de políticas públicas, más acordes a las necesidades y exigencias de la sociedad en su conjunto, apegadas a los más altos estándares de calidad, de ética, y a la altura de las exigencias regionales, nacionales e internacionales, conformes también a la globalización<sup>2</sup>.

\* Actualmente Subsecretario de la Función Pública. Además, se ha desempeñado como Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República (2015-2016). Investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Profesor titular de la Escuela Libre de Derecho.

<sup>1</sup> Agradezco el apoyo en la elaboración del presente ensayo a la candidata a Dra. Carla Ledezma Castro, Directora de la Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República.

<sup>2</sup> Robertson, Roland., "Globalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad", *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. coord. por Juan Carlos Monedero Fernández-Gala, Trotta, Madrid. 2003, pp. 261-284.

No pasa inadvertido cómo el Estado orienta a las y los servidores públicos hacia la adopción de principios, normas de conducta o valores, pero en realidad éstas proceden desde el inconsciente de las personas, y por esta razón se les da un carácter rígido, exagerado o autoritario, experimentando una orientación mecánica que ni ella misma sabe por qué tiene que actuar en determinado sentido, prefiriendo seguir y dar cumplimiento estricto a la normatividad.

La ética es la parte de la filosofía que estudia la moralidad de los actos humanos –las conductas libremente realizadas por el hombre tras un juicio racional de conciencia– orientados a su bondad. En este sentido, el obrar es moralmente bueno “cuando las elecciones de la libertad están conformes con el verdadero bien del hombre y expresan así la ordenación voluntaria de la persona hacia su fin último” (Juan Pablo II)<sup>3</sup>. Lo que se puede establecer es que “hay que hacer el bien y evitar el mal”, es decir, el bien obliga y esta obligación, cuando es autónoma, se vuelve incondicional.

Como lo mencioné en mi libro *Introducción a la Ética*<sup>4</sup>, no obstante, el error –vicio que se define como atreverse a afirmar lo que no se sabe– sobre el hombre y la falsa apreciación de los fines de su actividad, muchas veces da lugar, como algo desacertado, a comportamientos contrarios a los valores éticos<sup>5</sup>.

En *La República* de Platón se encuentran antecedentes de la idea del servicio público, así como de las características y cualidades que deberían cumplir quienes lo prestaban. Desde entonces se advierte la doble dimensión del hombre: de una parte, en tanto ser humano y, de otra, en tanto ciudadano, que desempeña un papel específico dentro del todo social y su organización política<sup>6</sup>.

Platón también señala que la virtud humana radica en su tendencia al bien; sin embargo, existen tendencias desviadas en su conducta que corrompen su actuar, tanto en su faceta individual como social. Para corregirla, existe la justicia; Rawls considera que ésta es la virtud de la práctica, allí donde existen intereses competitivos y cuando las personas se sienten facultadas para hacer valer sus derechos, unas frente a otras<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Betanzos Torres, Eber Omar., *Introducción a la Ética*, Estudio en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario, Porrúa, México 2012, p. 13.

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> Scheler, Max., “La ética”, Crítica, Barcelona, 2002.

<sup>6</sup> Lugo Verduzco, Adolfo., “La Ética en el Servicio Público”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de la UNAM, México, 2015, p. 223-234, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1374/15.pdf>

<sup>7</sup> Betanzos Torres, Eber Omar., op. Cit., p. 40.

Vivimos tiempos difíciles en los que los sentimientos de gratitud, solidaridad y empatía parece que han desaparecido. Tiempos donde nos enteramos de actos de opacidad y corrupción, pero a decir verdad en todas las épocas del hombre se han vivido situaciones donde la bondad como la maldad se resisten, por lo que es normal hacer continuos comparativos de dichos periodos; la ética implica en tanto, que el ser humano realice una reflexión racional, orientada por su naturaleza, para dar a su existencia la forma que considera buena y virtuosa, en la que el deber no es impuesto por la ética.

La reflexión ética y la doble dimensión humana se han mantenido en la historia del pensamiento occidental. Las aportaciones de Santo Tomás y San Agustín son una muestra de ello. Para Kant, la ley moral impone, a todo lo racional, exigencias categóricas sobre lo que tiene que hacer o evitar, y exigencias que obligan con entera independencia de sus inclinaciones, propósitos, deseos o intereses<sup>8</sup>.

Ahora bien, en relación a la ética, de acuerdo con García (2001), Fernández (2000) y Walton (1977), ésta considera los actos humanos en cuanto a si son “correctos” o “incorrectos”, o “justos” o “injustos”, con referencia a una serie de valores de un grupo social. Por lo que los valores éticos deben fundarse en conocimientos y normas racionales<sup>9</sup> que permiten que la ética se convierta en una ciencia normativa por su importancia en el actuar de las personas servidoras públicas.

El objetivo de la ética lo constituye la aplicación de una serie de normas morales tomando como base la lealtad, la honradez, la cortesía y el honor, mismas que van a contribuir al fortalecimiento de las estructuras institucionales<sup>10</sup>.

Los proyectos normativos institucionales son preventivos y están establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual consagra derechos subjetivos públicos, como la garantía de acceso efectivo a la justicia, tomando en cuenta las costumbres jurídicas, la promoción y protección de sus culturas, costumbres, usos, recursos y forma de organización social y política.

Los Planes desarrollan cada una de las funciones de los perfiles de toda institución gubernamental, y se apoyan básicamente en doce principios fundamentales: Cambio, humanismo, equidad, desarrollo, sustentabilidad, inclusión, apego a la legalidad, competitividad, federalismo, transparencia, gobernabilidad democrática, y rendición de cuentas.

<sup>8</sup> Lugo Verduzco, Adolfo., op. Cit., p. 223.

<sup>9</sup> Cedillo Osorio, Mario Alberto., “Ética en los servidores públicos”, 2008, Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/etica-servidores-publicos/>.

<sup>10</sup> Ídem.

Estos fragmentos al momento de su interpretación nos ubican en el concepto que Platón denominó “la cosmovisión idealista”: Cada persona tiene su propia cosmovisión, sus propias ideas respecto de las cosas, las personas, las normas, los valores y el universo en general<sup>11</sup>.

En el caso de las y los servidores públicos, su interpretación y cosmovisión de las cosas, evoluciona con la edad, la madurez, el medio ambiente, la política, el entorno sociocultural, los valores, los puestos laborales, la preparación profesional, la convivencia familiar, por mencionar algunos; éstos le sirven para erigir y explicar su propio enfoque de las cosas.

Es por esto que, con base en lo anterior, se aprecia que la verdad absoluta es relativa y ésta va de acuerdo a su interpretación de las normas, si consideramos lo que contempla el Webster’s New Collegiate Dictionary<sup>12</sup>, que define a la ética como “la disciplina que estudia lo que es bueno y lo que es malo, y la obligación y el deber moral”. El problema en las personas servidoras públicas, lo constituye probablemente la existencia del mal considerado como un problema real.

Por lo que, si se parte del hecho que constantemente se están presentando situaciones de riesgo, como son la corrupción, la impunidad, el atropello, la intolerancia, el rechazo, la descortesía, la discriminación, entre otros, la persona servidora pública es tan vulnerable que nadie puede mantenerse ausente o alejado de estos hechos, lo que se pone en cuestión del bien y el mal, es la actitud de la persona frente a tales situaciones<sup>13</sup>.

Autores, como Maquiavelo, sostienen la intrínseca necesidad de la existencia del mal<sup>14</sup>. Los filósofos tomistas, señalan que al no existir el bien queda un hueco y por eso se dice que se da el mal, lo que se le llama “malo” es tan sólo la privación de un bien<sup>15</sup>.

En México se ha avanzado en la precisión de las conductas que deben observar las y los servidores públicos, estableciendo un sistema que orienta a su atención una postura ética con mayor transparencia en la actuación pública y que la misma legislación del Servicio Profesional de Carrera enuncia para los correspondientes ascensos, promociones, ingreso y salida del mismo.

Desde el texto original de la Constitución mexicana de 1917, se consagró el Título Cuarto a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>11</sup> Aguayo Cuevas, Cecilia., “El sentido de la investigación en Trabajo Social: Desafíos Epistémicos y Políticos de la acción social”, Santiago de Chile: Paper, 2000.

<sup>12</sup> Sin autor, “El objetivo y la función de la ética”, 2012, Recuperado de <https://www.clubensayos.com/Filosofía/El-objetivo-y-la-función-de-la-ética/469398.html>.

<sup>13</sup> Cedillo Osorio, Mario Alberto., op. Cit.

<sup>14</sup> Maquiavelo, Nicolás., *El Príncipe*, 1513.

<sup>15</sup> Cedillo Osorio, Mario Alberto., op. Cit.

Dicho título tuvo pocos cambios hasta que en 1982 se reformó, junto con el artículo 134, para fijar reglas más claras<sup>16</sup>. A partir de dicho año se distinguen cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir las personas servidoras públicas, habiéndose establecido la autonomía de los procedimientos respectivos: política (se establece en el artículo 109, fracción I, 110 y 114); penal (primer párrafo del artículo 111); administrativa (artículo 109, fracción III, y 113 segundo párrafo), y civil (artículo 111).

Hasta aquí se han descrito las cuatro clases de responsabilidades que registra el Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana, pero ésta, fuera de dicho Título, establece otros tipos de responsabilidades que deben observar las personas que prestan servicio al Estado; entre ellos cabe destacar la responsabilidad que les resulta por el incumplimiento de las sentencias dictadas en juicios de amparo (artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, y 80, 104 a 113 y 208 de la Ley de Amparo), así como el juicio de controversia constitucional (artículos 105, fracción I y último párrafo de dicho artículo, y artículos 46 a 50 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos) y la que deriva del desacato a las normas sobre transparencia (artículo 6° de dicha Constitución; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y varios reglamentos, entre los que se halla el Reglamento de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 2007)<sup>17</sup>.

En todas estas responsabilidades acabadas de mencionar, las normas jurídicas que las rigen, establecen las autoridades encargadas de resolverlas, así como los procedimientos que al efecto deben seguirse y las sanciones aplicables.

## II. La ética en el Servicio Profesional de Carrera

El principal objetivo del Estado es lograr el bien común, el bienestar social, y la eficiencia y eficiencia del mismo se medirá en relación a las acciones que se realicen enfocadas a garantizar este fin. La Administración Pública es el medio y la estructura de que dispone el Estado para garantizar el cumplimiento de sus metas.

Las personas que integran y conforman dicha armazón institucional, son servidores públicos, quienes deben tener un actuar ejemplar, digno, respetable y honesto, en el que los valores y la moral constituyen los elementos primordiales de los ejes que guían los programas y políticas gubernamentales.

<sup>16</sup> Adolfo, Lugo Verduzco., op. Cit., p. 286.

<sup>17</sup> Diversa legislación mexicana, puede consultarse la página oficial de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Un porcentaje de la sociedad tiene la percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción, opacidad, arbitrariedad en la toma de decisiones, una deficiente cultura de rendición de cuentas y transparencia en el sector público. Todo ello repercute de manera sustantiva en la imagen y desempeño de la Administración Pública Federal en su conjunto, lo que hace necesario mejorar la organización, la administración y la operación de sus instituciones, sus recursos y su gestión, dando continuidad a las mejoras emprendidas en los tiempos recientes.

La persona servidora pública debe, necesariamente, ajustar su comportamiento a una serie de reglas, normas y lineamientos de tipo ético y moral. En consecuencia, las y los servidores públicos deben ser un ejemplo comportamiento ético y moral, donde el cumplimiento del deber y el orgullo de pertenecer a la función pública, se debe vivir día a día para recobrar la confianza de la ciudadanía.

La institución del Servicio Civil Profesional de Carrera (SPC), surge hacia mediados del siglo XIX en países como Gran Bretaña, Francia, Italia y Estados Unidos, siendo objeto de un importante desarrollo a lo largo del siglo XX. Su evolución tomó principalmente dos rumbos: el primero, como continuación de su origen meritocrático, basado en la selectividad del ingreso, en la capacitación y en la carrera burocrática, del cual el referente paradigmático sigue siendo Francia. El segundo, más reciente, parte de las concepciones de la nueva gestión pública (*new public management*), que, criticando los excesos del Estado Benefactor, su burocratismo y pérdida de eficiencia, así como su alto costo fiscal, propuso una ruta reformista, que se tradujo en la orientación a resultados y a la evaluación del desempeño, así como en la flexibilidad y en la descentralización; son representativos de esta tendencia los casos de Gran Bretaña y de Nueva Zelanda.

En México, el SPC se estableció en el año 2003 buscando retomar lo mejor de los anteriores modelos, estructurándose como un sistema basado en el mérito y en la competitividad, en la carrera burocrática y en la evaluación del desempeño, sobre las siguientes bases: a) reclutamiento competitivo; b) reglas y procedimientos que integran la carrera burocrática, desde el ingreso hasta la separación, pasando por las licencias y la movilidad, los derechos, las obligaciones, los estímulos y las sanciones; c) promoción sujeta a desempeño, y d) capacitación y certificación de conocimientos y habilidades profesionales.

El SPC ha cumplido, en el ámbito latinoamericano, con las exigencias del Código Iberoamericano de Buen Gobierno y con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, si bien acusa desde su diseño algunas insuficiencias señaladas por diversos organismos internacionales, como la OCDE,

mismas que se han proyectado, sobre todo, en su implementación durante los últimos 13 años, como se reconoce en Programa del Servicio Profesional de Carrera 2016-2018 del Gobierno Federal.

A pesar de lo anterior –debe reconocerse– el SPC se ha convertido en un paso importante para abandonar la politización, la patrimonialización y la corrupción en el acceso a los puestos públicos, sustituyendo el sistema anterior de ingreso a los mismos por una cultura del mérito y la competitividad, con lo que se ha intentado superar la improvisación, el nepotismo y el arribismo, a través de la profesionalización y la capacitación continua, permitiendo a su vez la continuidad de planes y programas públicos, frecuentemente interrumpidos con motivo de los cambios de administración y presupuesto.

Más allá de los antecedentes remotos sobre la profesionalización de la Administración Pública Federal, no es sino hasta el siglo XX que pueden rastrearse los primeros proyectos para establecer un Servicio Civil de Carrera, que pueden ubicarse en el Acuerdo del 12 de abril de 1934 sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil<sup>18</sup>; en el Proyecto de la Comisión de Administración Pública de 1967, y en el Acuerdo de 29 de junio de 1983 que establecía una Comisión Intersecretarial para la instauración de un Servicio Civil de Carrera<sup>19</sup>. Sin embargo, no fue sino hasta el 10 de abril de 2003 que se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal<sup>20</sup> vigente (reformada por última ocasión en enero de 2006) y que se ha implementado gradualmente; su primer Reglamento entró en 2004 y, posteriormente, su segundo y actual Reglamento, en 2007.

El SPC en México busca: a) elevar los niveles de eficiencia y eficacia del Gobierno Federal; b) asegurar la profesionalización y desarrollo de las personas servidoras públicas para darle continuidad a los programas, planes y metas, en beneficio de la ciudadanía; c) igualar las oportunidades de las personas, a partir de su mérito, para ingresar, desarrollarse y permanecer en la Administración Pública Federal; d) mejorar la prestación de los servicios públicos, y e) transparentar el proceso de selección e ingreso a la Administración Pública Federal, para incrementar la competitividad del Gobierno en beneficio del desarrollo democrático del país.

<sup>18</sup> Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=191843&pagina=1&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191843&pagina=1&seccion=0).

<sup>19</sup> Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4809751&fecha=29/06/1983](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4809751&fecha=29/06/1983).

<sup>20</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>.

### **III. La Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses de la Secretaría de la Función Pública**

En congruencia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se considera que la tarea del desarrollo y del crecimiento corresponde a todos los actores, todos los sectores y todas las personas residentes en el país. El Plan expone la ruta que el Gobierno de la República se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, para que podamos lograr que México alcance su máximo potencial, y es responsabilidad del Estado promover una administración pública, accesible, moderna, eficiente, de calidad, profesional, eficaz, orientada al servicio y a resultados, apegada a la ética, a la transparencia en su actuación, con una perspectiva de género, que su organización le permita responder a las demandas ciudadanas con oportunidad y adaptarse con flexibilidad a los cambios estructurales del país, de tal suerte que sus estrategias transversales contribuyan a elevar y democratizar la productividad y competitividad nacionales y alcanzar así un gobierno cercano y moderno<sup>21</sup>.

La Secretaría de la Función Pública tiene un papel fundamental en el cumplimiento de dicho Plan, ello porque tiene entre sus funciones principales contribuir a una mejora continua de los servicios gubernamentales, fortalecer la ética y prevención de conflictos de intereses en el servicio público favoreciendo el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna de quejas y denuncias por el posible incumplimiento de obligaciones de las y los servidores públicos, la consolidación y evaluación de un servicio profesional de carrera y la rendición puntual de cuentas a la sociedad; privilegiando su función preventiva a fin de abatir prácticas de corrupción e impunidad, dando especial importancia en la implementación de acciones en materia de gobierno digital y un mayor y mejor aprovechamiento de las tecnologías de información; así como la encomienda de prevenir y sancionar conductas ilícitas, aplicando las diversas disposiciones que conforman el marco jurídico que rige la actuación gubernamental.

En la estructura de la Secretaría, la Subsecretaría de la Función Pública orienta su labor sustantiva a: 1) promover, dirigir y coordinar la implantación de políticas y estrategias en materia de planeación, administración y organización de los recursos humanos para el desarrollo integral y la profesionalización de la función pública, así como de programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera; 2) definir, instrumentar y dar seguimiento a la estrategia de gobierno digital en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y establecer los mecanismos de coordinación que coadyuven al cumplimiento de dicha

<sup>21</sup> Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el DOF el 19 de mayo de 2017, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017).

estrategia; 3) promover el desarrollo, modernización y mejora de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República<sup>22</sup>.

La promulgación de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, representa un avance histórico para México en el combate a la corrupción; la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015<sup>23</sup>, y es la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia, publicadas el 18 de julio de 2016<sup>24</sup>.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción toma en consideración la observancia de México de los principios que emanan de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1996<sup>25</sup>; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>26</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 1997, y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2003<sup>27</sup>.

Es así que, desde antes del inicio del Gobierno de Enrique Peña Nieto, el 14 de noviembre de 2012, el Presidente electo hizo pública la iniciativa que se presentaría en el Congreso de la Unión para crear un órgano denominado “Comisión Nacional Anticorrupción”, de acuerdo con el deber 85 del “Compromiso por México”, el cual, posteriormente fue recogido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>28</sup>, que establece en su Meta Nacional “México en Paz”, el objetivo 1.1 es el de “Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática” y la estrategia 1.1.1 “Contribuir al desarrollo de la democracia”, para alentar acciones que promuevan la construcción

<sup>22</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el DOF el 19 de julio de 2017, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5490821&fecha=19/07/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490821&fecha=19/07/2017).

<sup>23</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el DOF el 17 de mayo de 2015, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015).

<sup>24</sup> Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el DOF el 18 de julio de 2017, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016).

<sup>25</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción, disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Convenci%C3%B3n%20Interamericana.pdf>.

<sup>26</sup> Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, disponible en: [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf).

<sup>27</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).

<sup>28</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 puede consultarse en: [http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf).

de la ciudadanía como un eje de la relación entre el Estado y la sociedad y difundir campañas que contribuyan al fortalecimiento de los valores y principios democráticos. A su vez, establece en su Capítulo II: “Alineación a las Metas Nacionales”, objetivo 4. “Reducir la impunidad” y en su línea de acción 4.4.3 su objetivo es “Promover una cultura de valores y vocación de servicio en el personal”.

También en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018<sup>29</sup>, en la estrategia 4.3, establece que es necesario “obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal”, junto con la línea de acción 4.3.2 para lograr “establecer un sistema de Contrataciones Públicas basado en la transparencia, competencia y criterios objetivos, que promueva la integridad y la prevención de la corrupción”.

Por otra parte, bajo la importante reforma constitucional respecto al derecho a la información, del artículo 6° de nuestra Ley Fundamental, fue expedida la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 4 de mayo de 2014<sup>30</sup>.

El 2 de febrero de 2015 fueron establecidas las Ocho Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción y evitar los Conflictos de Interés<sup>31</sup> instruidas por el Presidente de la República a la Secretaría de la Función Pública, reformándose en consecuencia, el 20 de octubre, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y el 27 de mayo, se publicó en el DOF la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

El objetivo de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución<sup>32</sup>, con el propósito de prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas, emisión de políticas públicas integrales y control de recursos públicos, así como establecer las directrices básicas que definen la coordinación de las autoridades competentes y así poder “reforzar los procesos de control, fiscalización y auditoría del Gobierno de la República y de vigilar que los servidores públicos se apeguen a la ley y a la ética”.

<sup>29</sup> Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013).

<sup>30</sup> Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015).

<sup>31</sup> Para conocer el conjunto de acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés, se recomienda dar lectura a la siguiente liga: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes>.

<sup>32</sup> Artículo reformado el 27 de mayo de 2015.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública reestructuró su organización, las principales modificaciones consistieron en: Incorporar las nuevas atribuciones de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, inclusión de nuevas atribuciones genéricas para los Subsecretarios, como las de asesorar en su intervención en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, derivado ello de las reformas constitucionales en la materia; así como facultades de atracción de asuntos que tengan los Órganos Internos de Control en el ámbito de sus competencias, desaparición de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, y como parte de esto, inclusión de la materia de evaluación en la Unidad de Control de la Gestión Pública, para quedar como Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de julio de 2017, el artículo 29 suscribe las actuales atribuciones de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (antes denominada como Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés), siendo sus principales funciones las de:

*“Formular y someter los proyectos de políticas, lineamientos, estrategias y demás instrumentos, para establecer acciones en materia de ética, integridad pública y prevención de Conflictos de Intereses de los Servidores Públicos, a fin de prevenir conductas contrarias a las disposiciones que rigen el ejercicio de la función pública, considerando, en su caso, las políticas que en la materia emita el Comité Coordinador; Proponer el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública; Proponer las políticas, lineamientos, criterios, indicadores y mecanismos de intercambio de información en la materia; Ejercer las atribuciones que las disposiciones jurídicas confieren a la Secretaría, excepto en los casos en que por disposición legal o administrativa deban ser ejercidas por el Secretario o por otra unidad administrativa; Coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones que se realicen en la materia, en cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de él deriven y a las Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por el Estado Mexicano, y de conformidad con las bases que establezca el Sistema Nacional Anticorrupción; Establecer y administrar un sistema para programar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones en materia de ética, integridad pública y prevención de Conflictos de Intereses y para la operación y funcionamiento de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, así como emitir las observaciones que procedan y hacer del conocimiento de la sociedad los resultados de las evaluaciones; Proponer la metodología de participación de los Órganos Internos de Control en el seguimiento de las acciones; Fungir como órgano de asesoría y consulta; Emitir opinión en*

*ejercicio de las atribuciones respecto de la posible actualización de Conflictos de Intereses a cargo de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal; Requerir a los Órganos Internos de Control y demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la información sobre el avance y conclusión de los procedimientos de responsabilidades administrativas que se instauren para sancionar Conflictos de Intereses; Requerir a la unidad administrativa competente de la Secretaría, los datos contenidos en la declaración de intereses rendida por Servidores Públicos, para el debido ejercicio de sus atribuciones; Elaborar y difundir recomendaciones de carácter general, a fin de prevenir Conflictos de Intereses en el ejercicio de la función pública; Elaborar y promover programas de capacitación y sensibilización en materia de ética, integridad pública y prevención de Conflictos de Intereses; Promover la realización, publicación y, en su caso, difusión de materiales y programas de sensibilización en la materia; Proponer y, en su caso, implementar campañas de difusión; Promover y coadyuvar con otros poderes, órdenes de gobierno y demás Entes Públicos, así como con los sectores privado y social, previo convenio que al efecto se celebre, en la adopción de políticas y estrategias enfocadas a fortalecer la ética, la integridad pública y la prevención de Conflictos de Intereses; Brindar asesoría y orientación a personas físicas y morales que participen en Contrataciones Públicas, así como a las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio; Realizar o encomendar estudios, investigaciones y análisis que sean necesarios en la materia; Establecer bases para que los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses reconozcan y estimulen las acciones, medidas o conductas ejemplares de unidades administrativas o Servidores Públicos en la materia; Emitir y difundir criterios técnicos, programas, metodologías, guías, instructivos y demás instrumentos análogos que se requieran; Recabar, analizar y evaluar la información para la elaboración de los diagnósticos que realice en la materia; Interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones que en materia de ética, integridad pública y prevención de Conflictos de Intereses corresponden emitir a la Secretaría en términos de las disposiciones aplicables...”.*

Así, la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses tiene la encomienda de determinar la existencia de conflictos de intereses, dictar medidas preventivas y, en su caso, velar para que se apliquen las sanciones correspondientes, así como articular las actividades de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, y con ello fortalecer, la legalidad y el combate a la corrupción con una perspectiva de cumplimiento y actuación con la observancia de principios y normas éticas y morales.

#### **IV. La Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia de la Procuraduría General de la República**

El 2 de abril 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo de la entonces Procuradora General de la República, Mtra. Arely Gómez González, por el cual se creó la Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia y se establecen sus facultades y forma de organización.

Dicha Unidad tiene como objetivo principal coordinar la consolidación de los principios de Legalidad, Objetividad, Eficacia, Honradez, Profesionalismo y Respeto a los Derechos Humanos en la labor de todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República.

La Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia está facultada, entre otras cosas, para: Coadyuvar en la aplicación y cumplimiento del Código de Conducta de esa dependencia y demás normatividad en materia de Derechos Humanos; emitir recomendaciones derivadas del incumplimiento al Código de Conducta y demás instrumentos en materia de derechos humanos, las cuales consistirán en un pronunciamiento parcial no vinculatorio; comunicar al Órgano Interno de Control de la PGR sobre las conductas irregulares de las y los servidores públicos que conozcan con motivo de sus funciones y que puedan constituir responsabilidad administrativa; proporcionar capacitación, y difusión de instrumentos normativos en materia de ética y derechos humanos; diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de construcción de valores éticos y de derechos humanos en la procuración de justicia.

Cabe mencionar que la creación de dicha Unidad fue una respuesta a las, antes mencionadas, Ocho Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción y Evitar posibles Conflictos de Interés, por las cuales se ordenó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el establecimiento de políticas generales para el desarrollo y la promoción de la ética en el servicio público.

La Unidad de Ética y Derechos Humanos elaboró el Código de Conducta que rige a todo el personal de la Procuraduría General de la República Mexicana para renovar el compromiso con los valores y principios éticos y los derechos humanos, como resultado de un amplio proceso de reflexión, validación y consulta que involucró a expertos, a diversas áreas de dicha Procuraduría, la Secretaría de la Función Pública y el sector académico y gremial; habiendo sido aprobado también por el Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Interés de la institución en comento.

Además, se buscó que el Código se ajustara al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a los principios constitucionales en materia de

derechos humanos, transparencia y acceso a la información, combate a la corrupción, perspectiva de género y a los Acuerdos de la Secretaría de la Función Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2015, referentes al cumplimiento de las Ocho Acciones Ejecutivas, al Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, a las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública y a los Lineamientos Generales, para propiciar la integridad de las y los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético a través de los Comités de Ética y de Prevención de Interés<sup>33</sup>, para renovar el compromiso de la Procuraduría con los valores y principios éticos y los derechos humanos.

Redactado desde una perspectiva tanto jurídica como pedagógica, el Código se estructuró en 10 compromisos institucionales, que se desarrollan en 5 principios constitucionales, 11 valores de la función pública, 15 valores en la procuración de justicia y 42 bases preceptos jurídicos comentados, redactados en un lenguaje sencillo, que desglosan la actitud, acciones y carácter deseados en el ejercicio de las funciones de todo el personal de la Procuraduría General de la República. Mediante Acuerdo A/024/16 del 11 de marzo de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República<sup>34</sup>.

A través de una ambiciosa campaña de difusión y constante capacitación sobre el Código, se buscó elevar el compromiso ético y de respeto a los derechos humanos de todo el personal de la institución, revirtiendo la percepción negativa respecto del servicio público en general y buscando recuperar la confianza ciudadana que necesitan los órganos del Estado para desarrollar adecuadamente sus funciones.

## V. Reflexiones finales

A las y los servidores públicos corresponde respetar y hacer cumplir la normativa vigente; salvaguardar la soberanía; promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, el bien común, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos; y procurar el bienestar de la ciudadanía, por consiguiente, quienes se comportan

<sup>33</sup> Acuerdo por el que se modifica el diverso 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, publicado en el DOF el 2 de septiembre de 2016, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5450952&fecha=02/09/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5450952&fecha=02/09/2016).

<sup>34</sup> Acuerdo por el que se expide el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5429618&fecha=11/03/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5429618&fecha=11/03/2016). Realizado también en una versión más didáctica, se encuentra el Conociendo el Código de Conducta, cuyo documento se encuentra disponible a través de: <https://www.gob.mx/pgr/documentos/conociendo-el-codigo-de-conducta>.

independientemente traicionan al país, se traicionan a sí mismos y traicionan a la ciudadanía que les ha otorgado su confianza. Tanto más condenable y dañina será su conducta, cuanto mayores sean la autoridad o el poder de quienes incurran en ella; no sólo por la gravedad de la falta, por la magnitud de los daños causados y por la mayor responsabilidad de quien la comete, sino porque el daño y el mal ejemplo suelen extenderse e implicar a otras personas que forman parte de la Administración Pública o del sector privado<sup>35</sup>.

Nuestra Constitución contiene principios y valores éticos, pero de acuerdo a su naturaleza, hay muchas cosas que se dejan a la vocación natural de la legislación secundaria y reglamentaria; establece los principios, pero no instituye cuáles son las autoridades y órganos proclamados de competencia para pronunciarse acerca de si las conductas de los juzgadores se apegan o no a tales méritos; tampoco prescribe los procedimientos que deben seguirse para oír a los presuntos violadores, ni los recursos a su alcance y tampoco se ocupa de las sanciones, medidas o consecuencias que acarrea la transgresión de los mandatos éticos<sup>36</sup>.

Todos estos requisitos, que serán extraídos de la interpretación sistemática del orden jurídico en su totalidad, son necesarios para entender que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asienta la responsabilidad ética, ya sea que se trate de responsabilidad política, penal, administrativa, civil, por incumplimiento de ejecutorias de juicios constitucionales o por violación a las disposiciones de transparencia, todas, sin excepción, reconocen una autoridad competente para decidir, tienen sus propios procedimientos, sus recursos específicos y las sanciones que les corresponden<sup>37</sup>.

La Constitución tampoco tiene una disposición que remita a las normas secundarias, como sucede en mayor o menor medida con las demás responsabilidades. Aunque sí es posible referirnos al tipo de sanciones que las personas servidoras públicas pueden incurrir por faltas graves o no graves, el procedimiento para su aplicación y las facultades que tienen las autoridades competentes<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Lugo Verduzco, Adolfo., op. Cit., P. 225.

<sup>36</sup> Apuntes sobre la responsabilidad ética de los impartidores de justicia en el derecho mexicano, Instituto de investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, rescatado de [www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/.../responsabilidad-etica.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/.../responsabilidad-etica.pdf).

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> La Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, tiene como objeto: Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos; Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

La importancia de contar con un texto o una norma donde se contemplen los principios básicos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, constituye la esencia de gobierno democrático. En este caso, es valorado tener un buen Código de Ética al cual se puede considerar como una norma piloto, es decir, como un indicador natural mediante el cual se muestre sobre lo que es correcto, y no como algo obligado a cumplir. También es necesario considerarlo como una norma institucional de carácter constructivo, es decir, que funcione como una grabación en el subconsciente de las y los servidores públicos para no perder el foco o la dirección, que sea el eje por el que las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, deban observar.

Un Código de Ética aporta una serie de ideas y conceptos que ayudan a entender la diversidad de criterios morales, y a partir de estos conceptos es posible cimentar una ética más acorde con los valores, principios y costumbres de una determinada comunidad política, traducido en la capacidad de la persona servidora pública para crear, pensar y desarrollar actitudes más acordes con su visión en la impartición y administración de justicia, siempre en respeto de los Derechos Humanos.

Los Códigos de Ética o de Conducta de la Administración Pública en México, se constituyen como un instrumento, traducido en la capacidad para crear y motivar su criterio para incidir en una serie de normas, que lejos de limitar o coartar su libertad, le dan los elementos para desarrollar su creatividad acorde con las funciones y niveles a desempeñar dentro de la Función Pública<sup>39</sup>.

Además, dichos Códigos contienen principios que no son limitativos única y exclusivamente para el ámbito laboral, sino que traspasan las fronteras de la costumbre, de la cultura y hasta familiares, por lo que el cumplimiento de dicho Código no debe hacerse por temor o por castigo, sino por propio bienestar, conveniencia y por respeto al deber, así como a las funciones encomendadas.

La ética es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Cedillo Osorio, Mario Alberto., op. Cit.

<sup>40</sup> Diego Bautista, Oscar, "Necesidad de la ética pública", México, *Serie Cuadernos de Ética Pública*, N° 1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEIM, México, 2009, p. 15.

Como lo he dicho en mi libro *Introducción a la Ética*, sigo absolutamente convencido que no puede haber ética sin libertad, dado que la libertad es inclinarse a querer por el juicio de la razón; es ser dueño de los propios actos<sup>41</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Cuevas, Cecilia, "El sentido de la investigación en Trabajo Social: Desafíos Epistémicos y Políticos de la acción social", Santiago de Chile: Paper, 2000.
- Berman, Marshall, Todo lo sólido se desvanece en el aire - La experiencia de la modernidad, Siglo Veintiuno, Primera Edición, 1988.
- Betanzos Torres, Eber Omar, Introducción a la Ética, Estudio en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario, Porrúa, México 2012.
- Cedillo Osorio, Mario Alberto, "Ética en los servidores públicos", 2008.
- Diego Bautista, Oscar, "Necesidad de la ética pública", México, Serie Cuadernos de Ética Pública, N° 1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEIM, México, 2009.
- Lugo Verduzco, Adolfo, "La Ética en el Servicio Público", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015.
- Pardo, María del Carmen, "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, Sistema de Información Científica, oct-dic 2005.
- Robertson, Roland, "Globalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad", Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización. coord. por Juan Carlos Monedero Fernández-Gala, Trotta, Madrid. 2003.
- Scheler, Max, "La ética", Crítica, Barcelona, 2002.

## MARCO JURÍDICO

- Acuerdo A/029/17 por el que se modifica el diverso A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo por el que se expide el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República.

<sup>41</sup> Betanzos Torres, Eber Omar., op. Cit., p. 106.

Acuerdo por el que se modifica el diverso 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.

Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.

Apuntes sobre la responsabilidad ética de los impartidores de justicia en el derecho mexicano, Instituto de investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención Interamericana contra la Corrupción.

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.

Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública.

Ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés.

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

# Revista de Administración Pública



## Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas

Oscar Diego Bautista\*

(...) sería ventajoso que los gobernantes se escogieran en cada caso teniendo en cuenta su vida y su conducta

Aristóteles, *Pol.*, 1269, 28-30

### 1. Introducción

Este trabajo se plantea la siguiente pregunta: ¿Por qué hay que dar importancia al perfil ético de los servidores públicos? No se trata sólo de contar con un perfil en general: edad, grado de estudios, profesión, perfil psicológico, de conocimiento o habilidades prácticas, sino, específicamente, de un perfil ético. Esto significa que todo individuo que aspira a un cargo público debe conocer y poseer los valores de un servidor público. De esta manera, estaríamos seleccionando individuos que poseen el bien interno propio de todo servidor público: el servicio a la ciudadanía.

### 2. El bien interno del servidor público. Distinción entre el objetivo de la Administración Pública y el de la administración privada

Los valores de la administración pública se distinguen de la administración privada porque el objetivo que persiguen es distinto. En tanto que el objetivo de la administración pública busca el bien general de la comunidad política, la administración privada busca el bien particular, la ganancia, el lucro, la plusvalía o el dinero. Por lo tanto, cada tipo de administración cuenta con diversos valores en su filosofía de trabajo; por ende, los mecanismos de trabajo son distintos así como la conducta y actitud de las personas que trabajan en cada ámbito.

\* Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades  
Universidad Nacional Autónoma del Estado de México  
odiegomx@yahoo.com.mx

Desde las antiguas civilizaciones, tanto en Oriente como en Occidente se encuentran autores y obras que destacan el objetivo de gobernar para la comunidad política. En dichas obras se señalan, por un lado, que todo individuo es un “animal social” y que por lo tanto necesita vivir en comunidad. Al pertenecer a una comunidad debe entregarse a ella sirviéndole de diversas maneras. Ese interés por lo público contrastaba con el interés personal. En India existe una máxima que dice que “Quien no vive para servir no sirve para vivir”.

En la antigüedad a quienes sólo pensaban en ellos mismos se les llamaba “idiotas”. Esta palabra, que proviene del griego *idiotes* se refería a aquel que no se ocupaba de los asuntos públicos, sino sólo de sus intereses privados. La raíz “idio” significa “propio” usado en latín, significa *ignorante*. La conducta individualista es mal vista, ya que el ciudadano poseía un *sentido de pertenencia a su comunidad* que le impulsaba a participar en y por lo público. La idea de trabajar *por* y *para* el interés general estaba metida hasta las raíces en el alma de los que perseguían el Buen Gobierno. Al respecto Platón escribió:

En ningún tipo de gobierno, aquel que gobierna, examina y dispone lo que a él le conviene, sino lo que conviene al Estado, aquél para el que emplea su arte y, con la vista en éste y en lo que a éste conviene se adecúa, y por éste dice todo lo que dice y hace todo lo que hace. Platón, *La República*, 342 e

En sentido opuesto, el interés privado generalizado tiene sus orígenes desde finales del siglo XVIII, con la Revolución Industrial, y a lo largo del siglo XIX con el nacimiento del capitalismo, el cual se consolidó como un Sistema Económico Mundial. Dicho modelo económico tiene como fundamento ideológico en el liberalismo cuyos valores son: individualismo, egoísmo, codicia, avaricia, anhelo ilimitado de riqueza y/o bienes materiales. Bajo el enfoque de la ética éstos no son valores sino antivalores. Dichos antivalores, al expandirse, han generado lo que Max Weber denominó “espíritu del capitalismo”, entendido como:

La mentalidad que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo, es una actitud, un *habitus*, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con los que organiza su vida. El <espíritu capitalista> en concreto aspira a ganar dinero como un fin en sí mismo” (Abellán, 2003, 17).

El espíritu de capitalismo es el amor excesivo por el dinero, el cual, de ser un medio para la vida se convierte en el fin de la vida. En la sociedad capitalista, dicho espíritu es la causa que impulsa a muchas personas a la corrupción. Capitalismo y corrupción afectan a todos los ámbitos de la sociedad.

Los grandes ideólogos liberales del siglo XIX dieron paso a los neoliberales del siglo XX y comienzos del XXI. La ideología neoliberal se ha expandido por todo el globo terráqueo y el sector público no es la excepción. En la década de los ochenta del siglo pasado los valores empresariales neoliberales llegaron al sector público agrupados en lo que se denominó como Nueva Gerencia Pública.

A través de esta, llamémosla, “filosofía empresarial-gerencial”, el objetivo de buscar el interés común fue reemplazado por la codicia y avaricia del interés privado. La mentalidad empresarial de hacer dinero fue llevada al seno de las instituciones públicas. Hoy tenemos servidores públicos y gobernantes que administran instituciones públicas cual si fueran centros comerciales. En su fascinación por la empresa, se autodenominan “gerentes públicos” y a los ciudadanos los denominan “clientes”, conceptos ambos provenientes de la administración privada.

La sustitución de una filosofía por otra así como la alteración de los objetivos y operación en los procedimientos, generaron confusión y desorientación entre los servidores públicos, lo que ha sido causa de que las prácticas corruptas se hallen en expansión en el seno de los gobiernos y administraciones públicas.

Al ser sustituido el espíritu público por el espíritu del capitalismo, lo que importa ya no es la sociedad y su beneficio, sino cómo enriquecerme desde el servicio público. Algunas formas de enriquecerse desde el cargo se realizan de los siguientes modos:

- a) Con el aumento de los sueldos
- b) Haciendo negocios con servicios antes gratuitos
- c) Llevando a cabo negocios desde el gobierno con empresas obteniendo una comisión por ello
- d) A través del tráfico de influencias desde el gobierno.

En el colmo de la situación, directamente hombres de empresa han llegado a ocupar cargos públicos; son múltiples los ejemplos se presidentes, ministros o altos funcionarios que proceden del mundo empresarial. Estos, una vez en el poder, se han dedicado a hacer negocios desde el cargo público. Tal situación ya había sido contemplada por los sabios de la antigüedad y resuelta de la siguiente manera según señala Aristóteles hace 24 siglos en su obra *Política*:

En Tebas hubo una ley por la que nadie que no se hubiera mantenido fuera del comercio durante los últimos diez años podía ser admitido a ocupar un cargo de gobierno (Aristóteles, *Política*, libro III, 1278 a, 38-41).

Los estudiosos de la política tienen claro que aquéllos individuos que provienen de la administración privada han aprendido a lucrar y, en consecuencia, aman el dinero. Un servidor público con perfil de comerciante, estando en el cargo, es propenso a la corrupción y, en consecuencia, daña al Estado. Por lo anterior, la distinción entre los ámbitos público y privado es evidente y los servidores públicos deben tener claridad en cuanto a su función y su misión. Aristóteles aclara esta distinción cuando escribe:

(...) mientras los particulares se proponen abrir un mercado a todo el mundo hacen tal cosa por el afán de lucro, un Estado, en cambio, que no debe tener parte en ganancias excesivas de esta índole, no necesita poseer un puerto mercantil de esta categoría (Aristóteles, *Política*, Libro VII, 1327 a, 32-36).

Otros autores que criticaron la avaricia y codicia en el perfil del servidor público fueron:

- a) Tomás de Aquino quien escribió: "Quien se encuentra sometido a la pasión de la codicia roba los bienes de los súbditos" (*La Monarquía*).
- b) Confucio dijo: "Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazarán de ministros justos, y el reino estará dirigido por hombres depravados" (*Los cuatro Grandes Libros*).
- c) Cicerón escribió: "No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria. (Sobre los deberes, Libro II, 77).
- d) Max Weber se refirió a la vanidad al decir: "El político tiene que vencer cada día y cada hora un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida en este caso de la medida a sí mismo". (Weber, 1984, 154).

### **3. ¿Cómo enfrentar a los mercaderes de lo público? Los guardianes del Estado**

Desde su origen, la ética se constituyó como el filtro para impedir que individuos que anhelan el poder, codician o ambicionan riquezas sin poseer valores, lleguen al poder público. Aquellos individuos ávidos de poder, sin contar con este perfil básico, se saltaron este requisito. No es casual que la situación de la ética en muchos gobiernos y administraciones públicas sea de debilidad, omisión o ignorancia. Cuanto más ignorantes sean los servidores públicos en materia de valores y principios, mayor es la corrupción.

La preocupación de establecer y definir un perfil en los gobernantes está presente desde las antiguas civilizaciones; en éstas existía dicho interés desde la formación. Por ello se crearon códigos éticos en los que se establecían los valores a poseer por los gobernantes. Para que estos valores se interiorizaran, existían preceptores, maestros, pedagogos que educaban y enseñaban valores para el arte de gobernar. Y para que la formación fuera completa, adecuada y sólida se educaba desde la más tierna edad.

En la cultura griega antigua, eran los filósofos y sabios algunos de los encargados de generar conciencia en valores. Junto a dichos valores existían máximas o preceptos que debían acompañar toda conducta. Sin duda, los preceptos más famosos que han trascendido del mundo antiguo son los inscritos en el pronaos o pórtico del templo de Apolo en Delfos. Se trata de 147 preceptos Delficos o máximas, las cuales se atribuyen a los siete sabios de la antigüedad: Tales de Mileto, Pítaco de Mítilene, Solón de Atenas, Bías de Priene, Cleóbulo de Lindos, Periandro de Corinto y Quilón de Esparta. A continuación se presentan algunos de estos preceptos o máximas:

1. Obedece a los dioses	46. Obtén las cosas justamente
2. Obedece a las leyes	47. Honra a los buenos
3. Respeta a los dioses	48. Ten sentimientos de pudor
4. Respeta a tus padres	49. Desea la felicidad
5. Sométete a la justicia	50. Trabaja por lo que es digno de ser adquirido
6. Aprende a aprender	51. Odia la discordia.
7. Reflexiona sobre lo que hayas escuchado	52. Aborreces la injuria
8. Conócete a ti mismo	53. Habla cuando sepas
9. Honra tu casa	54. Renuncia a la violencia
10. Manda sobre tí mismo	55. Muestra benevolencia con todo el mundo
11. Ayuda a tus amigos	56. Domina tu lengua
12. Domina tu carácter	57. Hazte el bien a ti mismo
13. No te sirvas de los juramentos	58. Sé amable con todos
14. Ama la amistad	59. Responde en el momento oportuno
15. Persevera en tu educación	60. Esfuérzate más allá de lo necesario
16. Busca la sabiduría	61. Actúa sin arrepentimiento
17. No censures	62. Arrepíntete cuando te equivoques
18. Ensalza la virtud	63. Domina tu mirada
19. Actúa de modo justo	64. Piensa en lo útil
20. Sé benévolo con tus amigos	65. Conserva la amistad
21. Aparta a tus enemigos	66. Sé agradecido
22. Ejercita la nobleza	67. Busca la concordia
23. Aléjate del mal	68. No digas lo indecible
24. Aprende a ser bienhablado	69. Aniquila el odio
25. Escúchalo todo	70. Acepta la vejez
26. Nada en demasía	71. No alardees de tu fuerza
27. No pierdas el tiempo	72. Ejercita una buena reputación
28. Aborreces la arrogancia	73. Evita el resentimiento
29. Respeta a los suplicantes	74. Enriquécte de manera honrada
30. Educa a tus hijos	75. Aborreces el mal
31. Sé generoso cuando tengas	76. No te cances de aprender

32. Cuídate del engaño	77. Ama a quienes te alimentan
33. Habla bien a todos	78. No combatas contra aquel que está ausente
34. Hazte amante del saber	79. Respeta al anciano
35. Estima lo sagrado	80. Enseña a los más jóvenes
36. Obra de acuerdo con tu conciencia	81. Distánciate de la riqueza
37. No mates	82. Respétate a ti mismo
38. Ten trato con los sabios	83. No seas dominado por la arrogancia
39. Examina tu carácter	84. Corona a tus antepasados
40. No mires a nadie con desconfianza	85. Muere por tu patria
41. Haz uso del arte	86. No te burles de los muertos
42. Honra la buena conducta	87. Siente compasión por los desgraciados
43. No envidies a nadie	88. No confies en la suerte
44. Alaba la esperanza	89. Muere exento de sufrimiento
45. Aborreces la calumnia	

Fuente: "Los preceptos de Delfos o una filosofía de vida" a partir del artículo de [Greek surnames](#).

Respecto a estos preceptos, el historiador y geógrafo griego del Siglo II, Pausanias, escribió: "Las palabras escritas en el pórtico de Delfos son de utilidad para los hombres". La idea de conceder tanta importancia a la formación ética la sistematiza Platón en la siguiente frase: "Una vida sin virtud no merece ser vivida". Al respecto añadió:

El mayor bien del hombre consiste en hablar día tras día acerca de la virtud y acerca de las restantes cuestiones con relación a las cuales me oís discurrir y examinarme a mí mismo y a los demás, y en cambio, una vida sin tal género de examen no merece ser vivida" (Platón, *Apología de Sócrates*).

La educación de los servidores públicos en valores era considerada clave para quienes formaban u orientaban a los gobernantes. De ello dependía que estos fueran o no corruptos. "No debemos permitir que los varones que educamos sean sobornables o apegados a las riquezas" (Platón, *La República 403 a*). El filósofo de grandes omóplatos o espalda ancha, mejor conocido por su apodo, Platón, argumentaba que un Estado debe contar con *guardianes* para su conservación. Dichos guardianes, además de estar bien formados en ética, deberían poseer una convicción bien definida y arraigada sobre su misión.

- Querido Glaucon, ¿no necesitaremos en nuestro Estado un supervisor siempre atento a éste, si queremos preservar la estructura básica de dicho Estado?
- Ciertamente lo necesitaremos y que sea lo más capaz posible.
- ¿No deberemos referirnos a quienes han de gobernar y a quiénes han de ser gobernados?
- Pues está claro.
- Que los más ancianos deben gobernar y los más jóvenes ser gobernados, es patente.
- Es patente, en efecto.

- ¿Y no lo es también que quienes deben gobernar han de ser los mejores de aquellos?
- Si, eso también. (...)
- Si nuestros gobernantes deben ser los mejores guardianes, ¿no han de ser acaso los más aptos para guardar el Estado?
- Efectivamente.
- Y en tal caso, ¿no conviene que, para comenzar, sean inteligentes, eficientes y preocupados por el Estado?
- Sin duda.
- Y aquello de lo que uno más se preocupa suele ser lo que ama. Y lo que uno ama al máximo es aquello a lo cual considera que le convienen las mismas cosas que a sí mismo, y de lo cual piensa que, si lo que le acontece es favorable, lo será para él también; y en caso contrario, no.
- De acuerdo.
- En tal caso, hay que seleccionar entre los guardianes hombres de índole tal que, cuando los examinemos, nos parezcan los más inclinados a hacer toda la vida lo que hayan considerado que le conviene al Estado, y que de ningún modo estarían dispuestos a obrar en sentido opuesto.
- Serían los más apropiados, en efecto.
- Por eso me parece que en todas las etapas de la vida se les debe vigilar, observando si son cuidadosos de aquella convicción y si en algún momento son embrujados y forzados de modo tal que llegan a expulsar el pensamiento de que se debe obrar de la manera que sea mejor para el Estado (Platón, *La República* 412 a, b, c, d, e).

Para Platón, no cualquier persona servía para Guardián del Estado. Reconocía que hay personas con débiles convicciones. Al respecto son significativos los siguientes fragmentos de su obra:

- Me parece que los hombres son privados del pensamiento verdadero sin quererlo.
- Y esto sucede mediante robo, embrujo o por violencia.
- Esto no lo entiendo.
- (...) Cuando digo que les sucede mediante robo, lo cual les hace cambiar de idea o bien olvidarla, es porque unas veces el discurso, y otras el tiempo es lo que los despoja sin que lo adviertan. Ahora entiendes, supongo.
- Sí.
- En cuanto a los que, sin quererlo, son privados del pensamiento verdadero por la violencia, me estoy refiriendo a aquellos a los que alguna pena o sufrimiento hace cambiar de opinión.
- Esto también lo comprendo, y concuerdo contigo.
- Y cuando hablo de los que son embrujados me refiero a los que cambian de opinión seducidos por el hechizo de algún placer o paralizados por algún temor.
- Parece, en efecto, que todo cuanto engaña hechiza (Platón, *La República* 413 b, c).

Necesitamos buscar los mejores guardianes con la convicción que les es inherente, y según la cual, lo que se debe hacer siempre es lo que piensan que es lo mejor para el Estado (Platón, *La República* 413 c)

Si los guardianes del Estado y sus leyes parecen guardianes sin serlo, ves bien claro que corrompen por completo todo el Estado, y sólo ellos tienen la oportunidad de organizarlo bien y hacerlo feliz. Formemos, pues, verdaderos guardianes, hombres que puedan dañar al Estado lo menos posible (Platón, *La República* 421 a)

Platón concluye diciendo que a estos guardianes del Estado hay que someterlos a pruebas para ver si son capaces de asumir una responsabilidad de Estado.

Debemos observar a los hombres de Estado desde la niñez, encargándoles tareas con las cuales más fácilmente se les olvide aquella convicción (del bien común) dejándose engañar. Luego, aprobaremos al que tenga buena memoria y sea difícil de engañar, y desecharemos al de condiciones contrarias a éas. (...) Y habrá que crear una tercera especie de prueba, una prueba de hechicería, y contemplarlos en ella. Así como se lleva a los potros adonde hay fuertes ruidos y estruendos, para examinar si son asustadizos, del mismo modo se debe conducir a nuestros jóvenes a lugares terroríficos, y luego trasladarlos a lugares placenteros. Con ello los pondríamos a prueba mucho más que al oro con el fuego, y se pondría de manifiesto si cada uno está a cubierto de los hechizos y es decente en todas las ocasiones, de modo que es buen guardián de sí mismo y de la instrucción en las Musas que ha recibido, conduciéndose siempre con el ritmo adecuado y con la armonía que corresponde, y en fin, tal como tendría que comportarse para ser lo más útil posible, tanto a sí mismo como al Estado. Y a aquel que, sometido a prueba tanto niño como de adolescente y hombre maduro, sale airoso, hay que erigirlo en gobernante y guardián del Estado, y colmarlo de honores en vida; y, una vez muerto, conferirle la gloria más grande en funerales y otros ritos recordatorios. Al que no salga airoso de tales pruebas, en cambio, hay que rechazarlo. Tal me parece, Glaucó, que debe ser la selección e institución de los gobernantes y de los guardianes (Platón, *La República* 413 d, e y 414 a).

Finalmente, el filósofo concluye aportando una idea clave: la de vigilar la conducta de los *Guardianes del Estado* o servidores públicos. Pues éstos, dice, pueden caer en tentaciones y hacer lo contrario para lo que se les formó.

La cosa más vergonzosa y terrible de todas para un pastor sería alimentar a perros guardianes de rebaños que, por obra del desenfreno, del hambre o de malos hábitos, atacaran y dañaran a

las ovejas y se asemejan a lobos en lugar de perros (...) Pues entonces debemos vigilar por todos los medios que los guardianes del Estado no se comporten así frente a los ciudadanos, y que, por el hecho de ser más fuertes que ellos, no vayan a parecerse a ambos salvajes en vez de a asistentes benefactores. Platón (*La República* 416 b).

#### 4. Cualidades básicas en el perfil del servidor público

Aristóteles, en su tratado *Ética Nicomaquea*, señaló que la Ética es parte de la Política, que ambas disciplinas se encuentran estrechamente ligadas, incluso avanzan hacia los mismos objetivos: justicia, libertad, virtud y felicidad ciudadana, en suma, el bien de la comunidad política. El sabio de Estagira atinadamente explica que la ética es el filtro que impide que cualquier individuo, sin valores, llegue a la política. Señala que cuando individuos sin valores asumen el poder, al no haber elementos que le contengan en su actuar, pueden realizar no sólo actos negativos, sino bestiales. De ahí que dar poder a una persona sin valores éticos es una irresponsabilidad. Para este autor, quienes aspiran al servicio público deben ser *virtuosos y buenos*. Al respecto escribió:

(...) prestar un servicio público es tarea propia de los hombres buenos (Aristóteles, *Política*, Libro III, 1286 b, 16-18).

El hombre virtuoso merece justamente gobernar porque es el mejor, no obstante, dos hombres buenos son mejor que uno (...) (Aristóteles, *Política*, Libro III, 1287 b, 20-22).

También añade que deben poseer *capacidad* y no actuar improvisadamente y sin experiencia. “Las personas que deban estar en el cargo son las que sean más capaces de detentarlo” (Aristóteles, *Política*, 1273 b, 8-9), por lo que propone hacer una selección conforme al mérito:

Será bueno también conceder el acceso al gobierno (...) haciendo una selección de personas de mérito, tanto entre los que pertenecen a la clase que gobierna como entre los que están fuera de ella (Aristóteles, *Política*, Libro VI, 1321 a, 38, 42-44).

Más tarde, sintetiza el perfil básico y deseable que debe poseer toda persona que aspira a ocupar un cargo en el Estado.

Hay tres cualidades que deben poseer los que han de desempeñar los cargos supremos: la primera es la lealtad para con la constitución establecida; la segunda, muy grande capacidad para las responsabilidades del puesto, y la tercera, virtud y justicia (...) (Aristóteles, *Política*, Libro V, 1309 a, 42-46).

Aristóteles advierte sobre el riesgo de gobernar de aquellas personas que, sin experiencia, mérito moral o virtud, lograr infiltrarse y llegar a los cargos públicos. El resultado, en consecuencia, será un mal gobierno. En sus propias palabras escribió:

Es al parecer algo imposible que esté bien gobernado un Estado cuando está en manos no de los mejores, sino de los peores y, análogamente, que un Estado no bien gobernado esté en manos de los mejores (Aristóteles, *Política*, Libro IV, 1294 a, 1-4).

Cuando un Estado ignora o no pone la atención debida a los perfiles de sus servidores públicos, sean éstos por elección, oposición o designación, tarde o temprano tendrá que afrontar las consecuencias de su negligencia.

A quien aspira al servicio público, ya sea como político parlamentario, funcionario o juez, quizá sea necesario preguntarle por qué aspira a la política. ¿Por qué quiere servir a su comunidad o servirse de ella? ¿Para lograr el bien común o su bien particular? ¿Porque desea ser altruista o porque anhela el poder y sus mieles (prestigio, regalos, autoridad, adulación)?

En las democracias contemporáneas ocupan cargos públicos personajes de diferente índole: deportistas, actores de novelas, humoristas, líderes religiosos, cantantes, modelos, empresarios, toreros, estrellas de cine, etc. Será que no están contentos con sus profesiones y/u oficios. En la mayoría de los casos hay una constante: son politicastros, es decir, personajes que, sin la capacidad, formación y perfil ético deseable, usurpan el cargo público haciendo un uso indebido de éste.

Frente a este panorama que ahoga las administraciones públicas contemporáneas, ¿es posible hacer algo? Sin duda, la respuesta es afirmativa. Algunas cosas que se pueden hacer son las siguientes: a) Retomar las enseñanzas básicas de la teoría política, b) Avanzar hacia la profesionalización de la política y de los servidores públicos, c) Establecer códigos de ética y conducta, d) Fortalecer los valores de servicio público, e) Establecer perfiles para los aspirantes a puestos de elección, f) Establecer filtros para depurar a quienes no cumplen el perfil deseado, g) Formar en una cultura ética-política a todos los candidatos, h) Vigilar la conducta de los representantes públicos (durante y después de dejar el cargo), i) Definir políticas postempleo.

En el caso de los aspirantes a cargos por elección, es decir, aquellos que participan en procesos electorales, es conveniente apoyarse en las siguientes medidas: a) Incorporar el perfil ético al marco legal y normativo, b) Establecer mecanismos para garantizar el filtro ético y depurar a quienes no cumplen el perfil solicitado, c) Obligar a todo candidato a un

puesto de elección así como a todo ganador en la contienda electoral a que reciba una formación básica en ética y política, d) Establecer un área especializada en ética pública u oficina de ética para los procesos electorales, e) Implementar mecanismos para garantizar una contienda limpia en los sistemas electorales, f) Regular y sancionar aquellos organismos intrusos que afecten los procesos electorales.

## 5. Reflexiones finales

Mediante un perfil ético adecuado, basado en una sana filosofía del servidor público, acompañada de valores, es posible rescatar, revitalizar y fortalecer el bien interno o alma del servidor público, rescatar su dignidad. La atención debida en el proceso de implementación del perfil público deseable del servidor público brindaría la posibilidad de descartar e impedir ingresar a aquellos aspirantes que sólo codician, ambicionan o anhelan estar en el poder.

De seguir omitiendo el perfil ético en los gobiernos y administraciones públicas, seguiremos dando cobijo a los codiciosos y avaros en el gobierno. En consecuencia, las prácticas corruptas seguirán en ascenso y, con ello, la transformación de las instituciones democráticas en oligárquicas. De continuar en este proceso, avanzamos a la desintegración de las estructuras estatales, al gobierno de las corporaciones, al reino de las empresas privadas sometiendo a los Estados.

Frente a esta situación, termino evocando un par de frases de dos grandes personajes de la antigüedad. La primera es de Cicerón quien sentenció:

Aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar (...) a estos hombres de Estado le son tan necesarios y, posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores, así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansiosos por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza (*Sobre los deberes*, Libro I, 72)

La segunda es del sabio Aristóteles, quien escribió:

En el plano de las relaciones políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter moral o cualidad moral (ética). Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa estar en posesión de las virtudes. Es, por consiguiente, necesario, que quien quiera alcanzar o conseguir algo en orden de la política sea él personalmente hombre de buenas costumbres (*Gran ética*, Libro I, Cap. I, p. 27-28).

## BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, Joaquín (2003), “Estudio preliminar”, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Aristóteles (1982), “Ética Nicomaquea” En *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 271-526
- (1982), “Política” En *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 651-994
- (1986), *Gran ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar
- Cicerón (2001), *Sobre los deberes*, Madrid, Alianza Editorial
- “Los preceptos de Delfos o una filosofía de vida” a partir del artículo de Greek surnames, Consultado en internet en 7 de julio de 2016, en: <https://latunicadeneso.wordpress.com/2011/01/30/los-preceptos-de-delfos-o-una-filosofia-de-la-vida/>
- Platón (1985), “Apología de Sócrates” en: *Diálogos I*, Gredos, Madrid.
- Platón (2006), “La República”, en: *Diálogos IV*, Barcelona, Editorial Gredos
- Weber, Max (1984), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial
- “La política como vocación” en *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

# Revista de Administración Pública



## Fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Gregorio Montero\*

### Introducción

Nunca antes las administraciones públicas habían enfrentado desafíos tan cruciales como en la actualidad, pues de los que hoy tienen ante sí depende la posibilidad de supervivencia de nuestras sociedades; así queda de manifiesto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el 25 de septiembre de 2015. Se trata, como sabemos, de la puesta en escena de 17 objetivos de desarrollo acompañados de 169 metas que comprometen a todos los países del mundo con la Agenda 2030.

Debemos ser conscientes de que el logro de dichos objetivos tiene como condición la transformación del mundo y la forma de gestionar el Estado, pues se torna impostergable el involucramiento total de todos los sectores sociales así como la creación de valor público que impacte el desarrollo a partir de la acción gubernamental efectiva. Los ODS ilustran con claridad el gran reto que tienen los gobiernos, especialmente los de América Latina y el Caribe, pues hay que preguntarse si los mismos podrán ser alcanzados sin definir y aplicar un modelo de gestión pública fundado en valores y en los principios de la ética y la integridad en el ejercicio de los cargos públicos.

Sin temor a equivocación, generar la institucionalidad que se requiere para asegurar el logro de dichos objetivos exige a su vez la creación de un nuevo modelo de servidor público, inspirado en principios cívicos, éticos y de moralidad pública, como vocación de servicio, compromiso social, honestidad, transparencia, responsabilidad, entre otros, que contribuyan a la cristalización del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de

\* Secretario General del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) Gregorio. montero@clad.org

la gente, observando siempre los principios y criterios del interés general, del buen gobierno y del deber ser.

Es bajo estas motivaciones que hemos aceptado la invitación a colaborar como articulista en el número de la Revista de Administración Pública (RAP) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, el cual, de forma muy atinada, está dedicado al tema de la Ética Pública. El título con el que preparamos el presente trabajo, **fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**, nos permite abordar, dimensionar y, hasta cierto punto desarrollar, las premisas e inquietudes expuestas más arriba.

En el trabajo se exponen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), haciendo énfasis en los que están más asociados, para su cumplimiento, a la necesidad de una conducta ética acorde con los desafíos actuales; en este mismo tenor son analizadas las características fundamentales del Estado moderno y de la Administración Pública del siglo XXI, y se reflexiona respecto de los complejos retos que impone la Agenda 2030 a los procesos de reforma, modernización y transformación del Estado.

De forma más concreta, se comparten reflexiones en torno a la necesidad de articular y aplicar un modelo de gestión pública diseñado con base en los más profundos principios de la ética pública y la integridad, es decir, una gestión pública centrada en valores, los que deben estar inspirados en las cláusulas social, democrática, de derecho y de justicia del Estado moderno y en el interés general de los ciudadanos, el cual debe ser procurado siempre por la Administración Pública.

Desde esta perspectiva de un modelo de gestión pública para los ODS, donde se destacan principios y valores de la Administración Pública y herramientas modernas de gestión, se evidencia también la necesidad de crear un nuevo modelo de servidor público, dotado de las virtudes que se precisan para entender y reconocer el rol actual de los ciudadanos en su relación con el Estado, y actuar motivado por los valores más puros del servicio público. Es en este mismo orden que se relevan los aportes que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>1</sup> ha venido entregando a la gestión pública de la región a través de documentos doctrinarios y estratégicos, acompañamiento técnico, sistematización de información, formación y capacitación de funcionarios, investigación y publicación, entre otros.

---

<sup>1</sup> Organismo público internacional de carácter intergubernamental creado en 1972, cuya misión consiste en promover los procesos de reforma y transformación del Estado y modernización de la Administración Pública en los países miembros. En la actualidad está compuesto por 22 países, los 19 de América Latina, dos de la península Ibérica (España y Portugal) y uno de África (Angola).

Finalmente, en el marco de unas conclusiones preliminares, presentamos una propuesta de marco general para el diseño de una estrategia ética en las instituciones públicas, con el propósito de que sirva de guía y orientación para los contextos diferenciados existentes en los distintos países y organismos gubernamentales de la región.

## **1. El contenido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

Al hacer un análisis pormenorizado de cada uno de los objetivos de desarrollo sostenible nos damos cuenta de la magnitud del desafío que se han impuesto los países del mundo<sup>2</sup> a partir del 25 de septiembre de 2015, al aprobar la Resolución 70/1 en el marco del periodo de sesiones número 70 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual contiene dichos objetivos.

El compromiso asumido por los países se plasma en la Agenda 2030, la que está estructurada con los 17 objetivos y 169 metas que, sin duda alguna, nos colocan en la obligación de cambiar el rumbo del mundo y particularmente de nuestra desigual y empobrecida región. La estrategia de desarrollo sostenible debe materializarse a través de planes consensuados y de acciones concretas que impacten en los ámbitos económico, social, medioambiental, político e institucional, con miras al desarrollo humano integral.

El reto del desarrollo sostenible se magnifica en tanto los objetivos acordados en esta ocasión deben ser cumplidos en un periodo de 15 años (ya ha transcurrido uno y medio) y resultan más ambiciosos que los otrora Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>3</sup>, para cuyo cumplimiento se dispuso igual periodo. Ahora bien, lo más interesante de todo esto es que en el contexto actual la fuerza de dichos objetivos no radica en que los países hayan asumido el compromiso de avanzar en esa dirección, sino que son los propios ciudadanos y ciudadanas del mundo quienes no están en disposición de continuar viviendo bajo las actuales condiciones de indignidad y exclusión; así queda demostrado con las movilizaciones sociales que están teniendo lugar en todas partes del mundo<sup>4</sup>.

No basta con el compromiso firmado, es necesario que los gobernantes den respuestas contundentes en los hechos, ahí está la fundamental

<sup>2</sup> Esto nos permite entender el tamaño y complejidad del problema que enfrenta la humanidad; todo indica que los gobiernos reconocen que se ha quedado con pocas alternativas.

<sup>3</sup> En el año 2000 fueron aprobados los ODM por la ONU y luego de transcurrido los 15 año previstos para su cumplimiento fueron pocos los países de América Latina y el Caribe que pudieron presentar avances significativos.

<sup>4</sup> Si algo se puede verificar en todos los rincones del globo terrestre es la fuerza que están teniendo los movimientos sociales; la gente, haciendo uso efectivo de sus derechos ciudadanos, está literalmente en las calles, en las plazas públicas y en las redes sociales reclamando e imponiendo cambios.

condicionante de la sobrevivencia de la especie humana en la tierra, ahí radica la verdadera sostenibilidad de la sociedad actual; lo que ha hecho la ONU es recoger en un documento las acciones que no aguantan más dilación, pero que son desde hace tiempo el clamor de la gente e interpretan fielmente los grandes problemas que nos aquejan. Pero la gran interrogante es si el compromiso es en firme, si en verdad estamos dispuestos a romper los esquemas y actuar en consecuencia.

Preferimos que sean los propios ODS que hablen por sí mismo, ilustrando sobre su filosofía, contenido y complejidad, así como sobre los desafíos que representan para todos:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Como se puede ver, los países de América Latina y del Caribe se encuentran en una situación de desventaja frente a otras regiones del mundo, pues varios de los objetivos implican para nosotros no sólo un cambio de rumbo, sino la transformación de nuestras sociedades e instituciones, y la asunción de un modelo de gestión pública profundamente ético, pues el compromiso y la apuesta por la consecución de los ODS es una decisión ética y moral. Para “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, “reducir la desigualdad en y entre los países”, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, “promover sociedades pacíficas inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, etc., se requiere actuar con decidida convicción ética y humana.

## 2. Los Desafíos del Estado y la Administración Pública del Siglo XXI

Históricamente se han hecho en nuestra región ingentes esfuerzos para adecuar las instituciones estatales a las exigencias de los tiempos presentes; dichos esfuerzos se han incluido en los constantes procesos de reforma del Estado y modernización de la Administración Pública que se encaminan en nuestros países<sup>5</sup>. Los resultados de estos procesos no han servido en muchos casos para mejorar las condiciones de vida de la gente<sup>6</sup>, esto debido a errores de concepción, de diseño y de ejecución en que se ha incurrido, especialmente porque los mismos no se han centrado en el factor humano, en el interés y sentimiento de los ciudadanos.

Hoy más que nunca los estados y las administraciones públicas enfrentan desafíos que están conectados directamente con la posibilidad de su propia supervivencia y la de las sociedades; la lucha por la consolidación del Estado moderno sobre la base de las cláusulas social, democrática, de derecho y de justicia, es una realidad latente en todos nuestros países, lo cual se torna más perentorio con la puesta en escena de los ODS, como ya hemos visto, y el reposicionamiento de la ciudadanía en su relación con el Estado; “como se aprecia, los enfoques que intentan colocar a la ciudadanía en el centro de la Administración Pública han proliferado y aún lo siguen haciendo” (Cunill, 2015: 55).

Siendo el Estado “un producto de la historia que responde al sistema político” (Montero, 2015: 43), y ante todo lo planteado en párrafos anteriores, estamos obligados, no sólo a replantear los procesos de reforma, sino también a producir transformaciones profundas en las instituciones públicas y la forma de gestionarlas, interpretando de forma

<sup>5</sup> En todos los países de la región se han desarrollado y se desarrollan proyectos de reforma institucional, sea con recursos propios o con apoyo de organismos internacionales.

<sup>6</sup> Nuestra región, a pesar de ser la que más creció de forma sostenida en los últimos años, es la segunda más desigual de todo el mundo.

adecuada las necesidades de la ciudadanía y las bases del desarrollo humano integral en cada contexto<sup>7</sup>; en estos tiempos la creación de valor público a partir de la acción gubernamental es un imperativo.

Todos sabemos que las instituciones públicas en muchos de nuestros países no alcanzan para lograr eliminar la pobreza y reducir la desigualdad, todo lo contrario, contribuyen a profundizar estos y otros males; también somos conscientes de que no son suficientes para revertir los efectos del cambio climático y enfrentar con éxito el crimen organizado y la inseguridad ciudadana. No están diseñadas para estos fines<sup>8</sup>, por lo que es preciso repensarlas y transformarlas para adaptarlas a las exigencias del siglo XXI.

No se puede entender el Estado del presente siglo si no somos capaces de entender el rol protagónico de la ciudadanía, por lo que se hace cada vez más necesario consolidar y perfeccionar el Estado Social, Democrático, de Derecho y de Justicia, el cual toma fundamento en un nuevo contrato social determinado por la participación activa y protagónica de la gente y por la transparencia. La Administración Pública, como instrumento del Estado responsable de ejecutar los programas y acciones que propendan a alcanzar el bienestar social, debe fundamentar su actuación en políticas públicas inclusivas, centradas en la felicidad de los ciudadanos.

Todo esto impone que sean adoptadas estrategias nacionales de desarrollo con base en los ODS, en las que se establezcan líneas de acción, objetivos y metas que respondan a la necesidad de cada país, y que los planes institucionales respondan a su vez a dichas estrategias y objetivos, pues solo así será posible enfrentar de forma coherente los grandes retos del desarrollo, generar confianza en la población y lograr que toda la sociedad se movilice alrededor de ellos. “En resumen, la Administración Pública representa el conjunto de políticas, normas, acciones, recursos, procesos y organismos que propendan a la materialización del bien común como fin esencial del Estado, teniendo como orientación básica la cuestión de la eficiencia, que hoy día significa funcionar mejor con la mínima inversión, éste es el gran desafío” (Montero, 2015: 50).

El Estado y la Administración Pública deben ser gestionados con base en los principios que caracterizan su configuración actual; por ello es preciso interpretar de forma rigurosa los fenómenos sociales, políticos y jurídicos actuales que se producen en torno a la democracia participativa y el control social, la protección y la justicia social de los más desamparados, la ampliación de los derechos fundamentales y sus respectivas garantías, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

<sup>7</sup> En muchos casos organismos internacionales han impuesto a los países procesos de reforma y modernización, sin tomar en cuenta sus necesidades y realidades concretas, lo que ha llevado al fracaso.

<sup>8</sup> Su diseño responde principalmente a criterios personalistas, elitistas, egocéntricos y clientelistas.

### 3. Ética, Integridad y Gestión Pública

Al preguntarse con franqueza si los objetivos de desarrollo podrán ser alcanzados sin definir y aplicar un modelo de gestión pública fundada en aquellos valores y principios de la ética y la integridad, dirigidos a moldear la conducta requerida para el ejercicio efectivo de los cargos públicos. No hay espacio para dudar, la Ética, en tanto categoría filosófica encargada de desbrozar los complicados senderos de la moral y de las obligaciones de los hombres y las mujeres en sociedad, toma mayor fuerza y presencia en el contexto actual, pues los desafíos en materia de corrupción administrativa<sup>9</sup> se tornan cada vez más acuciantes. “Por múltiples razones, en la Administración Pública es donde mayor esfuerzo se debe desarrollar por incorporar reflexiones y acciones fundamentadas en valores éticos, ya que es donde a diario se manifiestan con mayor intensidad las más grandes fuentes del poder, además de que es la llamada a satisfacer las necesidades ciudadanas” (Montero, 2015: 406)

Sabemos que si algo obstruye con fuerza el desarrollo humano es precisamente la ausencia de una conducta ética por parte de determinados actores del Estado<sup>10</sup>, lo que permite que se promuevan e impongan antivalores que socavan las bases de la institucionalidad y desvían el sentido y la mística del servicio público, como son el individualismo, falta de honestidad, opacidad, prepotencia, avaricia, etc., los que han conducido históricamente a la invisibilización del ciudadano. Esto se constituye lamentablemente en una de las causales de los altos niveles de pobreza y desigualdad en la región y en detonante de los crecientes índices de corrupción que exhiben muchas de las administraciones públicas<sup>11</sup>.

Es preciso llevar la reflexión a un nivel superior, ya que sólo así la praxis administrativa podrá corresponderse con los valores esenciales del Estado; este nivel superior se refiere a las cláusulas que sirven de sustento al Estado moderno, en función de las cuales se procura su diseño y consolidación. Son estas cláusulas las que trazan la base filosófica de la organización y el quehacer estatal, por lo que todo esfuerzo ético debe inspirarse en ellas<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> La percepción que tiene la ciudadanía en lo que respecta a los niveles de corrupción en los gobiernos de la región es cada vez más alta, y los escándalos que con frecuencia se escenifican generan profundas frustraciones y desconfianza.

<sup>10</sup> Está demostrado que los altos niveles de corrupción administrativa generan altos niveles de pobreza y desigualdad.

<sup>11</sup> Todos los informes que se producen en la materia colocan a América Latina como una de las regiones con más altos índices de corrupción e impunidad.

<sup>12</sup> La cláusula social obliga a observar el principio de equidad y al diseño, aprobación y aplicación de políticas sociales que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente que vayan en protección de los más vulnerables; la cláusula democrática impone principios que están conectados con la construcción social de la democracia, es decir, con la participación activa de la gente; la cláusula de derecho no sólo hace referencia al principio de juridicidad o legalidad del Estado, sino también al respeto de los derechos fundamentales de las personas y sus garantías; la cláusula de justicia alude a la justicia social como a la impartición de justicia de forma imparcial en los tribunales.

Construir instituciones eficaces, tal como alude el objetivo 17, es un imperativo para alcanzar en realidad el desarrollo integral de nuestros pueblos, y pasa necesariamente por el abordaje sincero y firme de la dimensión ética en el sector público, desde sus enfoques teóricos y prácticos, por lo que debemos entender y asumir con certeza el rol de la educación y el diseño de planes que contengan acciones preventivas y correctivas inspiradas en el deber ser, el interés general y en los criterios del buen gobierno y la buena administración. Se ha afirmado “cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se fomentan los principios y los valores éticos en los servidores públicos...” (Diego, 2013: 26).

Ahora bien, todo lo dicho debe hacer parte de un modelo de gestión pública que potencie las distintas herramientas que garanticen el funcionamiento científico, técnico y ético de la Administración Pública, y así avanzar en la construcción de un marco ético institucional; por ello se debe disponer de un ordenamiento jurídico que asegure el principio de legalidad y el respeto de los derechos de las personas en su relación con las entidades estatales, así como la agilidad de los trámites administrativos.

Hablar de ética en la función pública es hablar de gestión para resultados, pues no se concibe el funcionamiento ético de ella sin que su actuación impacte en el bienestar de la gente y en el desarrollo humano integral; de ahí que una categoría a tomar en cuenta es la evaluación institucional como instrumento de concreción de los principios de transparencia y rendición de cuentas, en donde los modelos de excelencia y gestión de calidad juegan un rol determinante. En este orden, el diseño de políticas públicas inclusivas, planes e indicadores de desempeño<sup>13</sup> resulta vital para hacer la conexión correspondiente entre ética, integridad y gestión.

Ha sido dicho “la introducción de la ética pública, con un carácter práctico y aplicado, constituye un componente fundamental para la plena realización real y efectiva del derecho a una buena administración...” (Aldeguer, 2015:197).

Otra herramienta a considerar en este contexto es la innovación, pues la complejidad el servicio público hoy en día exige buscar permanentemente nuevas formas de gestionar para satisfacer las crecientes demandas ciudadanas, no obstante la escasez de recursos; por ejemplo, el valor que agrega el uso de las tecnologías en los procesos innovadores es determinante.

---

<sup>13</sup> Es preciso tener en cuenta que la evaluación de la gestión es una herramienta ética que apoya la transparencia y la rendición de cuentas.

También ha tomado particular fuerza en los últimos años el gobierno abierto<sup>14</sup>, el cual plantea una nueva forma de gobernar y hacer gestión pública, proponiendo una visión sistémica a partir de la vinculación de ejes que están conectados directamente con valores éticos del Estado moderno. Esos ejes son ética, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, tecnología de la información, acceso a la información pública, colaboración público-privada, entre otros.

Como se puede ver, el gobierno abierto constituye una respuesta interesante a la opacidad e irresponsabilidad con que se han venido manejando las instituciones públicas de un tiempo a esta parte, lo que ha generado desconfianza en la ciudadanía y es una de las causas de los distintos tipos de crisis que a lo largo y ancho sacuden a los países de nuestra región.

#### 4. Principios Éticos de la Gestión Pública

Las conceptualizaciones y reflexiones anteriores nos imponen esbozar ciertos principios y valores que caracterizan la gestión pública del siglo XXI, y que deben ser parte integrante de todas las estrategias éticas que se diseñen con miras a la gestión y cumplimiento de los ODS y la agenda 2030. Proponemos algunos a continuación:

**Interés General.** Es motor sustantivo de la Administración Pública, es transversal al ejercicio de la función pública, toda vez que la actuación del gobierno debe estar dirigida a satisfacer los derechos y las necesidades de la ciudadanía, no intereses particulares o de grupos; “el interés general es la razón de ser de la Administración Pública, que es regulada por el Derecho Administrativo” (Rodríguez-Arana, 2012: 143). Actuar con apego al interés general es una acción profundamente ética y una lección de integridad dirigida a evitar desviaciones en el ejercicio de los cargos públicos y a contribuir al adecentamiento de la esfera estatal. Debemos ser conscientes de que la subordinación del interés general al particular ha sido y es un generador de desconfianza y debilitamiento de la institucionalidad pública, lo que profundiza y acelera los distintos escenarios de crisis que se verifican en diversos países.

**Legalidad.** El respeto estricto del ordenamiento jurídico por parte de los órganos y los funcionarios públicos cobra más fuerza en la actualidad; no sólo implica respetar el sistema normativo vigente, sino también garantizar el respeto de los derechos ciudadanos dispuestos por el mismo. La actuación de la Administración Pública y sus funcionarios debe ceñirse a las competencias y potestades asignadas por el ordenamiento

<sup>14</sup> Si bien surgió en 2007 y aun es un concepto en construcción, ha tenido un gran despliegue teórico y práctico a nivel mundial, y particularmente en América Latina. Sin duda plantea un enfoque y criterios de gobierno a tono con las exigencias del siglo XXI.

jurídico<sup>15</sup>, con lo que contribuye a la materialización del interés general, colocando freno a los excesos, a la arbitrariedad y al desvío de poder de los funcionarios.

**Igualdad.** Este principio busca garantizar el trato igualitario de las personas en su relacionamiento con la Administración Pública, sin distinción de raza, color, credo político o religioso, etnia, género, clase social, y otros; prohíbe toda modalidad de parcialidad y de discriminación, salvo la relacionada con acciones afirmativas dirigidas a proteger a sectores o grupos vulnerables<sup>16</sup>; este principio debe ser observado no solo al momento de aprobar la norma y las políticas públicas correspondientes, sino también al momento de la aplicación de las mismas.

**Idoneidad.** Hace referencia a las condiciones de capacidad y moralidad que deben adornar a todos los servidores públicos, como condición que permite conocimientos laborales plenos y el ofrecimiento de un servicio pulcro a la ciudadanía; para garantizar esto la selección del personal debe hacerse con base en valores que representen el ideal de la gestión estatal, que serán los que garanticen no solo su ingreso a los cargos públicos, sino también su permanencia y ascenso. En este orden, se deben establecer sistemas de gestión fundamentados en el mérito, evaluación, formación y capacitación, promoción, régimen de derechos y deberes (ética y disciplina), combinando así componentes jurídicos y técnicos que resultan vitales para la configuración de una estrategia ética en la Administración Pública.

**Buen Gobierno.** Hace referencia a su vez a un conjunto de principios y valores que identifican la Administración Pública moderna desde la perspectiva de la ética, haciendo énfasis en la atención pronta, respetuosa y digna que debe recibir el ciudadano de parte de las entidades estatales; el principio de buen gobierno, conocido también como de buena administración, comporta principios y criterios generales de gestión como eficiencia, eficacia, economía, oportunidad, agilidad, accesibilidad, calidad, racionalidad, innovación, trato justo, debido proceso, etc., los que deben identificarse en la gestión de los servicios públicos y los trámites administrativos.

**Transparencia.** Este principio obliga a los órganos públicos y a sus funcionarios a actuar con apego a los procedimientos establecidos y al criterio de máxima publicidad, y permite a los ciudadanos escrutar permanentemente a los órganos estatales; encuentra su soporte en el acceso a la información pública o derecho a saber que tienen las personas, en la participación ciudadana, en el uso de las tecnologías de la

<sup>15</sup> Es preciso tener en cuenta las facultades discrecionales de la Administración Pública, las que son objeto de tratamiento en el marco del Derecho Administrativo.

<sup>16</sup> Condición social, género, discapacidad, niños y niñas, embarazadas, envejecientes, etc.

información, en la rendición de cuentas, en la evaluación institucional y en los sistemas de control de la actividad administrativa<sup>17</sup>. La transparencia es uno de los principios más importantes para la gobernabilidad democrática, pues en esencia los documentos gubernamentales son públicos; además, no solo contribuye a la eficiencia del Estado, también a la lucha contra la corrupción administrativa y la consagración del gobierno abierto.

“Desde el nacimiento mismo de los regímenes democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como base de aquellos” (Emmerich, 2011: 107).

**Responsabilidad.** Cuando los entes y los funcionarios públicos en sus actuaciones contravienen parámetros éticos y jurídicos de la Administración deben responder por los daños que puedan causar con dichas actuaciones, es decir comprometen su responsabilidad<sup>18</sup> ante la violación de derechos de los ciudadanos o del propio Estado, por lo que debe existir un sistema de consecuencias aplicable en todos los casos. El principio hace conexión con la teoría del gobierno responsable<sup>19</sup>, la que exige a los órganos estatales y sus funcionarios no sólo rendir cuentas, sino también responder ante la sociedad por sus actos y resarcir según el tipo de afectación a derechos o intereses legítimos protegidos que hayan producido con sus actuaciones.

Resulta importante entender que “...el principal reto que afronta la ética no es ya el reconocimiento formal de la existencia de valores y principios éticos en la vida pública... el principal reto de la ética pública hoy es la aplicación social efectiva de esos valores, principios y normas éticas...” (Lima, 2015: 115).

## 5. Un nuevo modelo de servidor público

A partir de un análisis cuidadoso y sincero de la realidad vigente y de los contenidos y desafíos que imponen los ODS, debemos llegar a una conclusión que resulta axiomática, hay que cambiar el mundo y la forma de conducir el Estado y la sociedad; el individualismo parece trazar la pauta de la conducta humana, y el individualismo no sólo es antiético, es también un impedimento para el desarrollo integral, la corrupción es un elocuente indicador de que esta desviación humana ha permeado el Estado<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Los controles son legal, ético, administrativo, jurisdiccional, social, entre otros.

<sup>18</sup> Los tipos de responsabilidad en la Administración Pública son política, civil o patrimonial, administrativa o disciplinaria y penal.

<sup>19</sup> En el Estado Monárquico primó la tesis de la irresponsabilidad del Estado, es decir que la Corona no comprometía su responsabilidad dado que ella no dañaba; a partir de la Revolución francesa y el nacimiento del Estado de Derecho surge la tesis de la responsabilidad del Estado y sus agentes, la cual ha venido evolucionando hasta consolidarse en la actualidad.

<sup>20</sup> En las instituciones públicas se ha venido perdiendo el valor y el sentimiento de lo colectivo, lo que les ha significado un creciente deterioro.

Debemos ponderar con sinceridad el hecho de que hemos tenido dificultad para modelar un servidor público que contribuya a cualificar la institucionalidad pública, al contrario, los ejemplos que derivan de actuaciones de trabajadores estatales, especialmente de la alta jerarquía, hacen apología de lo que no debe ser un verdadero servidor estatal. Es fácil concluir que el modelo actual de servidor público no alcanza para enfrentar con éxito los ODS, a pesar de los grandes esfuerzos de promoción de la ética pública que se han desplegado en países de la región<sup>21</sup>; los mecanismos utilizados no han sido suficientes y el nivel de compromiso que se exige hoy es mayor.

Por ello se precisa de una plena convicción que permita interiorizar la idea, y actuar en consecuencia, de que generar la institucionalidad que se requiere para asegurar el logro del desarrollo sostenible impone la creación de un nuevo tipo de servidor público, inspirado en una nueva conciencia ética, que coloque en el centro de toda actuación el interés colectivo y el deber ser, y que lo haga con la certeza de que su contribución es determinante para llevar a la gente el mayor grado de felicidad.

Los trabajadores estatales no sólo deben regirse por los principios éticos de gestión pública que ya hemos señalado, sino que deben estar adornados por cualidades y valores éticos y morales que les permitan desplegar en el servicio público todas sus virtudes y contribuir decididamente a la cristalización del fin último del Estado, bien común, el bienestar social, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de la gente. Dentro de dichos valores se pueden destacar<sup>22</sup>:

**Compromiso Social.** El servidor público debe actuar bajo el convencimiento de que su compromiso fundamental es con la sociedad, con la ciudadanía, entendiendo que de su conducta depende la satisfacción y la confianza de la gente; debe tener plena conciencia de que el desarrollo sostenible depende de su conducta y de la coherencia de sus actuaciones.

**Vocación de Servicio.** Se manifiesta a través de acciones que expresan entrega diligente y entusiasmo en el desempeño de las tareas asignadas e implica disposición para dar oportuna y esmerada atención y respuesta a los requerimientos de la gente y a los trabajos encomendados.

**Justicia.** Los empleados públicos en sus actuaciones deben inspirarse en el ideal de reconocer a cada quien lo que en derecho y equidad le corresponde, despojándose de toda actitud que les conduzca a trato

<sup>21</sup> En todos nuestros países podemos encontrar planes y acciones dirigidos a introducir valores éticos en la gestión pública.

<sup>22</sup> Sólo colocamos aquellos valores que más se relacionan con la temática concreta objeto del presente análisis.

preferencial no justificado<sup>23</sup> y prejuicio de cualquier índole; deben ser justos en cada decisión que les corresponda tomar.

**Honestidad.** Constituye el reflejo del recto proceder en el ejercicio de las funciones de las personas que ocupan cargos públicos, rechazando todo tipo de presión y tentaciones a las que están expuestos, dada la posición de poder de los empleados públicos frente al común de los ciudadanos, poder que se manifiesta de distintas formas, algunas de las cuales los pueden llevar a hacer uso del mismo para favorecer, perjudicar, enriquecerse, excederse en sus facultades, dejar de hacer, etc.

**Humildad.** Comportamiento que en el ejercicio de sus actividades obliga al empleado público a asumir su rol de servidor de los demás, alejándose de actitudes egocéntricas y altaneras, reconociendo plenamente los derechos y prerrogativas de cada quien y dando un trato equilibrado a todos; el servidor público debe actuar bajo la convicción de que es un instrumento para facilitar los servicios y trámites a los ciudadanos.

**Disciplina.** Supone la observación plena y el estricto cumplimiento de las normas y los procedimientos administrativos por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así como el respeto a la jerarquía institucional y las instrucciones legítimas que de ella emanen.

**Probidad.** Conducta humana que en el desarrollo de sus funciones deben exhibir los funcionarios públicos, haciendo galas de integridad, honradez y entereza; impone al servidor público respeto para sí y para los ciudadanos que demanden los servicios públicos y trámites, siéndoles siempre veraces y sinceros con las informaciones entregadas.

**Pulcritud.** Entraña el manejo adecuado y transparente de los bienes del Estado por parte de los servidores públicos, quienes deben estar dispuestos a cumplir siempre con las normas y los procedimientos establecidos y a rendir cuentas de todas sus actuaciones.

**Lealtad.** Los Servidores Públicos deben manifestar permanentemente, sin importar las circunstancias, fidelidad hacia el Estado, sus instituciones y los ciudadanos. Actuarán en este sentido dentro del marco que las leyes y los parámetros éticos les imponen; la lealtad permitirá a los servidores públicos actuar siempre en defensa y preservación del patrimonio del Estado y los intereses de la ciudadanía<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Se hace salvedad de las excepciones que derivan de acciones afirmativas o discriminación positiva.

<sup>24</sup> Muchas veces los servidores estatales entienden que la lealtad se la deben al partido o a una autoridad en particular, lo que desnaturaliza su rol ético desviándolos del interés general.

**Neutralidad.** El Servidor Público se obliga a desempeñar sus funciones con total imparcialidad, sin importar partido político o credo, además debe soslayar todo tratamiento influenciado por relación familiar o de amistad; deberá ofrecer los servicios a su cargo inspirado siempre en el cumplimiento del deber y colaboración con los demás.

**Cortesía.** Es la manifestación por parte de los servidores estatales de un trato amable y respetuoso a la dignidad de las personas, en ocasión de atender a los ciudadanos que acuden a las instituciones públicas donde laboran.

**Discreción.** Requiere que los trabajadores del Estado actúen con tacto y prudencia y guarden silencio de los asuntos que traten y ameriten confidencia, por protección de los intereses de las personas involucradas y del propio Estado; esto, sin menoscabo del derecho de los ciudadanos al libre acceso a la información pública.

## 6. Los aportes del CLAD

Como se sabe, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aporta de forma constante al acervo científico-técnico de la Administración Pública en la región desde los distintos tópicos, con la aprobación de cartas y documentos que se constituyen en doctrina, estrategias y herramientas de trabajo que sirven a los países miembros para sustanciar y encaminar sus procesos de reforma y transformación del Estado y de modernización de la Administración Pública. El campo de la ética y la integridad no escapa al abordaje del organismo.

Cada uno de los documentos doctrinarios y estratégicos del CLAD aborda de forma transversal la cuestión de la ética pública, pero en este trabajo solo haremos mención específica de aquellos documentos que dedican de forma concreta parte de su contenido a aspectos teóricos, prácticos y de principios de la ética gubernamental.

En este orden, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado<sup>25</sup> en junio de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y ratificada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>26</sup>, celebrada en el mes de noviembre del mismo año y en el mismo lugar, expone su finalidad y ámbito de aplicación, así como los criterios orientadores y los principios rectores sobre la base de los cuales se recomienda el diseño y rediseño de los sistemas de

<sup>25</sup> Instancia preparatoria de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que es organizada conjuntamente por el CLAD y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

<sup>26</sup> La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se celebraba anualmente, pero a partir del año 2014 se celebra de forma bianual.

empleo público y la carrera administrativa, y orienta sobre la necesidad de estructurar la función pública tomando en cuenta todos los requerimientos que garantizan su funcionamiento efectivo, desde el punto de vista de su organización, métodos, subsistemas y procedimientos de gestión del empleo en el sector público.

Precisamente, uno de los criterios orientadores de esta Carta reza "La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales". (CLAD, 2003: 8-9).

En el mismo tenor, la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada los días 22 y 23 de junio de 2006 en Montevideo, Uruguay, aprobó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el cual fue respaldado luego por la XVI Cumbre de Jefes de Estado, celebrada los días 3 al 5 de noviembre del mismo año en el mismo país. El Código se estructuró bajo la motivación de construir gobiernos democráticos, confiables y sostenibles, inspirados en valores éticos como equidad y justicia.

Su contenido va dirigido a los altos cargos de los gobiernos, quienes en el ejercicio de sus funciones deben ceñirse a valores como objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección a la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente. De forma concreta, el Código define reglas para dichos altos cargos vinculadas con la naturaleza democrática del gobierno, la ética gubernamental y la gestión pública.

Se fundamenta en el concepto de Buen Gobierno, el cual asume la promoción del interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, así como el respeto de los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho; también se fundamenta en principios básicos como el respeto y reconocimiento de la dignidad humana, reconocimiento explícito del gobierno y de la igualdad política de todos los ciudadanos y el respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

El Código establece para los miembros del Poder Ejecutivo las siguientes reglas vinculadas a la ética gubernamental:

1. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad.

2. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
3. Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.
4. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas.
5. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
6. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e impedirán el tráfico de influencias.
7. Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
8. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.
9. Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.” (CLAD, 2006: 5-6).

También, el 10 de octubre de 2013 el Consejo Directivo del CLAD, cumpliendo con el mandato de la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en ciudad de Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013, la cual le había dado su aprobación preliminar, aprobó definitivamente la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en su Relación con la Administración Pública. Dicha Carta fue respaldada posteriormente por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Panamá los días 18 y 19 de octubre del mismo año.

El contenido de la Carta está dirigido a reconocer que los ciudadanos tienen un Derecho Fundamental a la Buena Administración, en consecuencia los poderes públicos y demás órganos estatales, y sus funcionarios están en el deber de plasmar en el desarrollo normativo y el despliegue de sus atribuciones un conjunto de principios, derechos dimanantes, garantías, deberes, conceptos e instrumentos que propicien una interacción respetuosa y digna con las personas usuarias de servicios públicos y trámites administrativos.

Dicha Carta no sólo recoge un amplio conjunto de valores y criterios que hacen parte de la ética, sino que plasma como tal el principio de ética, “en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular.” (CLAD, 2013: 7).

En 2016 fue aprobada en el marco de la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Bogotá, Colombia, los días 7 y 8 de julio, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, la que posteriormente fue respaldada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, los días 28 y 29 de octubre del mismo año.

Esta se organiza sobre la base de unos objetivos y conceptos que toman en cuenta las características de la Administración Pública latinoamericana del siglo XXI, ampliando y complementando desde la óptica regional los pilares establecidos en el marco de la Alianza Global por el Gobierno Abierto (AGA)<sup>27</sup>, e introduciendo el concepto de Estado Abierto<sup>28</sup>; tiene por finalidad, con base en la transparencia, la participación, la tecnología de la información y la colaboración, generar valor público que coadyuve a la concreción del derecho de los ciudadanos al buen gobierno.

Dentro de los criterios y principios orientadores de la Carta de Gobierno Abierto, Capítulo III, se recoge en la letra d) el principio de ética pública e integridad, en el cual se reitera el contenido del principio de ética expuesto en la Carta de Derechos y Deberes ya citada.

<sup>27</sup> Plataforma mundial lanzada en 2011 para impulsar los pilares del Gobierno Abierto, la que hoy está integrada por 78 países, de los cuales 15 son miembros del CLAD.

<sup>28</sup> El contenido de la Carta trasciende la idea del gobierno abierto en la esfera del Ejecutivo, por lo que su contenido es recomendado para todos los poderes del Estado y el ámbito local.

Por otra parte, El CLAD creó la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP), constituida por instituciones públicas y privadas de los países miembros que luchan contra la corrupción. Sus actividades se enmarcan en la elaboración y publicación de un boletín cada 4 meses, bajo la plataforma del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre la Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)<sup>29</sup> del organismo, recepción de solicitudes de incorporación, procesamiento y colocación en la web, la búsqueda en la web de noticias, bibliografía, eventos, etc., relacionados con el tema para ser colocadas en los formatos pre-establecidos del boletín.

También existe en el SIARE, en el Directorio de Portales en Gestión Pública, la Sección Lucha contra la Corrupción y Rescate de la Ética Pública, la cual constituye una lista de portales de instituciones que abordan el tema; está dividida en portales nacionales e internacionales. Los portales internacionales están divididos a su vez en gubernamentales y no gubernamentales.

El CLAD aborda además la formación y la capacitación en materia de ética a través de los programas académicos de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP)<sup>30</sup>, cuyas actividades toman en cuenta las distintas dimensiones de la ética pública: prevención, corrección, teorías, casos prácticos, lucha anticorrupción, etc.

Finalmente, en el marco de la Reunión ordinaria del Consejo Directivo del CLAD celebrada en Santiago de Chile el día 8 de noviembre de 2016, se acordó la elaboración de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, y se dio instrucción a la Secretaría General para iniciar en el presente año dicha elaboración. Esta decisión se inscribe en la reflexión que se ha hecho a lo interno del organismo respecto de la importancia de replantear la cuestión de la ética en el servicio público, a partir de las complejidades y nuevos desafíos que enfrenta la gestión pública a la luz de los ODS, el flagelo de la corrupción administrativa y las exigencias ciudadanas.

<sup>29</sup> El CLAD se ha constituido en el repositorio de información de la red de Administración Pública de la ONU en materia de reforma de Estado, modernización de la Administración Pública, gestión, políticas públicas, etc., en América Latina; esto lo hace a través del SIARE.

<sup>30</sup> La Escuela fue creada en 2007, su Consejo Académico está compuesto por todos los responsables de escuelas e institutos de los países miembros del organismo. Imparte un promedio de treinta cursos por año, dirigidos a funcionarios públicos de la región; los programas son diseñados e impartidos con base en las experiencias de los gobiernos y del CLAD.

## 7. Conclusiones: Aproximación a un Modelo Ético para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nos atrevemos a afirmar que para alcanzar con éxito los ODS es necesario que nos aboquemos a la construcción de un modelo de ética e integridad en el sector público que contenga los ejes tradicionales que correspondan, pero que incorpore nuevos ejes que interpreten con precisión la realidad del Estado y la Administración Pública de nuestra región en el presente siglo.

La articulación y funcionamiento del Estado del siglo XXI, dado el repositionamiento de la ciudadanía a partir de la consolidación y surgimiento de nuevos derechos fundamentales, la necesidad de rediseñar la Administración Pública tomando en cuenta nuevas características que se derivan de las crecientes exigencias ciudadanas, a pesar de la escasez de recursos, la complejidad que brota de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que hace caducos los modelos de gestión pública en muchos de nuestros países, la indudable verificación de lamentables fracasos en la promoción de la ética pública y la gestión en valores, la existencia de un cuerpo funcionarial que en gran medida se ha alejado de los cánones éticos y morales, todo ello nos indica que no sólo debemos desarrollar nuevas formas de gestión, es preciso también un nuevo marco ético para las instituciones públicas.

Ese nuevo modelo debe estar acompañado de efectivas estrategias de gestión de la ética en el sector público; éstas deben incorporar las distintas aristas que coadyuven a blindar con principios, valores y praxis las entidades estatales y a frenar la corrupción administrativa. En este orden, rescatamos y proponemos algunos componentes mínimos para dichas estrategias, los cuales deben ser adaptados y desarrollados de acuerdo a la realidad de cada país e institución, a saber:

### **Modelo de estrategia para la gestión ética en instituciones públicas en el marco de los ODS**

- I. Marco Conceptual
  - a. Ética e Integridad a la luz del Estado Social, Democrático, de Derecho y de Justicia
  - b. Ética y Constitución Política
  - c. Ética y Derechos Humanos
  - d. Principios éticos de la Administración Pública del siglo XXI
  - e. Contenido ético de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
  - f. Fundamentos éticos de la Función Pública
  - g. Incidencia de la ética en el modelo de gestión pública
  - h. Ética y los procesos de reforma y transformación del Estado
  - i. Ética y modernización de la Administración Pública

- II. Gestión de la ética en las instituciones públicas
  - a. Metodología de implantación
  - b. Etapas de despliegue
  - c. Diagnóstico
  - d. Cultura organizacional
  - e. Requerimientos
  - f. Órgano Rector
  - g. Conformación Comité de ética
  - h. Conformación Equipos de agentes de cambio
  - i. Designación de promotores de prácticas éticas
- III. Código de ética en el servicio público
  - a. Metodología para elaboración
  - b. Nota explicativa
  - c. Contenido
  - d. Fundamentos
  - e. Compromisos éticos
  - f. Deberes
  - g. Prohibiciones e incompatibilidades
  - h. Faltas y sanciones
  - i. Responsables de su aplicación
  - j. Difusión y sensibilización
  - k. Rol de los responsables de gestión humana
  - l. Papel de los supervisores
- IV. Los compromisos éticos
  - a. ¿En qué consisten?
  - b. Los promotores de los compromisos éticos
  - c. Metodología para su construcción
  - d. Procedimiento e instrumentos de definición
  - e. Verificación de cumplimiento
- V. Estrategias para la incorporación de la ética a las instituciones públicas
  - a. Conceptos básicos
  - b. Estrategia pedagógica o formativa
  - c. Estrategia comunicacional
  - d. Componentes
  - e. Lineamientos y Acciones
  - f. Instrumentos
- VI. Plan de Mejora ética en las instituciones estatales
  - a. Metodología para diseño y aprobación
  - b. Nota explicativa
  - c. Componentes esenciales del plan
  - d. Instrumentos de gestión de la ética pública
  - e. Mecanismos de evaluación del plan

Como se puede notar, el contenido de la propuesta de modelo de estrategia ética que formulamos guarda estrecha relación con los ODS, especialmente con el objetivo número 16, que hace referencia a construir instituciones eficaces e inclusivas y que rindan cuentas. Sin una estrategia ética en el sector público no será posible contar con dichas instituciones, que son en definitiva las que deberán representar la filosofía de la Administración Pública del siglo XXI.

## Referencias Bibliográficas

- Aldeguer, B. (2015) "La ética pública aplicada y la gestión de la integridad. El caso español", En: *Ética Pública frente a la corrupción. instrumentos éticos de aplicación práctica*, Diego Bautista, O. (coordinador), Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 191-249.
- Diego Bautista, O. (2013), *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*. México, Senado de la República.
- CLAD. (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Web: [www.clad.org](http://www.clad.org)
- (2006) *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Web: [www.clad.org](http://www.clad.org)
- (2013) *Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Web: [www.clad.org](http://www.clad.org)
- (2016) *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Web: [www.clad.org](http://www.clad.org)
- Cunill, N. (2015), "Administración Pública y democracia. Una conexión elusiva y de nunca acabar". En: *20 años de Congresos del CLAD: Aportes a la Reforma del Estado y la Administración Pública en Iberoamérica*. Ed. por Cunill, N. Caracas: CLAD, 51-66.
- Emmerich, G. (2011), "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", En: *Transparencia y rendición de cuentas*. Ed. por Sosa, J. México, Siglo XXI editores, 107-130.
- Montero, G. (2015), *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*. Cuarta Edición. Santo Domingo, Rep. Dom. Publicaciones MAP.
- Lima, J. (2015), "La educación crítica en derechos humanos como instrumento de lucha contra la corrupción", En: *Ética pública frente a la corrupción*. Diego Bautista, O. (coordinador), Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 93-120.
- Rodríguez-Arana, J. (2012), *Interés General, Derecho Administrativo y Estado del Bienestar*. Madrid, Portal Derecho.



# Revista de Administración Pública



La ética pública constitucional y la buena administración.

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz\*

## I. El marco constitucional español de la ética pública

La Constitución española de 1978, parafraseando a Zipellius, constituye el marco propio en el que deben explicarse, y entenderse, las principales categorías, instituciones y conceptos que componen el entero sistema del Derecho Público y la Ciencia Política. Otto Mayer hace mucho sentenció, con su proverbial solemnidad: “El Derecho Constitucional pasa, el derecho Administrativo permanece”. Y el célebre magistrado alemán Werner, refiriéndose a esta cuestión dejó escrito que “El Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretizado”.

Evidentemente, no es este el lugar adecuado para trazar las relaciones existentes entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Sin embargo, es menester recordar brevemente que nuestra Norma Fundamental, como fuente de las fuentes del Derecho, reconoce todo un conjunto de parámetros, vectores, criterios o principios de Derecho, expresiones todas ellas de los valores superiores del Ordenamiento jurídico establecidos en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Sabemos que el Derecho no es Ética. En efecto. Pero la Ética, el *ethos* propio del Estado de Derecho, la gran matriz cultural de la democracia, está en la base del Derecho. Por una obvia razón, porque si el Estado de Derecho es una expresión de la justicia el Derecho, es, debe ser, la misma justicia.

La caracterización constitucional de la Ética Pública requiere, con carácter previo, analizar el contexto social y político del principal elemento configurador de la existencia de la Administración Pública como es el *interés general*. Esto es así por la sencilla razón de que el entendimiento de la Ética como ciencia social supone el estudio de la conducta humana de acuerdo con los postulados de la recta razón, lo que aplicado al ámbito de la función

\*Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de la Coruña, España. Presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.  
rajaime@gmail.com

pública en sentido amplio implica un esfuerzo de comprensión de lo que puede significar, desde este punto de vista, el interés general en un Estado social y democrático de Derecho como el español. Un concepto polémico que en el Estado de Derecho se presenta en la realidad concreta y en forma de razonamiento, de justificación, es decir, si el interés general no está encarnado en la cotidianeidad o si se formula unilateral o autoritariamente constituye una de las más graves lesiones que puede sufrir el Estado de Derecho. Realidad y razón son las dos bases éticas sobre las que se despliega el interés general como concepto clave del Derecho Administrativo, y por supuesto de la Administración Pública.

Es bien sabido que uno de los conceptos que más aparecen en la Constitución española de 1978 es precisamente el interés general. Es lógico que sea así puesto que, en esencia, en un modelo de Estado social y democrático de Derecho, el Derecho Administrativo, como ha señalado atinadamente el profesor González Navarro, es el Derecho del poder para la libertad. Esta feliz construcción doctrinal ayuda sobremanera a hacerse una idea del sentido que tiene la función constitucional de la Administración Pública tal y como, por ejemplo, aparece caracterizada en los artículos 9.2, 10.1 y 103 de la Constitución Española de 1978, sin contar todas las referencias que el capítulo III de la Carta Magna atribuye a los poderes públicos como promotores de objetivos constitucionales de naturaleza social.

Ciertamente, el artículo 9.2 de la Constitución es uno de los preceptos más comentados y glosados del texto constitucional en orden a determinar el sentido y funcionalidad de los poderes públicos. Algun sector de la doctrina ha llegado a sostener que en dicho artículo se construye una auténtica función promocional de los poderes públicos dirigida a promover y facilitar la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran. De esta manera, la Constitución, además de imponer a dichos poderes públicos la obligación de remover los obstáculos que impidan la efectividad de estos objetivos constitucionales, afirma que, en efecto, la función esencial de los poderes públicos es una tarea abierta y comprometida con la libertad y la igualdad, lo que implica que toda la producción administrativa debe estar animada de esta relevante función. Evidentemente, desde la consideración de la Ética Pública como ciencia que estudia el comportamiento de las personas al servicio de los poderes públicos de acuerdo con el interés general, el artículo 9.2 cobra una especial relevancia, un especial sentido y un lugar capital en la hermenéutica constitucional.

Junto a este capital precepto constitucional nos encontramos, desde la perspectiva objetiva, con el artículo 10.1 constitucional que, como es sabido, dispone que "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social". Aquí se encuentra, la determinación constitucional del alcance del interés

general en el Estado social y democrático de Derecho. Como ha señalado García de Enterría en un trabajo titulado “La significación de las libertades públicas” (1981), hoy el interés público reside en una labor de promoción de derechos de los ciudadanos superando una versión cerrada y casi patrimonial del interés público. Si estamos de acuerdo en que la finalidad del Estado hoy es la garantía de los derechos de los ciudadanos desde la orientación que he denominado de la libertad solidaria, entonces podremos llamar la atención sobre la función que en esta materia corresponde a la Administración Pública en general y a sus agentes en particular. Que esto puede ser así se deduce sin dificultad de la cantidad y calidad de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que, en sede de derechos fundamentales, queda bien claro que estos derechos constituyen uno de los objetivos del Estado social y democrático de Derecho y que, por tanto, la Administración cumple su dinamismo constitucional en la medida en que su actuación sigue estos postulados.

Por lo que se refiere al artículo 103.1 de la Constitución que en este precepto se encuentra el *ethos* constitucional que la Norma Suprema atribuye a la Administración y a los Poderes públicos en general. No es casual que el constituyente hubiera querido seleccionar entre las diferentes opciones posibles el término servicio para caracterizar la esencia de su función. En efecto, según dispone el artículo 103.1 la Administración sirve con objetividad al *interés general*. Es decir, la Administración pública está al servicio de los intereses generales. Al servicio de un concepto jurídico indeterminado que, como señalamos anteriormente, en un Estado social y democrático de Derecho aparece vinculado a la realización efectiva de la libertad solidaria de cada una de las personas integrantes del cuerpo social. Si la Administración pública sirve los intereses generales como persona jurídica, los agentes o empleados singularmente considerados deben distinguirse también por el servicio en su trabajo profesional ordinario de gestión pública, cualquiera que sea su posición en la maquinaria administrativa. Lógicamente, es diferente, en este sentido, la posición que pueda tener quien opera potestades públicas discrecionales que quien realiza tareas administrativas materiales más o menos mecánicas. Aquí se encuentra, pues, un fuerte componente ético de la caracterización constitucional de la Administración Pública que va a permitir a los ciudadanos juzgar acerca de la temperatura ética del aparato administrativo en general y en particular.

El servicio a los intereses generales, al interés general, ha de ser objetivo pues tras la victoria del principio de juridicidad y el ocaso de una manera de entender el poder en forma subjetiva, en virtud de la cual el capricho y el puro deseo de dominación eran la fuente del Derecho, hoy emerge una nueva forma de concebir el ejercicio del poder en versión objetiva que, por obvias razones, quizás porque la condición humana sigue siendo la misma que hace dos milenios, requiere de temple, de moderación, de equilibrio y de sensibilidad social pues, de lo contrario, el poder aparece en clave de fuerza

racionalizada en lugar de ser un instrumento para promover la justicia y el interés general.

Estas consideraciones pueden ayudar a entender el sentido de la Ética pública en un tiempo en que ciertamente el poder, el dinero y la notoriedad, como ya advirtieron los clásicos, conducen, cuándo se pierde la perspectiva instrumental a toda suerte de desaguisados y estropicios que tienen en la base la desnaturalización del poder, que en lugar de ser, como decía Santi Romano, una función de servicio a la colectividad, tantas veces se convierte en instrumento de dominación, de laminación o de exclusión, cuándo no de fuente de enriquecimiento. La crisis actual, más allá de su proyección económica, es, en esencia un gran atentado a la ética pues los votos, los apoyos políticos, todo lo justifican para los dirigentes políticos, hasta lo más inimaginable y, por otro lado, la sed, el hambre, a veces insaciable y creciente, de lucro, de beneficios económicos, ha permitido toda suerte de atropellos y arbitrariedades.

En este contexto, podemos definir la Ética, en términos generales, como ese conjunto de principios y criterios morales que regulan las actividades humanas de acuerdo con la recta razón, de tal manera que es la primera entre todas las ciencias prácticas. Más que como una reglamentación, debe entenderse como la fuente de las cualidades, la disposición al hábito moral y la adecuación personal al ideal humano. En el caso de la Ética pública, la referencia ha de hacerse al interés general tal y como se ha comentado anteriormente.

## **II. La dimensión ética**

Probablemente nunca a lo largo de toda la historia tantos han hablado tanto de ética. ¿Por qué de repente un interés tan generalizado por las normas que deben regir íntimamente, si podemos hablar así, nuestro comportamiento? No pretendo dar una respuesta exhaustiva a esta cuestión, simplemente apuntar lo que a cualquiera de nosotros posiblemente le ha pasado por la cabeza con su sola mención.

En el interés actual por la ética hay razones circunstanciales, como pueden ser los escándalos que nos sirve con mayor o menor intensidad y frecuencia la prensa diaria en todo el mundo. Hay razones políticas en este interés desusado, porque la ética se ha convertido en un valor de primer orden, o cuando menos como un cierto valor para el mercadeo político. Además, hay también situaciones de desconcierto, ante las nuevas posibilidades que ofrece la técnica, que exigen una respuesta clarificadora. Pero hay una razón de fondo que pienso que justifica plenamente el interés por las cuestiones éticas, e intentaré ahora referirme a ella con un poco de detenimiento.

En efecto, son incontestables los síntomas de que se están produciendo profundísimos y vertiginosos cambios en los modos de vida del planeta, hecho que se pone particularmente en evidencia en las sociedades avanzadas de occidente, o en aquellas otras de dispares ámbitos geográficos que con mayor o menor éxito se han adaptado a las denominadas exigencias occidentales de vida. Estos cambios en los modos de convivencia son tan extensos, y se manifiestan con tal intensidad en las diversas áreas del entero existir (desde la producción a la comunicación, por ejemplo) que muy bien podemos estar asistiendo, como muchos pensadores han apuntado, a un cambio de civilización.

Todo el elenco de cambios en la estructura técnica de nuestra sociedad se traduce en transformaciones profundas, entre otras cosas, de nuestros modos de vida. Y con ellos se produce un derrumbamiento de los valores tradicionales, o más exactamente cabría decir, de los valores de la sociedad tradicional, entendiendo aquí tradicional en el sentido de una sociedad cerrada y rígidamente estructurada.

Se ha hablado mucho de la contraposición entre sociedades tradicionales y sociedades abiertas, y sin pretender entrar ahora en el pormenor de la cuestión, digamos que efectivamente es posible discernir en la sociedad que estamos configurando una serie de rasgos que la caracterizan en oposición con el modelo social que se va quedando atrás. La democracia, con todo lo que tiene de perfectible en los modos en que la articulamos, parece afortunadamente afianzarse universalmente como forma de organización de la vida política; al menos esa tendencia es clara. La participación en la vida pública por parte de todos los miembros de la sociedad se enriquece progresivamente, sobre todo en las sociedades avanzadas, posibilitándose la integración de los individuos en la vida social a través de un tejido asociativo cada vez más rico. El pluralismo alcanza todos los órdenes de la vida, extendiéndose a la cultura, caracterizándose así nuestras sociedades como sociedades multiculturales. La remodelación y desformalización de los roles sociales más característicos de la sociedad tradicional contribuye, en algún sentido, a crear estructuras más equitativas y más respetuosas con la condición personal de todos los miembros de la sociedad. La ampliación del tiempo de vida, debido a las mejores condiciones de nuestra existencia y a los adelantos médicos y sociales, está provocando un incremento temporal de dos segmentos de la vida humana (la vejez y la juventud), con un inaceptable desplazamiento y marginación de sus integrantes.

Los valores de la sociedad tradicional (los de “nuestra” sociedad tradicional), insisto, han quebrado, pero no lo han hecho los valores humanos, los valores que cimentan toda civilización y cultura posibles, y que de alguna manera son valores permanentes, de siempre. Por eso, la construcción de una civilización o de una nueva cultura no podrá hacerse

sin volver sobre ellos. Sin embargo, no se trata de hacer una repetición mimética, sin más, no se trata de fotocopiar o de clonar. De lo que se trata es, en relación con los valores humanos, de pensarlos, de remozarlos, de renovarlos, de dotarlos de una nueva virtualidad que sólo la inventiva, la imaginación y la creatividad de esta criatura singular que es el hombre puede proporcionarles.

La tarea es, a día de hoy, urgente, porque el pensamiento único, sobre todo en el espacio económico y financiero se ha impuesto con gran fuerza derribando gobiernos, manejando bolsas y sometiendo a las poblaciones a toda una serie de sacrificios y penurias motivadas por la incapacidad de los gobiernos de plantar cara a estos invisibles poderes que siguen manejando todos los hilos del sistema. La vuelta a los valores humanos, a la dimensión ética, es, por ello, fundamental.

Ahora bien, si no podemos siquiera esbozar las nuevas relaciones, las nuevas estructuras que el ser humano debe crear, sí podemos tal vez apuntar los valores desde los que ese cambio debe ser abordado, o algunos aspectos del sentido que debemos proponer a ese cambio.

Hemos de subrayar la dignidad del hombre, de la persona, de cada vecino. Me gusta esta expresión “cada vecino”, para subrayar la condición de realidad concreta del sujeto a que me estoy refiriendo. El hombre y los derechos del hombre, que se hacen reales en cada hombre, son para mí la clave del marco que queremos construir, y no nos exime esta aseveración de la necesidad de indagar y buscar una comprensión cada vez más cabal y completa de su significado. La dignidad personal del hombre, el respeto que se le debe y las exigencias de desarrollo que conlleva constituyen la piedra angular de toda construcción civil y política y el referente seguro e ineludible de todo empeño de progreso humano y social.

Pues bien, para que nuestro conocimiento de las cosas progrese, para que superemos los límites que la modernidad racionalista nos impuso, al tiempo que creía que nos hacía dueños totales de nuestro futuro, considero que debemos desarrollar lo que se ha llamado *pensamiento compatible*. Debemos desarrollar formas de pensamiento que nos permitan orillar las dificultades originadas por un pensamiento sometido a las disyuntivas permanentes a que nos condujo el racionalismo. El pensamiento compatible nos permite superar esas diferencias y apreciar que en la realidad se puede dar unido lo que una mentalidad racional “matemática” nos exigía ver como opuestos. Estimo que es un imperativo ético hacer ese esfuerzo de comprensión. Posiblemente nos permitirá descubrir que realmente lo público no es opuesto y contradictorio con lo privado, sino compatible y mutuamente complementario, o que incluso vienen recíprocamente exigidos; que el desarrollo individual, personal, no es posible si no va acompañado por una acción eficaz a favor de los

demás; que la actividad económica no será auténticamente rentable si al tiempo, y simultáneamente, no representa una acción efectiva de mejora social; que el corto plazo carece de significado auténtico si no se interpreta en el largo plazo; etc., etc. Que la norma no se opone a la libertad, sino que, si es auténtica, justa, la potencia; que debe distinguirse la valoración moral de los comportamientos del juicio moral de las personas, que es un abuso de nuestra condición racional.

Otro rasgo que debemos potenciar en nuestro acercamiento a las cosas es el *pensamiento dinámico*. Este nos lleva a comprender que la realidad (y más que ninguna la social, la humana) es dinámica, cambiante, abierta, y no sólo evolutiva, preñada de libertad. Por eso debemos superar la tendencia a definir estáticamente, o con un equilibrio puramente mecánico, lo real, que no resistiría tal encorsetamiento sin sufrir una grave tergiversación. A esto venimos refiriéndonos, precisamente. Sobre la afirmación de su ser radical, el hombre ha de desarrollar las virtualidades que allí se encierran, tanto en lo que se refiere a su autodesarrollo personal como en lo relativo a la realización de su ser social. Pensar el hombre, la sociedad o la historia, a plazo fijo, con un punto final, como un proceso cuyo cierre vislumbramos, viene a ser negar el mismo ser del hombre. Quizás pueda afirmarse que ese ha sido el más grave error de la modernidad, o el de más graves y trágicas consecuencias.

Estas dos características del pensamiento y del conocimiento que debemos desarrollar y potenciar (el pensamiento compatible y dinámico), y las anteriores referencias a la dignidad del hombre y la apertura a lo real, fundamentan otro de los valores sobre los que debemos asentar nuestra acción: el diálogo. Pero el diálogo sólo es auténtico si se construye sobre una actitud profundamente ética. El diálogo es una acción propia no del hombre astuto, del negociador, del habilidoso, del que regatea en corto. El diálogo es propio del hombre bueno. Bueno no en el sentido de “bondadoso”, en el de “torpe de buenas intenciones”, ni siquiera me inclino a aceptar lo de “bueno, en el buen sentido de la palabra”, como se definía el maestro Machado. El diálogo es propio del hombre bueno en el sentido fuerte de la palabra “bueno”, en el sentido ético.

La participación, por último, es otra condición de acción de futuro, congruente con todo lo que venimos diciendo. Simplemente me limitaré a recordar aquella máxima kantiana de que el hombre no debe ser tomado nunca como medio, sino como fin. Y si lo que buscamos es un crecimiento en libertad, en humanidad, en definitiva, sólo podrá hacerse realidad ese objetivo, si cada uno se hace protagonista de sus acciones y de su desarrollo, y posibilita con su actuación que los demás también lo sean. Así entiendo la participación.

La preocupación por la Ética, por fortuna, no es hoy sólo una cuestión de moda llevada a cabo por simples razones de actualidad como pueden

ser la corrupción política y financiera, las crisis económicas, la pérdida de legitimidad de las instituciones o la mutación de los sistemas de valores, sino que corresponde a un movimiento cultural e intelectual de fondo que parece presagiar el advenimiento de un nuevo ciclo en el desarrollo de la humanidad, en el que el factor ético será el generador del pensamiento, de la acción y de las relaciones de convivencia dentro y fuera de las organizaciones.

Es precisamente en el seno de estas organizaciones humanas donde se hace necesaria la recuperación de los valores éticos como referentes de su actuación. Las estructuras económicas y políticas son instrumentos al servicio del hombre, como también la Administración Pública debe promover los derechos fundamentales y hacer posible un ambiente de calidad y eficacia en el marco de la legalidad y del servicio público. Cuando se pierde de vista el carácter instrumental de las instituciones y los únicos aspectos que sobresalen son los mercantiles, entonces la lucha por los derechos fundamentales del hombre no puede menos que experimentar un claro retroceso.

Este renacimiento del interés por la ética se produjo concretamente en el mundo de los negocios y de la empresa privada hace dos décadas, teniendo como resultado el desarrollo, es cierto que todavía no muy logrado, de nuevas sensibilidades sociales de las empresas que transciende de lo puramente económico. La aplicación de esta reflexión ética a la Administración Pública es mucho más tardía, habiéndose fijado su nacimiento en 1978, fecha de publicación del primer libro sobre el tema (*"Ethics for bureaucrats"* de John Rohr). Es a esta última dimensión de la Ética, la Ética de la Administración Pública o Ética Pública, a la que voy a referirme a partir de este momento, tratando de proyectar sobre la organización administrativa los mismos valores éticos que (de acuerdo con el razonamiento que he venido desarrollando) deben regenerarse para alcanzar el pregonado “cambio de civilización”.

El paso de los años ha ido cambiando numerosos aspectos que rodean el régimen y funcionamiento de la Administración pública. Podemos resumir en tres las modificaciones más importantes acontecidas en el ámbito de la propia Administración Pública. 1. Los cambios políticos, entre los que destaca la implantación generalizada de sistemas democráticos; 2. Los cambios económicos, principalmente la austeridad en el gasto público impuesta por la crisis fiscal del Estado Social y, 3. Los cambios en la forma de gestión del sector público, mediante la importación de técnicas desde el *management* privado y la devolución de actividades hasta ahora públicas a la sociedad civil. A éstos deben añadirse los cambios tecnológicos que han revolucionado los instrumentos de gestión. Todos estos cambios han influido sobre el funcionamiento de la Administración y sobre el comportamiento de los propios funcionarios.

La Administración Pública del Estado social y democrático de Derecho es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración se encuentra en el servicio a los intereses colectivos, en el servicio del bien común. Por eso, me atrevería a decir que una de las asignaturas pendientes de la Administración pública de nuestro tiempo es la recuperación de la idea de servicio y, eso sí, la necesaria profesionalización de la Administración pública que, en cualquier caso, ha de estar, no sólo abierta a la sociedad, sino pendiente ante las demandas colectivas para ofrecer servicios públicos de calidad.

Estas circunstancias, entre otras muchas, exigen un cambio sustancial en la concepción y actuación de la Administración Pública. Los programas de reforma y modernización de la Administración Pública deben tener como objetivo recuperar esta concepción instrumental de la Administración. Para ello, deben incidir sobre varios elementos claves, como son la introducción de criterios de competencia en la Administración, la desburocratización y simplificación de los procedimientos, la motivación del personal, así como la reducción del gasto público y su gestión de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia, en un marco en el que la Administración pública contribuya decididamente a una constante humanización de la realidad.

### **III. Sobre la Ética Pública.**

La Ética Pública, en una primera aproximación, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. Es la Ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto realizados por funcionarios públicos.

La Ética Pública es, como la Ética en sí misma, una ciencia práctica. Es ciencia porque el estudio de la Ética para la Administración Pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien.

La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a los demás, es el eje central de la ética pública, como lo es la conservación del bien común. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la Administración y debe conectarse con una Administración Pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos

fundamentales de los ciudadanos. Una Administración que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien terminado y de que es necesario encontrar –cuando así sea menester– los intereses legítimos de los ciudadanos en los múltiples expedientes que hay que resolver. Contribuir a la Administración moderna que demanda el Estado social y democrático significa, en última instancia, asumir el protagonismo de sentirse responsables, en función de la posición que se ocupe en el engranaje administrativo, de sacar adelante los intereses colectivos.

En un Estado social y democrático de Derecho, la Administración ya no es dueña del interés público, sino que está llamada a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos, cuya misión es crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión de los intereses públicos. En este contexto, pienso que estaremos más cerca de un aparato público que oferte servicios de calidad y que promocione los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los principios éticos para la acción administrativa no deben ser contemplados como restricciones para la actividad pública. No. Deben ser interpretados como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad importante para que los ciudadanos sean más conscientes de que la Administración es una función de servicio y que únicamente busca la satisfacción de los intereses colectivos.

En este sentido, los principios de Ética Pública deben ser positivos y capaces de atraer al servicio público a personas con vocación para gestionar lo colectivo. Han sido muchos los estudiosos que han tratado de sintetizar los principios esenciales de la Ética Pública. La que a continuación reproduczo es una más de estas listas (en este caso un decálogo), cuyos principios pertenecen al sentido común y traen su causa de las exigencias del servicio público.

En primer lugar, los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito y la capacidad. Y no sólo el ingreso sino la carrera administrativa.

En segundo lugar, la formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida, entre otras cosas, a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público debe realizarse con perfección. Sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de “otros”.

En tercer lugar, la llamada gestión de personal y las relaciones humanas en la Administración pública deben estar presididas por el buen tono y una educación esmerada. El clima y el ambiente laboral han de ser positivo y los funcionarios deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad que justifica la propia existencia de la Administración pública.

En cuarto lugar, la actitud de servicio y de interés hacia lo colectivo debe ser el elemento más importante de esta cultura administrativa. La mentalidad y el talante de servicio, en mi opinión, se encuentran en la raíz de todas las consideraciones sobre la Ética Pública y explica, por sí mismo, la importancia del trabajo administrativo.

En quinto lugar, debe destacarse que constituye un importante valor deontológico potenciar el sano orgullo que provoca la identificación del funcionario con los fines del organismo público en el que trabaja. Se trata de la lealtad institucional, que constituye un elemento capital y una obligación central de una gestión pública que aspira al mantenimiento de comportamientos éticos.

En sexto lugar, conviene señalar que la formación en Ética Pública debe ser un ingrediente imprescindible en los Planes de Formación para funcionarios públicos. Además, deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública. Y, por supuesto, debe estar presente en la formación continua del funcionario. En la enseñanza de la Ética Pública debe tenerse presente que los conocimientos teóricos de nada sirven si no calan en la praxis del empleado público. Por eso la vida moral del funcionario es mucho más que enfrentarse con supuestos delicados, se trata de adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen como un auténtico servidor público, como un gestor de intereses colectivos que busca su instauración en la sociedad.

En séptimo lugar, conviene resaltar que el comportamiento ético debe llevar al funcionario público a la búsqueda de las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo su tarea.

En octavo lugar, la actuación pública debe estar guiada por los principios de igualdad y no discriminación. Además, la actuación conforme al interés público debe ser lo “normal” sin que sea moral recibir retribuciones distintas a la oficial que se reciben en el organismo en que se trabaja.

En noveno lugar, el funcionario debe actuar siempre como servidor público y no debe transmitir información privilegiada o confidencial. El funcionario, como cualquier otro profesional, debe guardar el silencio de oficio.

En décimo lugar, el interés colectivo en el Estado social y democrático de Derecho se encuentra en facilitar a los ciudadanos un conjunto de condiciones que haga posible su perfeccionamiento integral y les permitan un ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales. Por tanto, los funcionarios deben ser conscientes de esa función promocional de los poderes públicos y actuar en consecuencia.

En cualquier caso, y a pesar del decálogo de valores éticos que he enumerado, la formulación que debemos dar en estos tiempos a la Ética no puede consistir tan sólo en enunciar valores deseables o atribuirles características ideales a los profesionales (bien sean éstos directivos o no), sino, por el contrario, se debe ser capaz de situar de manera práctica y efectiva, en los procesos de fijación de metas y objetivos, y desde allí impregnar toda la cultura de la organización para que sea compartida por todos los miembros de la misma y sirva de punto de referencia obligado para llevar adelante la gestión cotidiana.

Las administraciones públicas deberán fomentar modelos de conducta que integren los valores éticos del servicio público en la actuación profesional y en las relaciones de los empleados públicos con los ciudadanos, contemplando una serie de valores éticos que han de guiar la actuación profesional de los empleados públicos: voluntad de servicio al ciudadano, eficaz utilización de los medios públicos, ejercicio indelegable de la responsabilidad, lealtad a la organización, búsqueda de la objetividad e imparcialidad administrativa, perfeccionamiento técnico y profesional, etc.

La Ética pública supone la enseñanza de un conjunto de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el funcionario. No se trata de transmitir ideas tan interesantes como la lealtad institucional, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, etc. Es imprescindible que la actividad del funcionario esté presidida por un conjunto de valores humanos que están inseparablemente unidos a la idea del servicio y que, indudablemente, facilitan la sensibilidad ante lo público. Me refiero a virtudes tan importantes como la laboriosidad, la solidaridad, la magnanimitad o la modestia entre otras.

Pienso que si a alguien se puede exigir un plus especial de calidad humana es a los funcionarios y responsables públicos. Por una parte, porque gozan de una serie de potestades que no tiene el sector privado y, por otra, porque la gestión de intereses colectivos es una de las actividades más trascendentales del horizonte profesional.

Realmente, el nivel de ejemplaridad y de altura ética que se exige al funcionario hace necesario que permanentemente las Escuelas de Administración Pública presten atención en sus programas docentes a

estos temas. Junto a ello, que es muy conveniente, el propio funcionario debe hacer autocrítica sobre los motivos que le llevan a la actuación administrativa habitualmente. De esta manera, es más fácil tener presente los criterios éticos para la acción pública y así irá creciendo la sensibilidad colectiva de los empleados públicos.

Son en definitiva los propios empleados públicos los que deben asumir como propios los principios éticos, y aplicarlos a su actuación profesional y a sus relaciones con los ciudadanos. Ello sin duda modificaría la imagen peyorativa de la Administración y ayudaría a su rearmamento moral. En resumen, contribuiría decididamente a recuperar la tan difuminada idea de servicio público tanto en el ámbito privado como en el público.

#### **IV. Ética Pública y buena Administración Pública**

En las formulaciones recientes sobre la esencia del buen gobierno y de la buena administración suele estar siempre presente la dimensión ética, seguramente porque se ha caído en la cuenta de que el gobierno y la dirección de instituciones públicas no es una actividad neutral. Debe estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y debe facilitar, por tanto, a quienes la realizan, o a quienes va dirigida, su mejoramiento personal. La importancia de la Ética en relación con la muy noble actividad política continua siendo en el presente uno de los aspectos más complejos de afrontar probablemente porque todavía el poder, el dinero y la fama son tres grandes ídolos a los que se adora con intensa devoción.

El gobierno y la administración de la res pública no pueden reducirse a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales; el gobierno y la administración pública deben partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus derechos, a la que los poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse.

La afirmación de la prioridad del hombre, de la fundamentalidad del ser humano en la concepción de las nuevas políticas es el elemento clave de su configuración ética. Pero hablar de configuración ética no puede entenderse como la articulación de una propuesta ética concreta, definida, que venga a constituir una especie de credo o de código de principios dogmáticos desde los que se pretenda hacer una construcción política.

Precisamente un rasgo fundamental en la configuración ética de las nuevas políticas es su carácter crítico, no dogmático. Esto no quiere decir que no propone clave alguna para la interpretación total y última de la realidad. Lejos de las ideologías cerradas, que propugnan una interpretación global y completa de todo lo real y particularmente del hombre, uno de los asientos de las nuevas políticas está en el reconocimiento de la complejidad de lo

real, y la fragmentariedad y limitación del conocimiento humano, tanto en lo que se refiere a la realidad como a los valores y la vida moral. No tenemos un conocimiento completo y exhaustivo de lo que las cosas son y de cómo se comportan; por mucho que haya progresado nuestro conocimiento de la condición humana, en absoluto podemos afirmar que hayamos llegado a las últimas consecuencias de lo que significa la libertad del hombre, su dignidad, sus derechos y sus deberes, los compromisos que se derivan de su misma condición.

Las nuevas políticas públicas, por lo tanto, no puede fundarse, como algunos pretenden que se haga, en la propuesta de soluciones definitivas, perfectamente perfiladas en los gabinetes de los ideólogos que pretenden tener la clave para la interpretación de todo acontecimiento humano. La acción pública se ve orientada por grandes principios generales que en absoluto resuelven, que no dan la fórmula para la solución de problema concreto alguno. Los grandes principios generales orientan en la búsqueda de soluciones, pueden ser elementos de contraste para un juicio sobre la validez de las soluciones propuestas, pero por sí mismos no resuelven nada, porque las soluciones a los problemas concretos van a depender del juicio prudencial de quienes han de decidir.

La validez de la solución aportada vendrá contrastada por la experiencia. No basta comprobar que las soluciones aplicadas están en consonancia teórica con los grandes principios que defendemos. Es necesaria la prueba última de la contrastación empírica, la comprobación de que lo resuelto, lo ejecutado, produce los efectos deseados, o al menos efectos aceptables en la mejora de la situación que se deseaba resolver. En los papeles nadie puede negar las maravillas del socialismo, que encandiló a amplios sectores sociales durante buena parte del siglo, pero en la realidad, la experiencia histórica mostró los horrores a que conducía el régimen del socialismo real allí donde se aplicó. Lo mismo cabría decir de un liberalismo económico exacerbado, o de un nacionalismo radicalizado. El buen gobierno, la buena administración opera en un marco de moderación y de conocimiento de la realidad, tratando de mejorarla, lo que es compatible evidentemente con la rectificación sobre la marcha de los errores que se puedan cometer. Pretender que la acción pública estará libre de tachas o errores es algo metafísicamente imposible que cuándo se cree firmemente se producen grandes desastres.

Podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas, el buen gobierno y la buena administración. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestre como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción pública.

Pensar la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia, en el análisis o en el dictamen de soluciones, a la que el político pueda verse tentado. El buen gobernante, el buen administrador ha de tener claro que no es infalible, que sus opiniones, sus valoraciones están siempre mediatizadas por la información de que parte, que es siempre limitada, necesariamente incompleta.

Las políticas públicas radicalizadas, extremas, sólo se pueden ejercer desde convicciones que se alejan del ejercicio crítico de la racionalidad, es decir desde el dogmatismo que fácilmente deviene fanatismo, del tipo que sea. Pero toda acción política es relativa. El único absoluto asumible es el hombre, cada hombre, cada mujer concretos, y su dignidad. Ahora bien, en qué cosas concretas se traduzcan aquí y ahora tal condición, las exigencias que se deriven de ellas, las concreciones que deban establecerse, dependen en gran medida de ese “aquí y ahora”, que es por su naturaleza misma, variable.

La moderación, lejos de toda exaltación y prepotencia, implica una actitud de prudente distanciamiento, la asunción de la complejidad de lo real y de nuestra limitación. La complejidad de lo real no es una derivación del progreso humano, de los avances científicos y de la tecnología, por mucha complejidad que hayan añadido a nuestra existencia. Más bien los avances de todo tipo nos han hecho patente esa complejidad. Los análisis simplistas y reduccionistas se han vuelto a todas luces insuficientes, no sólo para el erudito o el experto, sino para el común de la gente. Justamente los medios de comunicación, el progreso cultural, la información, ha permitido a una gran parte de la ciudadanía constatar de modo inmediato, con los medios a su alcance (simplemente con la información diaria que ponen a su disposición la prensa, la radio o la televisión), esa complejidad: la información diaria nos permite a todos percibir intuitivamente la incidencia de los avatares de la bolsa de Hong-Kong en la vida económica española. Esa complejidad la descubrimos hoy a través de cualquier afición que cultivemos, en el campo deportivo, cultural o recreativo.... En mi opinión, la moderación así entendida se nos presenta como una característica importante del buen gobierno y la buena administración.

Con la actitud de equilibrio quiero referirme a la atención que el gobernante y el administrador público deben dirigir no a un sector, a un segmento de la población, a un grupo, por muy mayoritario que fuese, de ciudadanos, sino que el político debe tener presente la realidad social en todas sus dimensiones. Se trata de gobernar, de legislar, para todos, contando con los intereses y las necesidades de todos, y también y sobre todo con las de los que no las expresan, por cuanto entre ellos se encuentran posiblemente los que tienen más escasez de medios o menos sensibilidad para sentir como propios los asuntos que son de todos. Equilibrio, pues, como garantía, también, del buen gobierno y la buena administración.

El equilibrio es una exigencia y una condición de las nuevas políticas, de la buena administración y del buen gobierno. El gobernante, el administrador público no está comprometido con un segmento, ni con una mayoría por amplia que fuese, sino que lo está con todos, aunque la base social que constituye su soporte serán necesariamente los sectores más dinámicos, activos y creativos del cuerpo social.

Al hablar de las condiciones objetivas de las diversas situaciones a las que el gobernante o administrador público se enfrentan podría alguno interpretar que deben atender sólo a lo que podríamos llamar condiciones reales, prescindiendo de las referencias a la subjetividad, a las inclinaciones, a la conciencia de las gentes, al sentir social. Nada más lejos de lo que debe ser. El sentir social, la conciencia social, debe ser un elemento de primer orden en la consideración del político, si realmente se admite que la ciudadanía es el elemento fundamental en la articulación de la vida política. El sentir social forma parte de las condiciones objetivas, porque es un factor que actúa realmente, que gravita sobre las situaciones reales, y debe ser tenido en cuenta en su valoración.

Por ello, la acción pública debe tener muy en cuenta la opinión pública. Sería suicida, pero sobre todo sería inadecuado e injusto, actuar de espaldas a ella. Pero la acción pública no puede plantearse como un seguidismo esclavizado de esa opinión.

La atención a la opinión pública no significa sólo atención a la opinión mayoritaria, ni mucho menos. El buen gobernante, el buen administrador público, deben tener particular sensibilidad para atender a las demandas de grupos y sectores minoritarios que manifiestan un especial compromiso ético-político en la solución de graves problemas que aquejan a nuestra sociedad, y trascendiéndola, al mundo entero, y que representan, en cierto modo, aquello que se denominaba conciencia crítica de la sociedad. La conciencia ecológica, el antimilitarismo, el reparto de la riqueza, el compromiso con los desposeídos, la crítica de una sociedad consumista y competitiva, la reivindicación de la dignidad de la condición femenina, la denuncia de una sociedad hedonista y permisiva, etc., son tantas manifestaciones de una particular sensibilidad ética. A veces, es cierto, estas tomas de postura se hacen con manifestaciones desmesuradas y reduccionistas o totalizantes, pero que nunca el dirigente público debe dejar de tener presente, con el equilibrio y medida que deben caracterizarle. Una respuesta cumplida a las demandas y expectativas de la sociedad de nuestro tiempo, requiere estar abierto también a las nuevas sensibilidades y hacer una ponderada valoración de sus diversas manifestaciones, sabiendo distinguir los compromisos auténticos de los oportunismos y de las estrategias de lucha partidista.

Desde una perspectiva sociopolítica la persona ha encontrado posibilidades más claras para su plena realización en las sociedades

estructuradas participativamente, sea cual fuera el entorno histórico y geográfico. Pero la ampliación de los horizontes para la realización de las personas se ha producido de modo muy particular en las sociedades democráticas. Las sociedades democráticas son fundamentalmente, esencialmente, sociedades plurales, hasta el punto de que un pluralismo disminuido o menoscabado puede ser interpretado como un síntoma de déficit democrático. El buen gobierno, la buena administración ha de comprometerse con el pluralismo real, no con ese falso pluralismo de salón que no es más que una burda manipulación.

Esa maduración sociopolítica del hombre se entiende entre dos negaciones, ambas correlativas a la falta de madurez social. Me estoy refiriendo por una parte a lo que podríamos denominar tribalismo de cualquier clase, a las sociedades tribales, que con la afirmación de la propia condición sociocultural pueden llegar a impedir o condicionar seriamente el desarrollo de la libertad personal y consecuentemente del pluralismo. El otro caso es el de las formas diversas de autoritarismo, o mejor habría que decir de tiranía, que con el pretexto de establecer una organización social más desarrollada y perfeccionada, someten las peculiaridades y los intereses de individuos y grupos a los intereses de la organización misma.

El pluralismo auténtico se traduce en diálogo. Cuando existe diversidad social, pero no hay diálogo, propiamente no deberíamos hablar de pluralismo sino de sectarismo. Aquí nos encontraríamos otra vez con la división maniquea del cuerpo social propio de todo comportamiento sectario. Al análisis de este tipo de comportamientos es al que más sensibles resultan los cuerpos políticos que adolecen de este defecto, por eso es el más difícil de practicar porque produce inmediatamente una reacción agresiva desproporcionada. Hoy, a pesar de la insistencia en el buen gobierno y la buena administración, la proliferación de talantes autoritarios en la escena democrática constituye una no pequeña preocupación en la medida en que pareciera que la democracia es susceptible de un uso alternativo por estos nuevos autoritarismos que acechan por doquier.

Possiblemente en el diálogo es donde más pueden apreciarse las condiciones que caracterizan el talante del buen gobierno, de la buena administración: moderación, respeto mutuo, conciencia de la propia limitación, atención a la realidad y a las opiniones ajenas, actitud de escucha, etc.

Pero la disposición al diálogo no debe ser sólo una actitud de los nuevos espacios públicos, del buen gobierno o la buena administración, sino que el diálogo, como actitud socialmente generalizada, debe ser un objetivo político de primer orden. Una sociedad democrática no es tanto una sociedad que vota, ni una sociedad partidista, con ser estos elementos factores vertebradores fundamentales en una democracia. Una sociedad democrática es ante todo una sociedad en la que se habla abiertamente,

en la que se hace un ejercicio público de la racionalidad, en la que las visiones del mundo y los intereses individuales y de grupo se enriquecen mutuamente mediante el intercambio dialógico. El diálogo auténtico entraña un enriquecimiento de la vida social y una auténtica integración, pues el diálogo supone la transformación de la tolerancia negativa, el mero soportar o aguantar al otro, al distinto, en tolerancia positiva, que significa apreciar al otro en cuanto que no nos limitamos simplemente a existir a su lado, sino que coexistimos con él.

Detrás del debate doctrinal, detrás de las estrategias partidarias, detrás de las operaciones políticas y de comunicación, la realidad incontestable es que algunos gobiernos europeos están realizando nuevas políticas a partir de un correcto y adecuado entendimiento del buen gobierno y la buena administración en el sentido en el que estamos tratando en este trabajo.

¿En qué consisten esas nuevas políticas, esas nuevas aspiraciones de los gobiernos democráticos europeos? En responder a unos nuevos métodos, mentalidades y actitudes de hacer política propios de una época que ve superado el pensamiento encerrado y que, al mismo tiempo que trasciende la tradicional disyuntiva izquierda-derecha, no se reduce a unos meros intentos de equidistancia o componendas: tiene la entidad propia de una tercera posición.

El pensamiento compatible que permite hacer realidad, por ejemplo, el mercado solidario. El pensamiento dinámico productor de sinergias, por ejemplo, entre los ámbitos de lo público y lo privado. El pensamiento plural que se resiste, por ejemplo, al uniformismo y a la segregación, son un intento de basar las ideas que configuran el buen gobierno, la buena administración, proponiendo un paso más en la vital convergencia de la teoría política con las aspiraciones de las mujeres y de los hombres del próximo siglo.

Ahora, en Europa, tan inquieta como siempre en su historia y tan capaz de producir las ideas que han desarrollado el progreso en todo el mundo, estamos cansados de estar en “zona de descanso”. Conceptos desfasados de libertad han desafiado la propia libertad. Aquellos sistemas dictatoriales que han dominado buena parte del siglo que acaba han actuado en nombre de la libertad: el capitalismo salvaje acudió el día de su defensa doctoral con muchos textos, todos los tipos de fascismos han defendido la libertad de la nación, el comunismo apeló a la libertad con especial fuerza y asombrosamente lo sigue haciendo ya desde reductos. Pero, en el colmo, se llamó a la libertad desde el terrorismo. Los que tienen miedo a la libertad han sido víctimas de una supuesta necesidad histórica.

Han hablado mucho de libertad, pero el miedo les llevó a controlarla: unos vieron en el imperativo del mercado, ciego e insolidario, el mecanismo y

mantenimiento del control de un tipo de sociedad que les convenía. Otros justificaron el miedo a la libertad en nombre de la justicia instaurando el control de los medios de producción y la lucha de clases, como necesidad histórica irreversible que nos llevaría irremediablemente a la libertad. Algunos basaron esa necesidad histórica en la Raza o en la Patria para controlar su libertad de hacer un gran Imperio.

## V. Reflexión conclusiva

La buena administración de lo público se realiza cuando la libertad y la solidaridad se identifican: no solamente cuando se ven compatibles, que ya es un paso. No acaba mi libertad donde comienza la del otro. Mi libertad se enriquece, se estimula en los ámbitos donde los demás desarrollan la suya.

## Bibliografía

- Alvira, R. (1996), *Ética Pública y moral social*, Luis Nuñez (Ed), Madrid
- Bowman, J. and Menzel, D. (1998), *Teaching ethics and values in public administration programs: innovations, strategies and issues*, Albany, NY: State University of New York Press, cop.
- Cortina, A. (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid
- Diego, O. (2001), *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México.
- González, J. (2000), *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas.
- Laporta, F. y Álvarez, S. (1997), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Mac Intyre, A. (2001), *Tras la virtud*, Editorial Crítica, Barcelona.
- Malen, J. (2003), *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Gedisa.
- Raz, J. (2001), *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona.
- Rodríguez Arana, J. (2004), *Ética, Poder y Estado*, Rap, Buenos Aires.
- (2001), *La dimensión ética*, Dykinson, Madrid.
- (1993), *Principios de Ética Pública*, Montecorvo, Madrid,
- (1996), *Sobre la codificación de la ética pública*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid.
- Villoria, M. (2000), *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid.



# Revista de Administración Pública



**Estudio crítico de la dignidad humana como fundamento teórico y práctico de la ética pública a partir del modelo de la ética de la responsabilidad**

**Jesús Lima Torrado\***

## **1. Introducción. Relevancia social actual del valor dignidad con relación a la Ética Pública.**

*No se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos*  
Aristóteles

El principal reto que afronta en la actualidad la Ética Pública no es ya sólo el reconocimiento formal de la existencia de valores y principios éticos en la vida pública. La existencia de numerosos códigos éticos y su incorporación incluso a normas jurídicas así lo atestigua. El principal reto hoy es, también, la realización social efectiva de esos valores, principios y normas éticas. Lo cual tiene carácter dual. En primer lugar, esas prescripciones éticas deben tener una interiorización en las personas, convirtiéndose así en imperativos categóricos de la moral crítica de los ciudadanos. “El desafío de toda ética, nos dice el profesor Oscar Diego (2011), consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad.”<sup>1</sup> En segundo lugar, el sistema de prescripciones éticas debe ser armonizado con el sistema jurídico de tal manera que del reconocimiento formal pueda pasarse a su aplicación práctica. Surge entonces la pregunta: ¿Cómo debe formalizarse el deber ser ético y de qué instrumentos éticos –además de los jurídicos– debe dotarse al Estado de Derecho para conseguir evitar la corrupción en vía preventiva y perseguir eficazmente las conductas corruptas, en vía resolutoria?<sup>2</sup>

\* Profesor Titular de Filosofía del Derecho y Filosofía Política.  
Universidad Complutense de Madrid (UCM)  
jlima@der.ucm.es

<sup>1</sup> Diego Bautista, O. 2008a: Obtenido el 20 de Marzo de 2011 en <http://www.dilemata.net/index.php/Etica-publica-y-buen-gobierno/introducci-la-ica-pca.html>.

<sup>2</sup> Lima Torrado, J., 2015, pp. 93 y ss.

Un camino adecuado para poder responder a esa pregunta puede ser acudir al concepto de dignidad que ha sido estudiado en la historia del pensamiento occidental desde muy diferentes campos: Ontología, Teología, Ética, Antropología, Filología, Ciencia Política, Sociología, Filosofía Jurídica, Filosofía Política, Historia del Derecho, Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Internacional, entre otros.

Si los orígenes de la noción de dignidad se hallan en la antigua Roma, ligado, ante todo, a la vida política e impregnado por un fuerte carácter moral, en las últimas décadas se ha convertido en uno de los grandes consensos éticos y jurídicos.

En el plano teórico pocas ideas se pueden equiparar a la capacidad de seducir y ganar la adhesión unánime de la población como la de la dignidad. Tal hecho no sólo minimiza, sino que agrava las dificultades para su utilización como instrumento relevante en los diversos campos de las ciencias sociales y de las Humanidades.

Ahora bien, qué papel juega el valor dignidad en el estricto campo de la Ética Pública. La dignidad, en cuanto valor social fundamental, considerada desde la teoría crítica de la Ética tiene una gran relevancia en la teoría y en la práctica. Como es sabido en el ámbito jurídico, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se constata un amplio reconocimiento formal de la dignidad en las normas constitucionales de los Estados constituidos en forma de Estado de Derecho y en las normas de Derecho Internacional. No sucede así, paradójicamente, en los códigos de ética, aunque implícitamente se detecte su presencia.

Si del plano formal pasamos al material, la falta de realización social efectiva del valor dignidad, tanto en su dimensión ética como en la jurídica, es aún más alarmante. Estamos ante un incremento de la corrupción propiciada, entre otros factores, por los procesos de globalización.<sup>3</sup>

## 2. Objetivos del trabajo

*“La tolerancia es un crimen cuando lo que se tolera es la maldad”*  
Thomas Mann

El principal objetivo del presente trabajo es analizar la doble dimensión teórica y práctica del valor dignidad como fundamento de la Ética Pública<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Lima Torrado, J. (2000a) p. 43 y ss, Lima Torrado J. (2000b), p. 50 y ss Diego Bautista, O. (2008b), Obtenido el 15 de Febrero de 2017 de <http://eprints.ucm.es/8249/1/oscardiego3.pdf>.

<sup>4</sup> Se entiende por ética pública la parte de la disciplina ética que trata los comportamientos de los gobernantes y funcionarios públicos en el desarrollo de su trabajo, y tiene por fin lograr que el servidor público aplique el sentido del deber en beneficio del Estado. Diego Bautista, O. (2007a): p. 22.

Hablamos de “ética pública” o “ética para la política y la administración pública” para referirnos a la ética aplicada relativa a los asuntos del gobierno y de las administraciones. Se trata, por tanto, de la ética aplicada a los servidores públicos, aquellos que ocupan un cargo público, bien por elección, bien por oposición u otro medio, en tanto que agentes de una panoplia de actividades mancomunadas con vistas a favorecer la utilidad pública. Ausin, T. (2015): p. 33.

En el primer caso se analizará la fundamentación de la Ética Pública en los valores y principios sociales fundamentales. Por razones de espacio nos centraremos exclusivamente en el valor dignidad, en cuanto que valor último. En el segundo caso se tratará de estudiar, como problema esencial, la potenciación a partir del valor dignidad, de las garantías de cumplimiento de los deberes éticos fundamentales de manera que alcancen una eficacia social efectiva. Como la cuestión alcanza a tener también una enorme complejidad nos circunscribiremos a la cuestión de cómo fijar el valor dignidad en los códigos éticos y de conducta para que se traduzca no sólo en un criterio inspirador de conductas éticamente correctas, sino también en un instrumento eficaz de garantía frente a conductas corruptas. Citaremos, a continuación, dos ejemplos, uno positivo y otro negativo. A través de ellos comprobaremos la observancia o –contrariamente– la inobservancia de la dignidad y de los demás valores y principios esenciales de la Ética Pública.

### 3. Breve referencia a la metodología crítica

*La crítica no reduce lo **Otro** al **Mismo** como la ontología, sino que cuestiona el ejercicio del **Mismo**. Un cuestionamiento del **Mismo** –que no puede hacerse en la espontaneidad egoísta del **Mismo**– se efectúa por el **Otro**. A este cuestionamiento de mi espontaneidad por la presencia del **Otro**, se llama **Ética**.*  
Emmanuel Levinas

No son objeto de estudio en el presente trabajo los parámetros epistemológicos y metodológicos aplicables al estudio de la fundamentación teórica y práctica de la Ética Pública. No obstante, es evidente que es necesario responder, aunque sea de forma sincrética, a una serie de cuestiones metodológicas que son presupuesto sustancial de los planteamientos que ahora se formulan. Son relevantes, al menos dos preguntas: ¿Qué se entiende por teoría crítica? y ¿Cuáles son las características básicas de la misma?

Por *Teoría Crítica de la Ética Pública* entiendo aquel conjunto de argumentaciones que –a partir de la síntesis dialógica de las principales líneas seguidas por varios de los sistemas teóricos existentes, principalmente de las principales manifestaciones actuales de la Teoría Crítica del Derecho<sup>5</sup>– busca explicar y potenciar el papel de la Ética Pública y del Derecho en el reconocimiento y garantía de todos los seres humanos en cuanto que titulares de un poder social.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Wolkner, A. C. (2003): 45 y ss. Coelho, L. F. (2012): 49. Sánchez Rubio, D. Herrera Flores, J. De Carvalho, S. (2010): 39 y ss. Ost, F. (2002): 23 y ss.

<sup>6</sup> Lima Torrado, J. (1993): 201 y ss. También en Lima Torrado, J. Rovetta Klyver, F. (Coordinadores): *Curso sistemático de Derechos Humanos*. Disponible en Internet: [http://www.ipeala.es/curso\\_ddhh/ddhh\\_c.htm](http://www.ipeala.es/curso_ddhh/ddhh_c.htm).

Como características de la *Teoría crítica* se pueden citar, en síntesis, las siguientes: a) *La interdisciplinariedad*<sup>7</sup> que se define como aquel conjunto de enfoques, tomados de diversas disciplinas, conexas entre sí y con relaciones definidas, a fin de que sus actividades no se produzcan en forma aislada, dispersa y fraccionada.<sup>8</sup> Se privilegia así la integración –en virtud de la propia naturaleza pluridimensional de la Ética Pública– de diferentes teorías, datos e instrumentos para llegar a un conocimiento multidimensional del objeto de estudio. El espacio o ámbito de interdisciplinariedad, esto es, el *campo interdisciplinario*, es el campo de estudio en el que se cruzan las diversas disciplinas científicas y las diversas escuelas y metodologías. b) Es un pensamiento sistemático, que tiene como finalidad última explicar, comprender, legitimar e impulsar los valores, principios, normas, deberes y acciones; c) Rechaza aquellas posiciones doctrinales que, basándose en una presunta neutralidad y objetividad, implican una mera descripción de la realidad; d) Intenta superar la realidad política actual, profundamente corrupta, y busca una nueva realidad, basada en una racionalidad superior.<sup>9</sup>

En la Teoría Crítica<sup>10</sup> más que limitarse la filosofía a describir el ser social en sus relaciones de causalidad o funcionalidad, lo que importa son las acciones que se traducen en una transformación objetiva. Esta transformación va dirigida en dos direcciones: a) hacia los gobernantes, obligándoles a cumplir normas éticas y de respeto a los valores éticos y a los derechos humanos, y b) hacia los gobernados, hacia la sociedad civil, para que vigile y denuncie casos de corrupción. El objetivo final pretendido por La *Teoría Crítica de La Ética Pública* es el *empoderamiento*, es decir, se trata de conseguir que, a través de dar fuerza vinculante a los códigos de Ética Pública, los derechos de los ciudadanos queden garantizados frente a las muy diversas formas de corrupción, incluyendo el abuso de poder y la desviación de poder.

#### **4. Los dos modelos de los que se parte: el Modelo de la Ética de la Responsabilidad y el Modelo del Personalismo Comunicativo**

*El pensamiento es atención al otro, respuesta a su rostro, búsqueda de la comunicación, consideración de las dificultades del otro. La cercanía hacia el otro no es para conocerlo, sino para mantener una relación ética en el sentido de que el otro me afecta y me importa, por lo que me exige que me encargue de él, incluso antes de que*

<sup>7</sup> Coelho, L.F. (2012): 53 y ss.

<sup>8</sup> Tamayo y Tamayo, M. (2004): 172.

<sup>9</sup> Es una teoría necesariamente orientada al cambio social. Ya Karl Marx señaló en la undécima tesis sobre Feuerbach que “Los filósofos no han hecho más que interpretar de diverso modo el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo” Vid: Marx, Karl: *Tesis sobre Feuerbach*. Obtenido el 22 de Enero de 2017 de:

<http://archivo.juventudes.org/textos/Karl%20Marx/Tesis%20sobre%20Feuerbach.pdf>

<sup>10</sup> Coelho, Luiz Fernando (2012): 45.

*yo lo elija. Por tanto, no podemos guardar distancia con el otro. El otro es el origen de la responsabilidad".*  
*Emmanuel Levinas*

Los dos modelos que están en el origen del presente trabajo son: a) el modelo del personalismo comunicativo y b) el modelo de la ética de la responsabilidad. a) El creador del modelo de los derechos humanos del personalismo comunicativo es el profesor Rovetta Klyver que se inspira en el *realismo metodológico* de Francisco de Vitoria y la Escuela de Salamanca<sup>11</sup> y que pretende superar la manifiesta insuficiencia de los modelos francés, inglés y angloamericano<sup>12</sup>, inspirados, a su vez, en lo que podemos denominar, adoptando la terminología de Macpherson, *Teoría del individualismo posesivo*.<sup>13</sup>

b) El modelo de la Ética de la responsabilidad ha sido entendida de muy diversas maneras.<sup>14</sup> Fue Jeremías Bentham quien utilizó, por vez primera, la palabra *responsabilidad*, a finales del siglo XVIII, para referirse a la exigibilidad frente a los gobernantes de la rendición de cuentas por las acciones políticas<sup>15</sup>

En su acepción más amplia se entiende hoy por *responsabilidad* la obligación del ser humano de hacerse cargo tanto de las decisiones que toma como de las que no toma, así como de las consecuencias que resultan de las mismas.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> A mi modo de ver también Luis Vives pueden ser considerado un importante precedente. Vid. Lima Torrado, J.: (2011): 1137 y ss

<sup>12</sup> Rovetta Klyver, F.: De unos Institutos europeos sobre Derechos Humanos a un Curso Sistemático, obtenido el 20 de Marzo de 2015 en: [www.ufrgs.br/ppgas/nucleos/naci/documentos/rovetta\\_de\\_unos\\_Institutos\\_europeos.pdf](http://www.ufrgs.br/ppgas/nucleos/naci/documentos/rovetta_de_unos_Institutos_europeos.pdf).

<sup>13</sup> Rovetta Klyver, F.: Personalismo comunicativo y bien común. *Polis*, (Nº 12), Obtenido el 15 de Marzo de 2014 en <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/12/rove.htm>. Como señala R. S. Morse en su obra “*El espejo de Próspero*” en la modernidad occidental surgieron dos modelos jurídico-políticos: el iberoamericano y el angloamericano. El primero está representado por Francisco de Vitoria y Francisco Suárez y nace y muere en el Siglo de Oro español; el otro, representado por Hobbes y Locke, se desarrolló desde el siglo XVII hasta nuestros días. Cfr.: Morse, R.S.: (1982).

<sup>14</sup> La Ética de la responsabilidad está presente en las tesis de Max Weber, de Emmanuel Levinas, y más recientemente en el pensamiento de Hans Jonas y Karl-Otto Apel. Vid. el excelente estudio de Lecaros Urzúa, J. A. (2015). Obtenido el 5 de Marzo de 2017 en [eprints.ucm.es/33742/](http://eprints.ucm.es/33742/)

<sup>15</sup> “Se registró por primera vez con este sentido en inglés (*responsability*) en un texto de Jeremy Bentham de 1776, titulado *A Fragment of Government*, en el que describe la “responsabilidad de los gobernantes” como un derecho de los ciudadanos a una explicación pública por cada acto de poder que es ejercido sobre ellos. Luego, en los debates sobre la Constitución Norteamericana, el término aparece en un texto atribuido a Alexander Hamilton y, también, en un texto de uno de los “padres fundadores”, James Madison, ambos en el periódico *The Federalist* entre 1787 y 1789. A los pocos años este término pasó al francés (*responsabilité*) con el mismo sentido.” Cfr. Lecaros Urzúa, J. A. 2015, p. 260.

<sup>16</sup> López, A. La dignidad humana y sus implicaciones éticas. Obtenido el 15 de Enero de 2017 en [http://www.actiweb.es/lealfonsolopez/la\\_dignidad\\_humana\\_y\\_la\\_etica.html](http://www.actiweb.es/lealfonsolopez/la_dignidad_humana_y_la_etica.html)

Utilizo aquí, para referirnos, específicamente, a la Ética Pública, la palabra *responsabilidad* en el significado habitualmente utilizado en el contexto político para indicar “la capacidad del gobernante de *hacerse cargo* de sus actos de gobierno y al deber consecuente de *dar respuesta* de ellos ante la ciudadanía mediante actos denominados genéricamente como *rendición de cuentas*.<sup>17</sup>

## 5. La fundamentación teórica de la Ética Pública basada en la dignidad humana

*El concepto de esta palabra (decorum) es tal que no puede separarse de lo honesto, porque lo que es decente es honesto, y lo que es honesto es decente. Todo lo decoroso aparece cuando le ha precedido la honestidad. Todas las cosas que se hacen con justicia son decorosas y las que se hacen con injusticia son indecorosas*  
*Cicerón: “Sobre los deberes”*

Como señala el profesor Peces-Barba la dignidad humana es el fundamento máximo de la Ética Pública. “Esta, como paradigma político y jurídico de la modernidad, está conformada por cuatro grandes valores: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la seguridad.”<sup>18</sup>

La idea de dignidad humana constituye, de un lado, el fundamento de la acción política legítima desde un punto de vista ético y político y, de otro, el fundamento de los derechos humanos y de los derechos fundamentales. La Ética Política es el “deber ser” del ámbito político, desde la perspectiva del Estado Democrático de Derecho que viene constituida por los valores, los principios y normas que permiten determinar lo que es correcto o bueno en el ámbito de las instituciones del sistema democrático de las políticas públicas y de la conducta de los miembros de los poderes públicos.<sup>19</sup>

Actualmente se puede afirmar que no sólo hay una pirámide normativa en la estructura estatal constituida en forma de Estado de Derecho; hay dos: a) la pirámide jurídica y b) la pirámide ética. Ambas no sólo no son contradictorias, sino que se complementan.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Lecaros Urzúa, J. A. (2015): p. 260.

<sup>18</sup> Peces-Barba Martínez, G. (2003): p. 16.

<sup>19</sup> La *Pauta Deontológica do Serviço Público*, de Angola, aprobada en virtud de la Resolución N° 27 de 26 de Agosto de 1994, establece, de forma muy clara, la vinculación existente entre los valores, los principios y las normas: “*Administração Pública, no desempenho da sua insubstituível função social, deve, através dos seus trabalhadores, pautar a sua conduta por princípios, valores e regras alicerçados na justiça, na transparência e na ética profissional, como primeiro passo para o estabelecimento da necessária relação de confiança entre os serviços públicos e os cidadãos.*”

<http://www.inacom.og.ao/legislacao/relacionada/1994/08/pauta.htm>. Obtenido el 23 de abril de 2014.

<sup>20</sup> Quedan así superadas tanto las tesis que propugnan la radical separación entre Derecho y Moral como aquellas que hablan de una relación entre ambos sistemas, pero reduciéndolo a un mínimo ético.

a) La antigua descripción geométrica del Derecho como una pirámide normativa, en la clásica formulación formalista-normativista kelseniana queda ahora claramente modificada con una configuración mucho más compleja:

1. La incorporación de los valores en la cúspide de la jerarquía normativa, que, a su vez, forman una estructura piramidal axiológica cuyo punto más elevado es la dignidad humana. Constituyen en su conjunto el sistema de los valores jurídicos fundamentales.
2. El segundo nivel lo forman los principios jurídicos fundamentales, que derivan de los valores que los inspiran y que también constituyen un conjunto sistemático. Son entre otros, el principio de la buena fe, el principio *non bis in idem*, el de legalidad, el de no discriminación...
3. El tercer nivel está compuesto por el sistema de normas, que van desde la Constitución hasta las normas individualizadas.
4. Pero además de tener el Derecho una estructura piramidal tiene en la actualidad una estructura reticular que se corresponde a la *sociedad red*, que es la estructura de la sociedad global. Los viejos conceptos de regulación y sanción son completados ahora con los conceptos de comunicación, cooperación y coordinación.

b) La pirámide de la Ética Pública, por su lado, tiene también en la cúspide a la dignidad humana y a los demás valores que siendo conexos a ella forman el subsistema axiológico fundamento de las normas éticas. El subsistema axiológico, a su vez, tiene tres niveles. En primer lugar, están los valores de vigencia universal, como son los proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En un segundo nivel están los valores socioculturales, que reflejan la realidad de un país o de una determinada región o cultura. En un tercer nivel están los valores que caracterizan y estructuran específicamente una determinada profesión.<sup>21</sup>

De esos valores derivan una serie de principios, fuertemente vinculados a los mismos y que constituyen otro subsistema en un rango inmediatamente inferior. Son, entre otros, los principios de *profesionalidad, eficiencia, calidad, objetividad, receptividad, sensibilidad, imparcialidad y responsabilidad*,<sup>22</sup> *la eficacia, la dedicación plena, la independencia, la imparcialidad, la integridad, la neutralidad, la credibilidad, la confidencialidad, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, la eficacia, la honradez, y promoción del entorno cultural y medioambiental y el principio de no discriminación*.<sup>23</sup> Ahora

<sup>21</sup> Así lo establece el *Código de Ética Profissional do Psicólogo*, de Brasil, aprobado en Agosto de 2005. Obtenido el 30 de Septiembre de 2012 en: [http://www.psi.ufba.br/documents/codigo\\_etica.pdf](http://www.psi.ufba.br/documents/codigo_etica.pdf).

<sup>22</sup> Diego Bautista, Oscar: 2009d): 18.

<sup>23</sup> *Código* (español) de *Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*, publicado en el Boletín Oficial del Estado, el 7 de Marzo de 2005. Obtenido el 3 de Mayo de 2014 en <http://www.boe.es/boe/dias/2005/03/07/pdfs/A07953-07955.pdf>.

bien, ¿cuáles son los principios más importantes? Entre el numeroso conjunto sistemático de principios de la Ética Pública podemos señalar como especialmente relevantes, los cuatro siguientes: a) el respeto, b) el principio de no maleficencia, c) el principio de transparencia y d) el principio de responsabilidad.<sup>24</sup>

a) Del valor más básico (el valor de toda vida humana, de todo ser humano, es decir, su dignidad humana), se deriva el principio primero y fundamental en el que se basan todos los demás: la actitud de *respeto* que merece por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, es decir, por su dignidad humana.<sup>25</sup>

Este principio se concreta, en el *Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal* mexicano, en dos aspectos: el respeto en el trato con los administrados y con los otros servidores públicos y, el respeto a los derechos humanos y, consecuentemente, también el respeto a sus tres características fundamentales: la universalidad, la interdependencia y la progresividad.<sup>26</sup>

b) El principio de *no-maleficencia* significa básicamente no hacer daño. Vinculado a él está el deber general que lleva su mismo nombre.<sup>27</sup> Como señala Txetxu Ausin: “*Parece absolutamente elemental que un primer deber del servidor público sea evitar el daño, el perjuicio, la parcialidad, ... el mal.*”<sup>28</sup> Pero ¿hacia quienes? ¿A quién no hay que perjudicar o dañar? El deber de no hacer daño se proyecta en todas direcciones. Siguiendo las dimensiones de la dignidad antes señaladas podemos decir que el servidor público tiene el deber de no perjudicar: a) a sí mismo, b) al partido u organización social a la que pertenece, c) a la institución que representa, d) a los ciudadanos directamente perjudicados por la acción corrupta, e) al conjunto de personas que integran la sociedad civil, f) al interés general

<sup>24</sup> En el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal mexicano figuran como principios constitucionales los siguientes: el principio de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Vid.: 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, de 20/08/2015. En Internet: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015).

<sup>25</sup> López, A. en La dignidad humana y sus implicaciones éticas. Obtenido el 15 de Enero de 2017 en: [http://www.actiweb.es/lealfonsolopez/la\\_dignidad\\_humana\\_y\\_la\\_etica.html](http://www.actiweb.es/lealfonsolopez/la_dignidad_humana_y_la_etica.html).

<sup>26</sup> Vid.: 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, de 20/08/2015. En Internet: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015)

<sup>27</sup> Ya en la Antigua Roma el juríscusolito de la época clásica Ulpiano (siglo III d. de C.) señalaba los *tria iuris praecepta* que más tarde recogió Justiniano en el *Digesto: Onestum vivere, alterum non laedere, ius suum quique tribuere.*

<sup>28</sup> Ausin Diez, T. (2011-2012): 144.

de las instituciones del Estado en su conjunto y g) al Estado de Derecho y su funcionamiento democrático. Todos ellos podemos considerarlos víctimas, directas o indirectas, de las acciones corruptas. “En definitiva, la administración pública ha de velar por el cuidado y el uso adecuado de los bienes públicos para el servicio de los ciudadanos.”<sup>29</sup>

c) Es también relevante el principio de *transparencia*<sup>30</sup> que puede ser definido como aquel principio ético social fundamental, derivado de los valores sociales fundamentales (dignidad, seguridad) cuyo cumplimiento exige abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad, a su participación efectiva en los asuntos públicos y, en su caso, a la exigencia de responsabilidades. Consiste, por tanto, en el acto de colocar la información de las instituciones públicas en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y, llegado el caso, usarla como mecanismo de sanción.<sup>31</sup>

d) El compromiso de respeto del principio de responsabilidad significa la asunción por parte del servidor público de las consecuencias políticas, jurídicas, morales y éticas de sus acciones y omisiones pasadas y presentes. El principio de *responsabilidad* está vinculado, a su vez, a los principios de la *Rendición de Cuentas* y de la *publicidad de la misma*; lo cual significa la aceptación del compromiso de dar cuenta de ellas y a poner los medios necesarios para atender sus consecuencias presentes y futuras. Este principio tiene una doble dimensión: hacia la dignidad del propio sujeto titular de la acción política, del servidor público y hacia las demás personas que, directa o indirectamente se ven afectados por esa acción. Uno de los imperativos categóricos kantianos lo refleja perfectamente: en la segunda formulación del Imperativo. En la *Fundamentación de la*

<sup>29</sup> Ausin Diez, T. (2011-2012): 144.

<sup>30</sup> Este principio tiene su equivalente, en el ámbito de los derechos humanos, en el artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, reconocedor del derecho de “buscar, recibir y difundir información e ideas”. Puede consultarse la Declaración Universal de Derechos Humanos en muchas direcciones electrónicas, entre ellas, en la siguiente: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

<sup>31</sup> Esta definición está basada en la definición de transparencia que da Rodríguez Cepeda, Jesús: “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política” en *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 04. Consultado en: <http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/im/Cuadernos-IFAI/Estado%20y%20transparencia%20un%20paseo%20%20por%20la%20filosofia%20politica.pdf>. Obtenido el 20 de Febrero de 2012.

El principio de transparencia implica, además, el derecho a acceder a las fuentes de información de los órganos del Estado en aquellas materias que son de interés público, conocer el conjunto de mecanismos que permiten ejercer la participación democrática y tener acceso efectivo al ejercicio de los derechos fundamentales y al cumplimiento de los correlativos deberes fundamentales. Además, la transparencia significa la existencia de una adecuada información, veraz y completa no sólo entre los poderes del Estado y los ciudadanos, sino también entre las mismas instituciones y órganos estatales. Así lo ha reconocido en España el *Estatuto Básico del Empleado Público y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*. El artículo 54.4 de la Ley 7/2007, establece que los funcionarios “Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer...” (BOE N° 89, Madrid, Viernes 13 de Abril de 2007, pp. 16.270 y ss.).

*metafísica de las costumbres*, aparece de forma explícita y dice: «Obra de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, nunca meramente como un medio, sino que, en todo momento, la trates también como a un fin».<sup>32</sup>

En el primer caso, en el deber dirigido al propio sujeto, tiene sentido analizar, aunque sea de pasada, dos conceptos provenientes del derecho romano en conjunción con el significado actual de dignidad. En la exigencia ética del servidor público “hacia sí mismo”, basada en la responsabilidad, conviene retomar y recuperar el significado originario proveniente de la antigua Roma como son los conceptos de *auctoritas* y *dignitas*, que están estrechamente asociados.<sup>33</sup> Ostentaba la *auctoritas* aquella persona que tenía capacidad moral para emitir una opinión cualificada sobre una decisión. Aunque esa decisión no fuera legalmente vinculante tenía un valor moral muy fuerte.

La *dignitas* era un concepto que abarcaba la suma de la influencia y el prestigio personal de un ciudadano. A la hora de valorarla se tenían en cuenta valores como la reputación, los valores morales y el valor ético, así como su situación social y el respeto.<sup>34</sup>

Finalmente, por debajo de los principios éticos están, en el escalafón piramidal, las normas éticas, constituidas básicamente por los códigos éticos.

Ahora bien, ¿cómo llevar a la práctica, real y efectiva, la sanción de los servidores públicos que transgreden los valores, principios y normas de la Ética Pública? A continuación se exponen algunos criterios que pueden ser adecuados para conseguir la eficacia ética, criterios éticos, por tanto, que pueden constituirse en garantías éticas de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## 6. Criterios de fundamentación práctica de la Ética Pública basada en la dignidad humana

*Para la política lo importante es la acción, que es el modo de convertir en realidad las irrealdades que pensamos*  
José Antonio Marina

<sup>32</sup> El subrayado es mío.

<sup>33</sup> El pensamiento estoico contribuyó decisivamente al desarrollo de ambos conceptos, especialmente Marco Túlio Cicerón, Tácito y Tito Livio.

<sup>34</sup> Cicerón, en su *Oratio pro Sestio*, “define a los buenos ciudadanos (*optimus quisque*) como aquellos aptos para controlar la vida pública (*cum dignitate otium*). Estas dos palabras clave significan los valores morales y el mantenimiento de la dignidad (*dignitas*), el bienestar en lo material y el interés de la seguridad jurídica, cristalizada en la tranquilidad del pueblo, que se resume en el *otium*.” Vid. Nótari, T. (2010): 197 y ss. Como es sabido las tres obras fundamentales para comprender la filosofía política de Cicerón son *De Re Publica*, *De legibus* y *De officiis*.

A mi juicio no se puede hacer una enumeración exhaustiva de criterios de fundamentación práctica porque la corrupción siempre busca los resquicios e insuficiencias de los sistemas jurídicos para a través de ellos alcanzar sus objetivos que no son otros que la violación de la Ética Pública y de los derechos fundamentales. Por eso, se exige una continua atención a las nuevas formas de corrupción con la finalidad de neutralizarlas.

Pueden ser considerados como criterios –guía aquellos que figuran en la actual normativa vigente en la Comunidad Autónoma en Euskadi, a la que haremos referencia en el siguiente apartado. No obstante esos criterios pueden ser completados, a mi juicio, entre otros, por los que se citan a continuación:

- a) Todo servidor público, ya sea funcionario o electo para un cargo público, además de comprometerse a respetar el principio jurídico de legalidad, debe comprometerse por escrito en el momento de tomar posesión de su cargo, a respetar los valores, principios y normas de la Ética Pública y a asumir las consecuencias políticas, éticas, morales, económicas y jurídicas de sus propios actos.
- b) Todos los dirigentes y miembros de los partidos políticos –estén o no estén en el poder– deben asumir los compromisos citados; comprometiéndose, además, a denunciar aquellos casos de corrupción de los que tengan conocimiento.<sup>35</sup>
- c) El mismo compromiso deberán firmar aquellas empresas que sean contratadas por la administración, asumiendo también las responsabilidades políticas y económicas que deriven de actos corruptos, con independencia de las responsabilidades que puedan derivarse en la vía jurídica.
- d) Una de las consecuencias políticas inmediatas de la asunción de la responsabilidad ética será la destitución o renuncia al cargo y separación del servicio de aquellos empleados públicos y políticos sobre los que haya fundadas sospechas de corrupción o que estén en situación jurídica de imputados, independientemente de la responsabilidad jurídica (civil, penal, laboral, administrativa o fiscal) que pueda derivarse de esos actos.
- e) La situación de aforado de un servidor público no puede servir nunca de instrumento para eludir o retrasar la responsabilidad ética y política.
- f) El principio de presunción de inocencia, de plena vigencia en el ámbito jurídico penal, no puede ser un instrumento para dificultar la investigación de conductas ética y políticamente reprochables.

<sup>35</sup> Es importante que el compromiso ético comience por los partidos políticos; entre otras razones porque como señala García de Enterría “La financiación de los partidos políticos y de sus campañas electorales, está, frecuentemente, en los orígenes del surgimiento de prácticas corruptas, las cuales se extienden inmediatamente por sí mismas hacia posiciones individuales”. Vid. García de Enterría, E. (2009): p. 83.

- g) En ningún caso la exigibilidad práctica de la responsabilidad ética podrá estar subordinada a la existencia de una previa exigibilidad práctica de la responsabilidad jurídica, ni aún menos por la exigencia previa de una condena penal. No obstante, la responsabilidad ética, como la económica y la política podrán completarse y ampliarse a partir de las consecuencias sociales de ésta última.

## 7. Dos ejemplos –positivo y negativo– de la existencia e inexistencia de una praxis política basada en la Ética de la Responsabilidad.

*El primer signo de la corrupción en una sociedad que todavía está viva consiste en afirmar que “el fin justifica los medios”.*  
Georges Bernanos

Presento tan sólo dos ejemplos –uno positivo y otro negativo– radicalmente antitéticos y extraídos de la experiencia actual de las Administraciones Públicas existentes en el Estado español. El primero tiene carácter normativo. El segundo es una trágica manifestación de una serie continua de conductas antiéticas.

Sin duda uno de los mejores ejemplos positivos de una Ética Pública basada en la responsabilidad lo encontramos en el *Texto Refundido del Código Ético y de Conducta de los cargos públicos de Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público*<sup>36</sup> y en la *Comisión de Ética Pública del País Vasco*<sup>37</sup>. Ambos instrumentos constituyen las piezas clave de un sistema de garantías éticas que tienen una serie de características que permiten considerarlos sumamente eficaces para combatir la corrupción. Entre otras, están los siguientes: a) el Código Ético y de conducta busca conseguir la coherencia y consonancia entre las conductas y comportamientos exigibles de los cargos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Sector Público con los valores, principios y estándares de conducta allí recogidos, b) ese Código Ético supera los códigos éticos existentes en el resto del Estado español porque es mucho más preciso en la formulación de los valores y principios éticos, c) establece todo un sistema que tiende a garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos, d) aproxima el sistema de la Comunidad Autónoma de Euskadi a otros modelos comparados que son, sin duda, referencia obligada en el campo de la ética pública, e) no incluye el código referencia alguna a obligaciones legales o normativas, que tienen su propio campo de exigibilidad en virtud del principio de legalidad, f) la existencia de un informe anual de supervisión que incluye conclusiones y recomendaciones.

<sup>36</sup> Vid. En Internet:

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/11/1605057a.shtml>.

<sup>37</sup> Vid. En Internet: <http://www.jusap.ejgv.euskadi.eus/comision-etica-publica/r47-edukia/es/>

En la línea opuesta son muchos los ejemplos de corrupción que se pueden constatar como existentes en el actual sistema jurídico español. Sin duda uno de los más graves es el conocido periodísticamente como el caso del “Jak-42”.<sup>38</sup>

## Bibliografía

- Apel, K. O (2007), *La globalización y una Ética de la responsabilidad. Reflexiones filosóficas acerca de la globalización*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ahler, A. (2007) *Ética y Derechos Humanos: principios educacionales para una sociedad democrática*. *Polis*, 16 , Consultado el 22 de mayo de 2014 de: <http://polis.revues.org/4663> ; DOI : 10.4000/polis.4663.
- Arroyo, F. (2012) *Código Ético para políticos*. El país, Madrid, 4 de Julio. Consultado el 14 de Marzo de 2017 de <http://blogs.elpais.com/tormenta-de-ideas/2012/07/codigo-etico-para-politicos.html>.
- Ausin Diez, T. (2011-2012). *Ética de las Administraciones Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* (1), 141-147.
- Ausin Diez, T. (2015). *Ética Pública para generar confianza*. *Public Ethics to Build Trust. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria, Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 9, 30-39.

<sup>38</sup> El 26 de Mayo de 2003, el vuelo 4230 de UM Airlines se estrelló en Turquía, con 75 personas a bordo. El pasaje lo formaban 62 militares españoles, que regresaban a España después de realizar misiones humanitarias en Afganistán y Kirguistán, junto a doce tripulantes ucranianos y un ciudadano bielorruso. Todos fallecieron. Los familiares de las víctimas denunciaron gravísimas irregularidades que indicaban la existencia de una serie continua de actos de irresponsabilidad por parte del Ministerio de Defensa, cuyo titular era Federico Trillo Figueroa. El Presidente de Gobierno era, en ese momento, José María Aznar López y el Vicepresidente Mariano Rajoy Brey. La contratación del avión había sido irregular e ilegal, no se había seguido el procedimiento de contratación administrativa, no se había realizado un seguimiento de la ejecución del contrato, se había producido una subcontratación en serie, la empresa contratada no había cumplido la obligación de establecer un seguro para cada uno de los pasajeros, se habían producido graves negligencias en las labores de inspección de la aeronave en las etapas previas y de desarrollo del vuelo, existían graves errores en la programación y en el plan de vuelo, había una indebida prolongación de la jornada de trabajo de la tripulación, se constataba el defectuoso funcionamiento de determinadas prestaciones del avión de tal manera que no reunía las debidas condiciones para volar, el tipo de avión había sido catalogado como de “alta siniestralidad” lo que era conocido por el Ministerio de Defensa, se habían producido graves errores en la identificación de los cadáveres, llegando, incluso, a juntar varias extremidades de personas distintas en un mismo ataúd, los militares que iban a viajar en el avión habían avisado, con carácter previo, que el avión no tenía las condiciones de vuelo, se produjeron graves perjuicios de todo tipo: éticos, morales, psicológicos, económicos, jurídicos y políticos. Sólo después de haber transcurrido más de 13 años y de una lucha constante y de continuas reivindicaciones por parte de los familiares de las víctimas, la Comisión Permanente del Consejo de Estado, emitió un Dictamen, aprobado por unanimidad el día 20 de octubre de 2016, en el que se reconocía, por vez primera, la responsabilidad patrimonial del Ministerio de Defensa. Vid. En Internet: *Dictámenes del Consejo de Estado*. Número de expediente: 481/2016 (Defensa) <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-481>.

- Chunga Hidalgo, L. Los derechos humanos como fundamento de la “Ética Ciudadana” Consultado el 1 de Marzo de 2017 de <http://www.derechoycambiosocial.com/revista019/derechos%20humanos.htm>
- Código de Ética Profissional do Psicólogo, de Brasil. Obtenido el 15 de Febrero de 2017 de [http://www.psi.ufba.br/documentos/codigo\\_etica.pdf](http://www.psi.ufba.br/documentos/codigo_etica.pdf)
- Coelho, L.F. (2012) Teoría Crítica del Derecho, (4º Ed) Curitiba: Juruá Editorial
- Consejo de Estado: Dictámenes del Consejo de Estado. Número de expediente: 481/2016 (Defensa), Obtenido el 15 de Marzo de 2017 en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-481>.
- Consejo de Europa. Convenio civil sobre la corrupción (Convenio Nº 174, de 4 de Noviembre de 1999). Obtenido el 2 de Febrero de 2012 en [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/irconv041199-je.html#a23](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/irconv041199-je.html#a23).
- Diego Bautista, O. (2004) Fortaleza ética en gobernantes y funcionarios de la Administración Pública. *Revista Ética Administrativa*, Enero-Abril (13). pp. 3-28. <http://eprints.ucm.es/6973/1/ponencia-congresoaecpa.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2005): Ética y política: valores para un buen gobierno. Disponible en <http://eprints.ucm.es/6972/1/art-%C3%A9ticaypolitica-TI.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2006a): La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Universidad Internacional de Andalucía, Huelva. Disponible en [http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADA\\_2.pdf](http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADA_2.pdf).
- Diego Bautista, O. (2006b): Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción. *Cuadernos de Derecho Público*, Sept. – Dic. (29). pp. 141-170. Disponible en <http://eprints.ucm.es/7771/1/CuadernosINAP-corrup-inter.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2007a) Ética y política: valores para un buen gobierno, *Encuentros multidisciplinares*, IX septiembre - diciembre (27). pp. 22-37. Disponible en <http://eprints.ucm.es/6972/1/art-%C3%A9ticaypolitica-TI.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2007b) 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*. Disponible en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2007c): Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas: valores para un buen gobierno. *Revista de las Cortes Generales* (65). pp. 123-154. Disponible en <http://eprints.ucm.es/6971/1/art%C3%ADculo-cortes1.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2008a) Introducción a la Ética Pública, *Dilemata*, 27 de Febrero de 2008. <http://www.dilemata.net/index.php/Etica-publica-y-buen-gobierno/introducci-la-ica-pca.html>.

- Diego Bautista, O. (2008b): Ideología neoliberal y política de globalización: medidas implementadas por los países globalizadores y cambios generados en los países globalizados, *Revista de las Cortes Generales*. Disponible en <http://eprints.ucm.es/8249/1/oscardiego3.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2008c) La Ética Pública en España y el Código de Buen Gobierno. *Dilemata, Portal de Éticas Aplicadas*. Disponible en <http://www.dilemata.net/index.php/Etica-publica-y-buen-gobierno/la-ica-pca-en-espa-el-co-de-buen-gobierno.html>.
- Diego Bautista, O. (2009a) Fundamentos éticos para un buen gobierno *Cuadernos de ética para los servidores públicos*, (Nº 2) pp. 1-28. Disponible en [http://eprints.ucm.es/7772/1/2FUNDAMENTOS\\_ETICOS.pdf](http://eprints.ucm.es/7772/1/2FUNDAMENTOS_ETICOS.pdf).
- Diego Bautista, O. (2009b) Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno: un modelo para la aplicación de instrumentos éticos. *Cuadernos de ética para los servidores públicos* (Nº 6) pp. 1-18. Disponible en [http://eprints.ucm.es/9703/1/6INSTITUCIONALIZACION\\_DE\\_LA\\_ETICA.pdf](http://eprints.ucm.es/9703/1/6INSTITUCIONALIZACION_DE_LA_ETICA.pdf).
- Diego Bautista, O. (2009c) Ética Pública y Buen Gobierno, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Disponible en <http://eprints.ucm.es/9829/1/eticapublica.pdf>
- Diego Bautista, O. (2009 d) La corrupción de las instituciones públicas: ¿Realmente no hay alternativa?. *Revista Española de Control Externo*. Disponible en <http://eprints.ucm.es/8252/1/OscarDiego.pdf>.
- Diego Bautista, O. (2009e) La gestación de la Ética Pública. *Cuadernos de ética para los servidores públicos*, (Nº 3) pp. 1-30. Disponible en [http://eprints.ucm.es/9700/1/3GESTACION\\_DE\\_LA\\_ETICA.pdf](http://eprints.ucm.es/9700/1/3GESTACION_DE_LA_ETICA.pdf).
- Diego Bautista, O. (2009f) *Los Códigos Éticos de Gobierno en Cuadernos de ética para los servidores públicos*, Nº 4, pp. 1-20. Disponible en [http://eprints.ucm.es/9701/1/4CODIGOS\\_ETICOS.pdf](http://eprints.ucm.es/9701/1/4CODIGOS_ETICOS.pdf).
- Diego Bautista, O. (2009g) Los valores en los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México, *Cuadernos de ética para los servidores públicos*, Nº 5, pp. 1-31. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/8250/1/5VALORES\\_CODIGOS\\_ETICOS.pdf](http://eprints.ucm.es/8250/1/5VALORES_CODIGOS_ETICOS.pdf).
- Diego Bautista, O. (2009h): Necesidad de la ética pública. *Cuadernos de ética para los servidores públicos* (1). pp. 1-36. Disponible en [http://eprints.ucm.es/9698/1/1NECESIDAD\\_ETICA.pdf](http://eprints.ucm.es/9698/1/1NECESIDAD_ETICA.pdf)
- Diego Bautista, O. (2010) Ética para legislar, UAEM, Toluca, México, 2010. Disponible en [http://eprints.ucm.es/11016/1/7ETICA\\_PARA\\_LEGISLAR.pdf](http://eprints.ucm.es/11016/1/7ETICA_PARA_LEGISLAR.pdf).
- Diego Bautista, O. (2012 a) Ética, retórica y democracia, Cuadernos de ética para los servidores públicos, (Nº 13), Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, UAEM
- Diego Bautista, O. (2012b) La vinculación entre ética y política, Cuadernos de ética para los servidores públicos (Nº 14), Toluca, UAEM

- Diego Bautista, O. (2012c) El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular, Cuadernos de ética para los servidores públicos, (Nº 15), Toluca, UAEM
- Diego Bautista, O. (2013a) Lineamientos para la construcción de un buen gobierno. *Cuadernos de ética para los servidores públicos*, Nº 16, UAEM, Toluca. También en E-Prints:  
[http://eprints.ucm.es/22670/1/cuaderno\\_16.pdf](http://eprints.ucm.es/22670/1/cuaderno_16.pdf).
- Diego Bautista, O. (2013 b). Valores democráticos y perfil del servidor público en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales mexicanas. *Cuadernos de ética para servidores públicos*, (Nº 17), Toluca, UAEM.
- Diego Bautista, O. Ética para la ciudadanía, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, 2013. También en [http://eprints.ucm.es/23537/1/etica\\_para\\_ciudadania.pdf](http://eprints.ucm.es/23537/1/etica_para_ciudadania.pdf).
- Diego Bautista, O.: (2013c) De la Ética a la Ética Pública. *Revista IAPEM*, (Nº 85), Mayo-Agosto, 83-104. Disponible en [http://eprints.ucm.es/23538/1/revista\\_iapem\\_De\\_la\\_ética\\_a\\_la\\_etica\\_publica.pdf](http://eprints.ucm.es/23538/1/revista_iapem_De_la_ética_a_la_etica_publica.pdf).
- Diego Bautista, O. (2013d) Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo, México, DF: Universidad Autónoma del Estado de México, Senado de la República, LXII Legislatura.
- Diego Bautista, O, Ausin, T. (2014) Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca También en <http://eprints.ucm.es/26073/1/democracia%20etica.pdf>.
- García de Enterría, Eduardo (2009) Democracia, jueces y control de la Administración, Pamplona, Civitas.
- Gobierno de Angola (1994): Pauta Deontológica do Serviço Público, aprobada en virtud de la Resolución Nº 27 de 26 de Agosto de 1994. Obtenido el 15 de Enero de 2017 en <http://www.inacom.og.ao/legislacao/relacionada/1994/08/pauta.htm>.
- International Council on Human Rights Policy: La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2009. Tomado de [http://www.ichrp.org/files/reports/52/131\\_report\\_es.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/52/131_report_es.pdf).
- Lecaros Urzúa, J. A. (2015) La fundamentación ontológica de la ética de la responsabilidad de Hans Jonas: El vínculo entre bíos, télos y éthos, Tesis Doctoral, Director, Óscar L. González-Castán, en [eprints.ucm.es/33742/](http://eprints.ucm.es/33742/)
- Lima Torrado, Jesús (1993): La teoría del poder como presupuesto de la teoría de los derechos humanos, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Nº 80, Madrid, 201 y ss.
- Rovetta Klyver, F.(Directores) Curso sistemático de derechos humanos en Internet: [http://www.ipepala.es/curso\\_ddhh/ddhh\\_c.htm](http://www.ipepala.es/curso_ddhh/ddhh_c.htm).
- (2000a) Globalización y Derechos Humanos, *Anuario de Filosofía del Derecho*, Tomo XVII, 43 y ss.
- (2000b), Problemas concernientes a la ambigüedad conceptual y

- terminológica de la globalización y su incidencia ideológica sobre el sistema de derechos humanos, *Revista de Administración Pública. Los derechos humanos: Teoría, praxis nacional e internacional*, INAP, (105), 50 y ss.
- (2011): El pensamiento de Luis Vives en cuanto que precursor del personalismo comunicativo" en Guzmán Dalbora, J L.(Coord.): *Nos ad justitiam esse natos*. Centenario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso, Valparaíso: Edeval, Vol. 2, 1137 y ss
- (2014) Ética, política y transparencia. La transparencia como principio fundamental de la ética política y su concreción en el sistema jurídico español en Diego, O (Coord.): Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas, México, 127 y ss. También en <http://eprints.ucm.es/26073/1/democracia%20etica.pdf>.
- (2015) La educación crítica en Derechos Humanos como instrumento de lucha contra la corrupción en Diego Bautista, O. Ética Pública frente a corrupción. Instrumentos éticos, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México: Iapem,
- López, A. La dignidad humana y sus implicaciones éticas. Obtenido el 15 de Enero de 2017 de [http://www.actiweb.es/iealfonsolopez/la\\_dignidad\\_humana\\_y\\_la\\_etica.html](http://www.actiweb.es/iealfonsolopez/la_dignidad_humana_y_la_etica.html)
- Morse, R.S. (1982) El espejo de Próspero. Un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo, Siglo XXI.
- Nótari, T. (2010) La Teoría del Estado de Cicerón en su "Oratio pro Sestio", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Volumen XXXII , Valparaíso, Chile, pp. 197 y ss.
- Ost, F.: (2002), Jalons pour une Théorie critique du Droit, Bruselas: Publications des Facultes Universitaires St. Louis.
- Peces-Barba Martínez, G. (2003) La Dignidad de la Persona desde la Filosofía del Derecho, (2<sup>a</sup> Ed.) Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas": Dykinson.
- Rodríguez Cepeda, Jesús: Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 04. Consultado el 20 de Febrero de 2012 en: <http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/im/Cuadernos-IFAI/Estado%20y%20transparencia%20un%20paseo%20por%20la%20filosofia%20politica.pdf>.
- Rovetta Klyver, F.: De unos Institutos europeos sobre Derechos Humanos a un Curso Sistemático, obtenido el 20 de Marzo de 2015 en [www.ufrgs.br/ppgas/nucleos/naci/documentos/rovetta\\_de\\_unos\\_Institutos\\_europeos.pdf](http://www.ufrgs.br/ppgas/nucleos/naci/documentos/rovetta_de_unos_Institutos_europeos.pdf).
- Personalismo comunicativo y bien común. *Polis*, (Nº 12), Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, Obtenido el 15 de Marzo de 2014 en <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/12/rove.htm>.
- Sanchez Rubio, D., Herrera Flores, J. De Carvalho, S. (2010) Direitos Humanos e Globalização. Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica, Homenaje a Joaquín Herrera Flores, (2<sup>a</sup> Ed.), Porto Alegre: Edipucrs.

- Tamayo y Tamayo, M. (2004): Diccionario de la investigación científica. (2<sup>a</sup> ed.) México: Limusa.
- Wolkner, A. C. (2003) Introducción al pensamiento jurídico crítico (1<sup>a</sup> Ed.), Bogota: ILSA.

# Revista de Administración Pública



**Formando en competencias éticas a los servidores públicos**

**Jaime Rodríguez Alba\***

«*La ética no se descubre, se construye*»  
(J. Rubio Carracedo)

## Introducción

Los efectos de la corrupción son múltiples (O. Diego, 2007; Kliksberg, 2005). En lo político conduce a una devaluación del Estado, a la pérdida de credibilidad y legitimidad, a la ineficiencia de los servicios públicos y refuerza el clientelismo. Genera pérdida de confianza de la ciudadanía en sus instituciones, lo que conduce a fomentar aún más las actitudes corruptas. En lo social incrementa las desigualdades, fomentando circuitos de asignación de recursos no reglados y minimizando el impacto que las instituciones tienen en sus políticas de equidad social, perjudicando además los niveles de bienestar social. En lo cultural daña la educación ciudadana, el grado de civismo que es bueno encontrar en una sociedad que permita el adecuado desarrollo de sus ciudadanos. Son también notorios los efectos que tiene la corrupción sobre la economía. No sólo distorsiona los presupuestos públicos y despilfarrar recursos, sino que inhibe el desarrollo económico y genera efectos adversos sobre el comercio, la inflación y las inversiones. La corrupción reduce incentivos para invertir, pues constituye una suerte de "impuesto oculto" (Reos, en Kliksberg, 2005: 262). Muchos estudios muestran que mejorar las condiciones éticas aumenta el PIB per cápita, así como aumenta la inversión extranjera en el país. La corrupción parece incidir aún más que los impuestos en las decisiones de inversión (Reos, en Kliksberg 2005: 263). En general, si nos acercamos a cualquier base estadística podremos apreciar que los países menos corruptos son los que ocupan mejores posiciones en los índices de desarrollo humano, así como en otros indicadores de desarrollo económico.

---

\* Universidad Siglo 21, Argentina  
albajaime@hotmail.com

Por eso se apuesta desde hace tiempo por incorporar la ética como objetivo de desarrollo (el modelo OCDE de las tres E: economía, eficacia, eficiencia y ética).

¿Qué se puede hacer para frenar la corrupción? ¿Cómo puede contribuir la Ética a situar un dique frente a la corrupción?

Entendemos que la ética es un freno eficaz de la corrupción desde el momento mismo en que potencia –mediante la interiorización de valores y principios, así como desarrollando y educando el juicio y el razonamiento moral– que los sujetos adquieran conciencia y responsabilidad sobre sus actos. Contribuye a que el locus de control, el lugar desde el que sienten control sobre sus vidas, sea su propio fuenro interno, y no la simple reproducción de hábitos o el temor al castigo.

Es beneficioso para los gobiernos y administraciones impulsar la enseñanza de la ética entre los miembros del gobierno y los servidores públicos en todas las administraciones. Así también tomar medidas para desarrollar la educación cívica a nivel ciudadano desde diversos ámbitos: el educativo, los medios de comunicación, los sistemas de participación, etc.

### **La educación del carácter moral**

La ética como práctica es tan antigua como la humanidad misma. No se conoce cultura alguna que no desarrolle, de forma más o menos explícita, dispositivos para conformar el carácter moral de sus miembros. Entre los griegos comienza una reflexión sobre este aspecto de la educación o formación del ser humano que llega hasta nuestros días. De hecho, el término mismo “ética” deriva del griego “ethos” que hace relación al carácter moral. Esto es, al conjunto de disposiciones que orientan y regulan la construcción de la personalidad para hacerla compatible con la vida en sociedad.

Podría decirse mucho al respecto de esta educación moral. Explícita o implícita, formal o informal, son muchos los modelos de la misma. En el siguiente cuadro recogemos algunos de los mismos:

Modelo					
	Sociologista	Relativista	Cognitivista	Prudencial	Constructivista
Educación moral	Proceso de socialización. Ajuste a las normas comunitarias	Clarificación axiológica de los horizontes normativos	Facilitación del desarrollo del juicio moral	Formación de hábitos virtuosos	Edificación de la personalidad moral sobre la tensión yo/mundo
Autonomía ética	Conformismo adaptativo	Conciencia valorativa y coherencia actitudinal	Acción conforme a principios de justicia	Construcción del carácter (autogobierno emocional)	Apuesta por la realización de elementos ideales (igualdad, etc.)

Fuente: elaboración propia tomando como referencia Puig Rovira, 1995

Ala hora de elaborar planes de capacitación en ética sería importante tener en cuenta los horizontes que estos distintos modelos nos dejan sobre el proceso de formación del carácter moral. Cada uno de estos modelos nos aporta una visión importante que hermos de saber integrar en el proceso de formación en ética pública: el sociologista nos enseña, por ejemplo, cómo la autonomía supone el horizonte previo de normas; el prudencial que la autonomía exige la conquista, mediante la razón práctica, del gobierno de sí, y así sucesivamente.

Partimos del supuesto –experimentalmente contrastado– según el cual la personalidad moral se edifica mediante el desenvolvimiento del sujeto en situaciones de conflicto (Puig 1995; Kohlberg 1992, 2012; Carreño 2014; Lind 2012). Reconociendo además que los conflictos son inherentes a la cultura humana en diversos ámbitos de la existencia. Por supuesto también en el ámbito de la gestión y administración pública, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Conflictos entre ámbitos de				
Valores políticos y valores organizativos	Valores organizativos y valores sociales	Valores organizativos y valores económicos	Valores organizativos (internamente considerados)	Valores intergeneracionales
<p>-Primer nivel: entre los vinculados a los objetivos del puesto y los de la unidad.</p> <p>-Segundo nivel: entre los objetivos de la unidad y los de la organización. Se prioriza la unidad. Han de aclararse objetivos comunes.</p> <p>-Tercer nivel: entre los de la organización y los del conjunto social.</p>	<p>Muchas veces sucede que la organización ejecuta valores que chocan con los hegemónicos en la sociedad.</p>	<p>El servidor público ha de ser consciente de su orientación al interés general, pero también de la aplicación de los principios a casos particulares.</p>	<p>Por ejemplo: maximizar eficiencia versus rendición de cuentas, eficacia versus participación, responsabilidad frente a las demandas versus objetividad</p>	<p>En una organización, por ejemplo, implicaría priorizar la experiencia por sobre los conocimientos técnicos en nuevas tecnologías, o a la inversa</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Villoria, 2000, pp. 131-137.

Al darse siempre la acción humana en un marco de sentido en el que están inscriptas las tradiciones, los hábitos, las costumbres, etc., de la organización y cultura de referencia, es preciso entender que toda decisión autónoma supone confrontarse con este horizonte.

El conflicto moral expone al sujeto a una situación de desequilibrio cognitivo que le obliga a reacomodar sus marcos de juicio (García Alandete, 2008). Esta es la razón por la que toda evaluación de los elementos involucrados en el conflicto no puede sumir la forma de un silogismo puramente deductivo, sino más bien la forma de un silogismo

práctico (Santa María, 2007) involucra una premisa mayor que contiene una norma universal, una premisa menor que supone la contextualización y apreciación de la situación concreta, siendo la decisión la conclusión, que tiene la característica de la singularidad. La decisión no es una aplicación mecánica de una regla abstracta, sino la autodirección de la conducta conforme a un juicio –“reflexionante” (Arendt, 2007)– que involucra siempre el reconocimiento colaborativo de la situación problemática. La conciencia moral no juzga aplicando una regla universal de modo unívoco a la pluralidad de situaciones, sino tratando de adaptar la regla a la situación contextual, sin por ello mermar su dimensión de universalidad. La conciencia no es así, una conciencia puramente lógica, sino que involucra elementos de empatía, elementos emocionales. La conciencia crítica es educada así mediante el diálogo y la apertura emocional (Puig, 1995). Las emociones juegan el importante rol de situar ciertos elementos de evaluación del entorno estimativo para facilitar así la *integración emocional* (Solomon, 2007) del sujeto. Una integración que es la base para un juicio imparcial y una acción autorregulada.

No es mi objetivo entrar en este trabajo en las disquisiciones respecto a la relación entre juicio y conducta moral. Sí asumo que el desarrollo de las capacidades de juicio crítico es esencial para una correcta conducta moral. De hecho, los estudios parecen confirmar la hipótesis de la psicología moral kohlbertiana según la cual a mayor grado de “desarrollo” de la capacidad de juicio moral, mayor tendencia a la coherencia conductual: a que las conductas se sigan del juicio y no lo contravengan (García Alandete, 2008). Pareciera así confirmarse la sentencia: «cuanto más alto es el nivel de razonamiento, más probable es que la acción sea consecuente con la elección moral hecha sobre un dilema» (Kohlberg, 1992: 260). Tampoco entrará en la cuestión de si es el juicio una facultad puramente cognitiva o supone elementos intuitivos previos que le den aval, al modo como Hume advirtiera: la razón es esclava de las pasiones; primero se intuye lo correcto luego se lo justifica (juicio). Aunque es preciso tomar en cuenta que el desarrollo de la capacidad de juicio moral no es un proceso diádico (que enfrenta sujeto a objeto), sino triádico: sujeto-objeto-sujeto (Barrerio, 2012:479). Por esta razón el juicio crítico se sitúa siempre en un horizonte de diálogo intersubjetivo: con los otros (respecto a los que es preciso identificarse/distanciarse), con las costumbres, con las normas, etc.

De modo tal que el desarrollo de la conciencia moral como desarrollo de la capacidad de juicio moral está íntimamente ligado al desenvolvimiento de capacidades involucradas en la vida democrática. Para nuestro caso no se trata sólo de que el servidor público haya de ser consecuente con los principios y valores democráticos, sino que ha de vivir la vida democrática –en la sociedad, en la organización, etc.– conforme a la tensión entre una ética convencionalista y una postconvencionalista (Villoria, 2007). El ejercicio crítico del juicio moral supone enfrentarse a dilemas morales que

involucran la presencia de los otros –individual o grupalmente: bien con los grupos socialmente constituidos en la sociedad, bien con los grupos internos a la organización misma. Actuar con juicio crítico no es ni seguir la norma grupal (convencionalismo) y ni actuar necesariamente conforme a esquemas que trascienden elementos grupales (postconvencionalismo). Actuar con juicio crítico es asumir el reto socrático del “pensar” (Arendt, 2007): dejar que las voces del grupo expongan sus razones, bien para seguir las, bien para apartarse de las mismas, siguiendo siempre el ideal de coherencia entre el juicio autónomo y conforme a principios de justicia y la acción propia.

La construcción de la personalidad moral comporta así un doble proceso de adaptación (Carreño Rojas, 2014): respecto a la sociedad y respecto al individuo mismo. Capacidad para un juicio crítico y autónomo, pero comprensión de las situaciones concretas, son elementos fundantes en lo cognitivo y en lo afectivo. Y la autorregulación esencial en lo conductual. Estos tres elementos –juicio, comprensión y autorregulación– se erigen en los pilares sobre los que han de cimentarse estrategias de capacitación en temáticas de ética pública.

No sólo la organización misma, en la medida que se constituye como organización que aprende y se autorregula (Gairin, 2000) ha de asumir el reto de construcción ética de la personalidad del trabajador. También el ejercicio de la ciudadanía democrática supone (Lind, 2012) ser capaz de: usar y aceptar argumentos como medio para solucionar conflictos; usar orientaciones o principios morales comúnmente aceptados para evaluar argumentos; hacer uso de estas habilidades incluso cuando los oponentes no estén de acuerdo. La democracia se erige así en una suerte de *agonismo* (Mouffe, 2014) en el que la voz propia, el argumento y la acción singular ha de decantarse sobre el trasfondo de la voz común, al modo como en el *agón* del teatro griego el actor tenía que declamar escuchando y posicionándose –junto a, frente a– la voz del coro (que representaba la voz del pueblo, de la costumbre, la tradición, la presión grupal, etc.)

Las competencias democráticas suponen el desarrollo de la escucha y la capacidad de exponer las propias razones argumentando y apelando a marcos cognitivos y afectivos que puedan ser compartidos. Esto es, suponen convocar al “rival” a sostener la misma opinión o al menos a respetar la diferencia. Exigen así no sólo posicionamientos declarativos, sino el despliegue del conocimiento tácito (Lind, 2012) con el que el sujeto interactúa con el entorno. Lo que no obsta para reconocer que: «sólo cuando se han desarrollado los procesos cognitivos al más alto nivel –en la deliberación y el discurso– son capaces las personas de razonar y comportarse de acuerdo a sus propios principios morales y democráticos» (Lind, 2012: 32).

Es importante entender que este proceso de formación en competencias éticas no es un adoctrinamiento en “catálogos de virtudes” (Kohlberg, 2012). La tarea de una tal formación ética es más bien el de sacar a luz las intuiciones sobre lo justo, lo bueno, etc. Llevarlas desde «la penumbra de la caverna hacia la luz de la justicia como forma ideal» (Kohlberg, 2012: 109). Para ello la estrategia por la que se puede apostar es la de confrontar al sujeto a dilemas morales que le conduzcan a tener que elaborar un juicio propio y justificable –asumible intersubjetivamente- sobre los conflictos morales de partida.

### **Formando en ética a los servidores públicos: modelos de capacitación**

En los tiempos actuales la formación, especialmente la formación continua, se ha vuelto más incierta y líquida, tanto en sus contenidos, como en sus métodos y cauces. Esto supone un reto a la hora de generar entornos de aprendizaje (Martínez, 2016). En general reconocer que una cosa es la formación siguiendo el modelo tradicional y otra muy distinta el aprendizaje. El ser humano aprende de modo práctico. Hoy se habla de *learning by doing* (aprender haciendo). Hemos de partir en toda idea sobre la formación de las siguientes constataciones: siempre estamos aprendiendo; lo hacemos mediante construcciones a partir de la experiencia cotidiana; en conexión con otras personas; y gestionando nuestro propio conocimiento.

Las características de los nuevos escenarios del aprendizaje conducen a considerar nuevas tendencias en la formación de los servidores públicos. Así: la formación se introduce en el propio ámbito de gestión; y se vincula a la evaluación (Martínez, 2016: 70). Pueden distinguirse grosso modo tres grandes modelos de formación:

Tradicional	Por competencias	Social y situado
Fuera del lugar de trabajo Protagonismo de las sesiones de formación Basado en la transmisión de conocimientos y metodologías tradicionales	Basado en el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) involucradas en situaciones problemáticas Pedagogía por competencias	Integra trabajo y aprendizaje Se orienta organizacionalmente Desarrolla y se apoya en comunidades de práctica y grupos de trabajo colaborativo

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez, 216, pp. 72-79

Es importante reconocer que estos modelos no han de ser presentados como alternativas excluyentes entre sí, sino más bien conforme a la necesidad de integración de modelos. Esto se hace especialmente relevante de considerar en el caso de la formación ética, pues en la misma no se trata de adoctrinar en un “catálogo de virtudes” de modo discursivo –como si la formación fuera una suerte de recitario de virtudes, al modo como en muchas tradiciones religiosas se recitan mantras, oraciones, etc.

Se trata más bien de contribuir al desarrollo de competencias de juicio moral, en sus múltiples dimensiones: cognitivas, afectivas y conductuales. Competencias también de juicio crítico que permitan al servidor público actuar con coherencia respecto a principios, comprendiendo situaciones y contextos, sin dejarse arrastrar por los cantos de sirena que constantemente asedian. Desarrollar actitudes democráticas, sin incurrir en clientelismos ni en demagogias.

Por esto tienen cabida en la formación ética los distintos modelos señalados, en diversas fases y quizá también organizándose dinámicas distintas conforme avanza el proceso de formación o según se apuesta por un tipo u otro de servidor a formar.

El modelo tradicional puede desarrollarse apostando por la preparación de materiales literarios, cinematográficos, filosóficos, etc., destinados a sensibilizar y adquirir conceptos básicos de la tradición ética. También tomando en cuenta los grandes referentes y debates de la ética administrativa y gubernamental. Pero este modelo nunca se da de un modo puro. Pues aún en el modelo de transmisión de conocimiento que señalamos se hace preciso, para convocar a la persona a interesarse por las temáticas, tratar de llevar las mismas a la experiencia del propio trabajador. Enfrentándole, por ejemplo, a situaciones de dilemas asociados a responsabilidad, a posicionarse empáticamente con las necesidades de la ciudadanía, etc. Lo que nos conduce ya a elementos vinculados a los dos restantes modelos. El desarrollo de talleres sobre valores, en base a los que pueden articularse elementos para conformar códigos de ética, es otro ejemplo de dispositivos que atraviesan los modelos señalados.

Me centraré en lo que sigue en el desarrollo de competencias de juicio moral. Competencias que están involucradas en los dilemas de gestión, de decisión, etc., así como en las estrategias de orientación al servicio y hacia los valores organizacionales. Apostar por el trabajo con dilemas permitirá también delimitar distintos instrumentos pedagógicos: talleres, jornadas, creación de grupos de trabajo sobre dilemas concretos, grupos puzzle en los que se enfocan dilemas asociados, etc.

### **El modelo de competencias**

El término “competencia” tiene una larga data. Aunque existen cuatro grandes momentos pedagógicos (Tobón 2005; García San Pedro, 2007; García Sallán, 2009): las ideas pedagógicas de fines del XIX y principios del XX que, como las de Montesori, postulaban la necesidad de superar el modelo tradicional, en pos de un modelo orientado al desarrollo del aprendizaje práctico; las innovaciones en el terreno de la Lingüística (Chomsky) y la teoría organizacional (McClelland); la articulación de los procesos organizacionales y educacionales (años 80 y 90); y el enfoque

de las competencias ciudadanas (comienzos del siglo XXI). En términos generales, y pese a la gran diversidad de enfoques –no sólo asociados a posicionamientos teóricos sino también a ámbitos de desempeño– mediante el uso del término “competencia” se busca el desarrollo del potencial del sujeto para actuar con idoneidad y ética en su ejercicio encaminado a resolver situaciones problemáticas. Por lo mismo podemos decir que la noción misma de “competencia” involucra elementos éticos fundamentales.

La filosofía de las competencias (Tobón, 2005) supone considerar el proceso de aprendizaje: centrarse no en tareas o reproducción de contenidos, sino en la solución de problemas; más en actuaciones que en conductas puntuales; articulando un tejido en el que se involucra el ser (las características del sujeto), el hacer (las disposiciones vinculadas a la acción), el conocer, el querer (motivación), el convivir, etc. Una formación basada en competencias supone superar los modelos tradicionales de parcelación del saber, pues las competencias son «procesos complejos que las personas ponen en acción para: resolver problemas y realizar actividades; aportando una construcción y transformación de la realidad» (Tobón, 2005: 49). Ciertamente el concepto “competencia” ha transitado desde escenarios multívocos y difusos hacia una cierta sistematización (García San Pedro, 2007; García San Pedro y García Sallán, 2011). En sus diversos enfoques (conductista, funcionalista, holístico, orientación a resultados, relacional, etc.) el lenguaje de las competencias se adapta al contexto de su uso. El *leitmotiv* común en la multiplicidad de usos de este término está asociado a la exigencia de abordar las dificultades que se presentan en el desempeño de un aprendizaje, cara a solucionarlas o encauzarlas (Salazar Botello y Chiang Vega, 2007). Por eso en la competencia son elementos centrales no sólo el conocimiento y la habilidad (destreza, capacidad genérica, capacidad específica, etc.), sino también la actitud (la motivación, la voluntad, las preferencias, etc.)

Las competencias (VV.AA, 2007) se forman por la reunión, integración y relación de saberes diversos; se adquieren por la praxis interactiva en un contexto definido; y se construyen sobre la base de procesos previos. Como resumimos en el siguiente cuadro, las competencias suponen integración, complejidad y contextualidad.

Saber ser	Saber conocer	Saber hacer
Automotivación	Observación	Desempeño en base a procedimientos y estrategias
Iniciativa	Explicación	
Trabajo colaborativo	Comprensión	
	Ánalisis	

Fuente: elaboración propia a partir de Tobón, 2005, pp.50 y ss.

El desarrollo de una formación por competencias implica variar los métodos tradicionales de enseñanza-aprendizaje (Tobón 2005; García

San Pedro, 2007; García Sallán, 2009). Se precisa una evaluación más orientada a los procesos que a los resultados, así como el diseño de herramientas de evaluación que se fijen en elementos observables, con todo lo problemático que esto supone. Dejamos a modo de testimonio algunas ideas al respecto:

Estrategias		
Del saber ser	Del saber conocer	Del saber hacer
Motivacionales (autoconfianza, automotivación, pensamiento positivo, retroalimentación externa) Emocionales (contrastación de temores, serenidad) Sociales (comunicación asertiva, búsqueda de consenso y apoyo)	Cognitivas (selección, organización, comparación selectiva, repetición) Meta-atención Meta-memoria	Diálogo interno Comprepción de la tarea Visualización Modelación Ensayo y error Modificación de creencias erróneas

Fuente: elaboración propia en base a Tobón 2005, pp. 185-193

Un elemento especialmente problemático en la formación por competencias es la evaluación. La misma ha de apostar por el trabajo en equipo, ser focalizada y hacer hincapié en los procesos, tratando de objetivarlos (García Sallán, 2009). La evaluación es aquí un instrumento destinado a reorientar los procesos y permitir el desarrollo de las naturales capacidades de aprender. Por eso es preciso no confundir las competencias con los objetivos ni con los resultados. Es recomendable que en la valoración del grado de competencia ejercido se apueste por mezclar elementos de autovaloración, covaloración y heterovaloración. Hacer partícipe del proceso no sólo al propio sujeto, sino también a sus pares, además del tradicional evaluador. Siempre centrando el proceso evaluativo sobre elementos objetivos. No se valorará por ejemplo la “comprensión”, pero sí la destreza con la que se desarrolla una actividad concreta. La valoración ha de focalizarse sobre elementos que puedan ser intersubjetivamente contrastados. Para valorar competencias asociadas al saber ser: constatar valores, actitudes, normas subjetivas, etc. En el caso de la valoración de competencias del saber conocer: conceptos, categorías, proposiciones, discursos, etc. Y en lo relativo a las competencias del saber hacer: procedimientos, técnicas. A modo de ejemplo dejamos estos catálogos de técnicas de valoración de competencias.

Técnicas de valoración de competencias	Instrumentos de valoración
Observación (espontánea o planeada) Entrevistas focalizadas Diario de campo Pruebas de ejecución Ensayos escritos Exposiciones orales	Cuestionarios de preguntas abiertas Pruebas tipo test Pruebas de competencias cognitivas (interpretativas, argumentativas, propositivas) Listas de cotejo Escalas de valoración (Lickert, diferencial semántico, escalas de estimación, etc.)

Fuente: elaboración propia a partir de Tobón, 2005 (190-193)

Evaluación tradicional	Evaluación de proceso
Test	Productos: estudios de caso, proyectos de investigación, simulación de ejercicio profesional, etc.
Pruebas escritas	Autoevaluación
Problemas teóricos	Coevaluación
Cuadernos	Practicum
	Dossier de aprendizaje

Fuente: elaboración propia a partir de García Sallán, 2009: 22-23

El catálogo de competencias a desarrollar en el ámbito de la gestión y la administración pública es muy extenso. Tomo como referencia en este texto dos documentos: el *Directorio de competencias para la administración pública* de la Secretaría de Gestión Pública del antiguo Ministerio de Administración Pública de la República Argentina –hoy Ministerio de Modernización–, y la *Guía referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el sector público*, asumida en la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Bogotá el 7 y el 8 de julio del 2016.

Según el directorio se precisa que en las Administraciones Públicas se apueste por el desarrollo no sólo de las competencias técnicas pertinentes, sino también de competencias de gestión (como el liderazgo, la construcción de relaciones, la comprensión del entorno organizacional, la planeación, el desarrollo de personal, etc.) y de competencias institucionales como: la orientación al logro, la orientación al ciudadano y a los usuarios internos, el compromiso con los valores de la organización, la integridad y la ética, la cooperación, la flexibilidad, etc. Destaca la apelación a las competencias éticas, aunque las mismas aparecen de modo difuso y circunflejo en otras competencias.

En el caso de la guía referencial destaca la noción de competencia como «desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionadamente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organización real» (CLAD, 2016: 7). Se considera aquí importante tomar como instrumentos para la gestión por competencias: el establecimiento previo a la selección de perfiles apropiados; guiarse en la selección de personal por instrumentos como: pruebas, entrevistas de evaluación, evaluación focal, evaluación de desempeño (inter-pares, 360°, etc.) Sería largo detenerse en el catálogo de competencias que considera este texto de referencia, pero es importante destacar, por su vínculo con la ética en la administración pública, las siguientes competencias transversales (CLAD, 2016: 21-22): compromiso con el servicio público, desarrollo de relaciones interpersonales e integridad institucional. También menciona el documento, entre las competencias profesionales estratégicas, el “manejo emocional” (CLAD, 2016: 36)

Especialmente complicadas de manejar resultan las competencias éticas, pues «no se visualizan a simple vista, sino que cobran su rostro en los momentos de resolución de situaciones de conflicto y controversia» (Carreño Rojas, 2014: 127). En general puede entenderse que una competencia ética es un «conjunto de conocimientos, modos de actuar y actitudes propias de una persona moralmente desarrollada, que actúa con sentido ético de acuerdo con una ética profesional, al tiempo que implica al ciudadano que da un sentido social a su ejercicio profesional, lo que conlleva compromiso con determinados valores sociales que buscan el bien de sus ciudadanos» (VV.AA, 2007: 16).

Las competencias éticas aparecen asociadas en lo inmediato con la capacidad de juicio crítico y con el despliegue de las competencias democráticas y ciudadanas. En esta dirección es preciso tomar en consideración los diversos elementos previamente mencionados, pues las competencias conforman una suerte de geometría en la que se asocian unas con otras asumiendo diversos formatos (proximidad, oposición, divergencia, convergencia, etc.) Y, en todo caso, por lo que supone de atravesamiento de conocimientos, habilidades y actitudes –o saber ser, saber conocer y saber hacer-, resulta especialmente relevante la competencia de juicio moral, entendida como «la capacidad para la toma de decisiones y hacer juicios que son morales (esto es, basados en principios internos) y para actuar en concordancia con tales razonamientos» (Kohlberg, 1992: 425)

### **Desarrollar la competencia para el juicio moral**

La gestión pública en contextos de complejidad como los que definen nuestras sociedades exige tener en cuenta que a diario los servidores públicos enfrentan situaciones dilemáticas en las que han de optar por decisiones que apuntalen el servicio en su orientación a la ciudadanía, para lo cual han de desarrollar competencias genéricas como la autorregulación de la conducta (flexibilidad, manejo de la frustración), conciencia organizacional u orientación al ciudadano. Y aunque un adecuado desarrollo del razonamiento moral favorece la cristalización y desenvolvimiento de estas capacidades, no es menos relevante para un servidor público desarrollar competencias como las asociadas a la responsabilidad, un equilibrado desarrollo profesional o la empatía.

Son diversos los antecedentes en investigación sobre el razonamiento moral de los servidores públicos: Stewart, Sprinthall y Siemienka (1997); Stewart, Sprinthall y Kerm (2002); Choi (2007) y en especial la investigación desarrollada con funcionarios chilenos (Pliscoff, 2009). Por lo común estas investigaciones toman como marco teórico la *Teoría del Desarrollo Moral* de Kohlberg (1992).

Las investigaciones de Kohlberg parten de las bases sentadas entre otros por Piaget, según las cuales la conciencia moral se desarrolla paralelamente a la cognición, desde una etapa de heteronomía moral —que asocia la moralidad al castigo y el premio— a una de autonomía, en la que el sujeto es capaz de cuestionar el horizonte moral en el que se educó y vive, pero también de afrontar con criterios propios situaciones de conflicto moral. Merece especial atención la noción de *dualidad de la conducta moral*, según la cual la conducta moral se mueve siempre marcada por una doble dimensión, el afecto y la cognición. En general se estima que a medida que el sujeto desarrolla estructuras cognitivas es capaz a desapegarse más de su propia afectividad en la evaluación y decisión asociadas a los conflictos morales. Para Kohlberg el razonamiento moral se desarrolla siguiendo tres grandes niveles o estadios, que se dividen a su vez en seis estadios, noción esta, la del desarrollo siguiendo un proceso general de todos los dominios del conocimiento en diversos estadios, que hoy está cuestionada (Barreiro y Castrina, 2012)

Nivel		
Preconvencional Moralidad de coerción	Convencional Moralidad de reglas	Posconvencional Moralidad de principios de justicia
Estadio 1 Castigo y obediencia Perspectiva social egocéntrica	Estadio 3 Conformidad o acuerdo interpersonal Perspectiva social relación interpersonal	Estadio 5 Contrato social y utilidad Perspectiva social: contractualismo
Estadio 2 Instrumentalismo relativista Perspectiva social individualista-concreta	Estadio 4 Sistema social y conciencia Perspectiva social del punto de vista del sistema y orden social	Estadio 6 Principios éticos universales Perspectiva social del punto de vista moral

Fuente: elaboración propia a partir de Kohlberg (1992) y García Alandete (2008)

La mayoría de los seres humanos, según constata Kohlberg en sus estudios longitudinales con diversas culturas, desarrollan su conciencia moral hasta el estadio 4. Pocos hasta el 5 y muy pocos hasta el 6. Lo que no obsta para que los que están en estadios previos no puedan reconocer lo que es la base del liderazgo moral de personas como Luther King (Kohlberg, 2012), la mayor eticidad de los modos de razonamiento del nivel superior.

Kohlberg entiende que la acción moral «no se determina sólo por los juicios deónticos, sino también por los continuados juicios de responsabilidad sobre situaciones concretas» (Kohlberg 1992: 511). Los juicios deónticos nos remiten al deber, los de responsabilidad a nuestra posición respecto al deber, contemplando la situación o contexto. El juicio no es la simple aplicación de la norma, sino que comporta por un lado la evaluación de las situaciones respecto a principios universales, en términos tanto de juicios deónticos, relativos al deber ser de la situación, como juicios

de responsabilidad, relativos a la valoración de las consecuencias de la acción. La acción moral queda así definida por dos vías: la vía de la consistencia personal o responsabilidad personal (Kohlberg 1992: 531), pero también por una vía filosófica, la apelación a principios universales. La acción moral es puesta en relación a la evaluación de las situaciones, lo que supone comprender que existe un paralelismo entre el desarrollo del razonamiento moral y el desarrollo del razonamiento lógico. De modo que: «el razonamiento moral avanzado se basa en un razonamiento lógico avanzado» (Kohlberg 1992: 186). Si bien Kohlberg reconoce que el desarrollo del pensamiento lógico es condición necesaria, pero no suficiente: se precisa también de la voluntad, interpretable en clave de lo que Piaget llamaba el “descentramiento afectivo”. Descentramiento que posibilita la capacidad de orientar la conducta siguiendo escalas valorativas.

Las concepciones de Kohlberg, afines al planteamiento ético kantiano y a la Teoría de la Justicia de J. Rawls, han recibido numerosas críticas (Aguirre Dávila, 2009). Críticas que han incentivado que el propio Kohlberg y colaboradores reformaran elementos de su teoría. Entre las críticas principales a la teoría es preciso considerar las críticas de Guilligan (1982), pero también los desarrollos que sobre su cuerpo teórico realizaron Rest (1999a, 1999b) o Lind (1999).

Las críticas de Guilligan van dirigidas a dos elementos centrales de las concepciones de Kohlberg: el uso de dilemas hipotéticos y su concepción formalista de la moral, asociada al hecho de que Kohlberg considera central la noción de justicia como “imparcialidad”. Guilligan sin embargo (1982) señala que de los estudios de Kohlberg se desprende un menor grado de desarrollo de la conciencia moral en las mujeres. La autora adjudica esta diferencia a que en las mujeres se apuesta antes por la situación concreta y por la ética del cuidado -entendida en el sentido de la justicia concreta, el trato con la diferencia y el cuidado por el bienestar del otro. Kohlberg ha respondido a estas críticas señalando que no hay un menor desarrollo de la conciencia moral en las mujeres. En el caso de investigaciones empíricas en ámbitos profesionales, como el estudio del razonamiento moral en funcionarios chilenos (Pliscoff, 2009), no hay diferencia significativa ni en función del género, ni de la jerarquía en la organización, ni tampoco del nivel educativo.

Rest (1999a, 1999b) supuso la existencia de esquemas que involucran rasgos cognitivos y afectivos y son más flexibles que los estadios, apartándose también de la prenoción de una visión rígidamente evolucionista de la adquisición y madurez del juicio moral.

ESQUEMAS DE INTERESES PRIMARIOS (estadios 1 y 2 de Kohlberg)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperación a escala micro</li> <li>Lo correcto es actuar conforme al interés personal</li> </ul>
ESQUEMAS DE MANTENIMIENTO DE NORMAS (estadio 4 de Kohlberg)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colaboración social</li> </ul>
ESQUEMAS POSCONVENCIONALES (estadios 5 y 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apuesta por superar la parcialidad</li> <li>Ideales y coherencia lógica</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Rest (1999a, 1999b) y Zerpa (2007)

Siguiendo a Rest (1999a) puede considerarse que existen cuatro procesos que intervienen en el comportamiento moral: interpretación de la situación (sensibilidad y empatía moral); determinación del curso de acción adecuado respecto al ideal moral asumido (modo en que el sujeto constituye su juicio moral); decisión conforme a valores (motivación explícita o no); y ejecución (atender a la espinosa cuestión de la relación medio-fin).

La determinación de la calidad del razonamiento ético exige considerar dos dimensiones: la empatía y el juicio, entendido éste al modo de la kantiana “mentalidad ampliada”. Un “buen juicio” exige la capacidad de determinar reglas de acción contextuales, no simples aplicaciones de normas; reglas que contemplen la situación concreta, aspirando a desembarazarse del posicionamiento ideológico y afectivo propio, consolidando pautas de acción que contemplen al otro (ciudadano, compañero, subordinado, etc.) en la diversidad y pluralidad de sus intereses.

Es conveniente tomar en consideración el aporte que Lind hizo al *Test de Juicio Moral* (1999). Test que ha aplicado el mismo Lind y su equipo ha corroborado muchas de las aseveraciones de Kohlberg, pero también de las sospechas de Rest sobre la “flexibilidad” y versatilidad en el desarrollo de las estructuras de razonamiento moral. El *Test C* diseñado por Lind y que pretende subsanar algunas de las críticas que se le presentaron a Kohlberg parte de la siguiente estructura. Primero se presenta una situación dilemática al sujeto, para que se forme su propia opinión y darle mayor significatividad y viveza al mismo. A continuación, se le presentan diversas argumentaciones a favor de cada una de las opciones. En tercer lugar, se pide al sujeto que valore (bien respecto a unos ítems de razones que se le ofrecen; bien dando pie al despliegue de su propia opinión) los argumentos para cada una de las opciones.

Se trata de medir, por lo tanto, no el juicio en sí, sino la calidad del mismo: el grado de elaboración, comprensión, etc., con el que el sujeto valora las diversas opciones. Conforme a esta noción de Lind sobre la calidad del juicio moral, se asume que es preciso contar entre los elementos fundamentales del perfil de un servidor público a la flexibilidad cognitiva y conductual. Flexibilidad que supone la capacidad de no dejarse guiar en las valoraciones por prejuicios ni sesgos de tipo ideológico, afectivo, etc.

Lind señala que se dan usualmente situaciones de rigidez del juicio moral. Aquellas en las que existe una mayor coherencia entre el afecto y el juicio: el sujeto tiende a juzgar la posición de los demás en función de su propia posición, valorando respecto a sus afectos la posición ajena. Para el caso del test C: si el sujeto en la fase primera elige una opción y en la segunda valora con mayor calidad las opciones coincidentes con su postura, y con poca calidad las alternativas. El supuesto implícito es que el sujeto "se deja llevar" por sus afectos, identificaciones, etc., y elabora poco la capacidad de abordar el punto de vista del otro o puntos de vista alternativos al suyo. En una investigación que tenemos en curso adaptamos el Dilema V, utilizado por Kohlberg, conformando una serie de argumentaciones (frases) que el concursante ha de elegir y en función de cuya elección consideramos un nivel genérico de razonamiento moral (preconvencional, convencional y posconvencional). Propusimos a los participantes en un proceso selectivo de la Municipalidad que seleccionaran dos opciones del dilema, una identificándose como soldado, otra como el responsable militar. En la aplicación del dilema hemos seguido la metodología utilizada por Pliscott (2009): 1º) se presenta el dilema; 2º) se invita al sujeto a elegir entre unas frases que pretenden delimitar una argumentación tipificable siguiendo las orientaciones de los tres niveles (preconvencional, convencional y posconvencional) estudiados por Kohlberg; 3º) valoramos dichas argumentaciones como casos de cada nivel sin especificar las etapas; y 4º) establecimos –de modo colaborativo entre diversas áreas de gestión– una puntuación atendiendo a lo que se considera como un juicio moral de calidad para el ejercicio del servicio público. Ejercicio que ha de comprender la empatía, pero también la desidentificación con posiciones o ideales propios, el compromiso con el servicio y el cumplimiento de los fines de la organización. En el siguiente cuadro trasladamos el dilema, junto con las frases mediante las cuales definimos el estadio de razonamiento moral.

A continuación, Ud. se encuentra ante un caso dilemático en donde deberá optar por una opción de acción. Para esto primero se presentará una situación hipotética y luego se le solicita que elija qué opción elegiría.

"En una guerra, una tropa de soldados se estaba retirando ante el enemigo. La tropa intentaba escapar, ya había atravesado un puente del río; tras el asecho del enemigo que estaba próximo a cruzar. Si alguien volviera al puente y lo hiciera volar, dada la posición del resto de los hombres de la compañía, éstos probablemente podrían escapar. Pero el hombre que se quedara atrás para hacer volar el puente no podría escapar con vida. El capitán es la persona que conoce mejor como llevar a cabo la retirada hasta un lugar seguro. Si va él en persona los hombres probablemente no volverían a salvo y él es el único que conoce cómo dirigir la retirada"

- 1) Siguiendo el caso planteado: ¿qué haría si Ud. fuera el capitán?
- a) Elegiría un hombre por sorteo para esta tarea, rechazando la posibilidad de que ninguno se presentara voluntariamente, bajo la idea de que todas las vidas son incuestionables en su valor.

#### ESQUEMA POST-CONVENCIONAL.

- b) Lanzaría la propuesta y dejaría que el grupo deliberara de modo abierto sobre cómo resolver la situación, dando como clave que se considere la posibilidad de éxito y el sentido de la vida de cada uno en relación al grupo y en relación a la propia circunstancia personal.

ESQUEMA CONVENCIONAL.

- c) Dadas las circunstancias, seleccionaría arbitrariamente a un soldado, buscando evitar el enfrentamiento entre ellos, y le encomendaría la tarea, prometiéndole que si salimos vivos me ocuparía de compensar su ausencia ante sus familiares con beneficios simbólicos y materiales.

ESQUEMA CONVENCIONAL.

- d) Consulto si alguien quiere presentarse voluntariamente, y si nadie se presenta, Yo mismo arriesgaría mi vida, dejando primero instrucciones para organizar la retirada y garantizándome que la misma quedó bien organizada.

ESQUEMA POST-CONVENCIONAL.

- e) Decidiría enfrentarnos todos juntos ante el enemigo, no tanto por considerar que todas las vidas valen lo mismo y no es justa la elección arbitraria, sino por no tener una orden clara de mi general superior a mí.

ESQUEMA PRE-CONVENCIONAL.

- f) Considerando el cansancio del grupo y que enfrentar a uno de mis soldados a una muerte segura es algo que me genera rechazo por la responsabilidad de afrontar la situación ante sus familiares, buscaría negociar la rendición con el adversario.

ESQUEMA PRECONVENCIONAL.

Ahora, considerando la misma situación, se le solicita que se posicione en el rol de soldado, desde allí usted ¿qué opción elegiría? :

- a) Considero que en mi vida personal tengo menos responsabilidades (familiares, sociales, etc.) que mis compañeros, por lo que me ofrezco como voluntario, saliendo así al paso de la indefinición del grupo.

ESQUEMA POSTCONVENCIONAL.

- b) Animaría a que se echara por sorteo la decisión, considerando que, aunque pudiera establecerse objetivamente algún criterio para determinar que alguno en concreto de nosotros fuera el idóneo, como la tarea supone la muerte ineludible, no hay modo de decidir con justicia.

ESQUEMA POSTCONVENCIONAL.

- c) Ante la delicada situación, pediría al capitán que sea quien tome la decisión asumiendo el riesgo moral que supone, así como la posibilidad de que no salga bien la operación y considerando además que mi función es simplemente obedecer.

ESQUEMA PRECONVENCIONAL.

- d) Intentaría convencer a la tropa, de que lo mejor para el caso es enfrentarnos todos juntos a la probable muerte, buscando evitar la situación en que cada uno decidiera intentar salvar su propia vida y dando pie así, a que se deliberara sobre la situación sin menoscabar la autoridad del capitán.

ESQUEMA CONVENCIONAL.

- e) Buscaría convencer a aquellos soldados con los que tengo más afinidad pues comparto el hecho de tener responsabilidades familiares para huir aprovechando que el enemigo estaría concentrado en acabar con el resto del grupo, lo que incrementa nuestras posibilidades de éxito.

ESQUEMA PRECONVENCIONAL.

- f) Propondría que, coordinados por el capitán, deliberáramos propuestas para establecer criterios de decisión sobre la situación: considerar la diversidad de condiciones físicas de los soldados, las habilidades diferentes y el aporte que cada uno puede hacer en la logística de la operación.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Dilema V de Kohlberg (1992)

El trabajo que se pretende seguir, además de relevar la información obtenida en la discusión de este dilema con la finalidad de delimitar el nivel de razonamiento ético de los participantes, es la construcción de ejercicios dilemáticos con temáticas de gestión pública para contribuir así a la elaboración de pautas de evaluación de proceso en los que podamos contemplar cómo contextualizar el ejercicio del juicio ético en situaciones

concretas. Construcción de dilemas orientados a captar cómo los sujetos aprecian el conflicto de valores implícito en elementos de gestión y administración; y el grado de calidad de juicio moral que esbozan al respecto.

Hemos considerado este ejemplo como un recurso en formación ética, pues el diagnóstico de los elementos de partida nos permitirá diseñar ejercitaciones, talleres, etc., que permitan desarrollar la competencia de juicio ético.

## Conclusiones

La competencia de juicio ético se erige como un gozne fundamental para una gestión ética. La formación en ética pública a los servidores ha de contribuir al desarrollo de las competencias asociadas a dicho juicio. Las mismas están en relación con las competencias necesarias para la vida democrática: juicio crítico, escucha y argumentación. Sin olvidar que un juicio ético que sea tal –no una categorización taxativa de lo que es bueno, correcto, etc., sino una evaluación conforme a criterios de prudencia y de justicia– remite también al desarrollo de capacidades de empatía.

El instrumento de los dilemas morales se convierte en una poderosa herramienta en el diagnóstico de la calidad del juicio moral, y por lo mismo posee grandes potencialidades para elaborar repertorios de objetos pedagógicos (diálogos imaginarios, análisis de situaciones de conflicto, etc.) destinados a potenciar las competencias asociadas al juicio ético. Los dilemas son de algún modo expresión del ineludible conflicto al que nos vemos conducidos en la vida privada y profesional. Para orientarse en los mismos se precisa una suerte de “pensar” socrático: cuestionamiento de la posición propia, de las creencias de partida, etc., para arribar a la perplejidad necesaria cara a un enfoque basado en principios de justicia y de equidad.

No se trata en la formación ética de inocular en el sujeto una serie de virtudes al modo de un recetario, sino de potenciar las intuiciones y las capacidades del mismo para arribar a clarear lo correcto, justo, bueno, etc. Por eso considero que es importante tomar en cuenta, como bisagra en los procesos de formación, la pedagogía de las competencias. Éstas se apoyan en un aprendizaje por la práctica y con una perspectiva interdisciplinar y multiperspectivista. Focalizarse en los procesos y redefinir estrategias pedagógicas.

La tarea no es sencilla, pero viene urgida en los despliegues de competencias que tópicamente se consideran relevantes para la administración pública: integridad, compromiso con la organización, orientación al ciudadano, manejo emocional etc. Las competencias éticas suponen también integrar:

saber ser (motivación, intereses, autoconocimiento, etc.), saber conocer (atender, interpretar, localizar valores, etc.) y saber hacer (aplicar, analizar, sintetizar, organizar, etc.)

La Psicología Moral nos ofrece un repertorio de conceptos y prácticas de evaluación y capacitación muy interesantes al respecto. Hemos tomado en una investigación que tenemos en curso elementos de la misma para, sobre la base de un instrumento como un dilema moral adaptado, detectar el nivel y la calidad de juicio moral, con la finalidad de diseñar, sobre esta base, estrategias de enseñanza-aprendizaje destinadas a potenciar las competencias de juicio ético. Por supuesto que se trata de esbozar el modelo para una metodología (diagnóstico-propositiva) que amparada en el marco de la investigación-acción sirva para establecer acciones concretas en la formación ética en una organización. El contenido de las mismas variará en función del servidor público, las necesidades formativas, los valores de la organización, etc. Pero la metodología habrá de servirnos al modo como a Sócrates le servía la mayéutica para convocar a los conciudadanos de Atenas al ejercicio de la virtud.

## Bibliografía

- Aguirre Dávila, E. (2009) "Aproximación pragmática a la Teoría del juicio moral, desde la crítica a Kohlberg", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 7, N° 2, pp. 1273-1299. Recuperado de: [https://www.google.com.ar/?source=search\\_app&gfe\\_rd=cr&ei=alPHWMqyLqbX8gec4b2AAg&gws\\_rd=ssl#](https://www.google.com.ar/?source=search_app&gfe_rd=cr&ei=alPHWMqyLqbX8gec4b2AAg&gws_rd=ssl#)
- Arendt, H. (2002) *La vida del espíritu*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid
- (2007) *Responsabilidad y juicio*. Paidós. Barcelona
- Barreiro, A., Castorina, J. A. (2012) "Desafíos a la versión clásica del desarrollo en la investigación sobre el juicio moral", en *Infancia y aprendizaje*, 35 (4), pp. 471-481. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/271674230\\_Desafios\\_a\\_la\\_version\\_clasica\\_del\\_desarrollo\\_en\\_las\\_investigaciones\\_sobre\\_el\\_juicio\\_moral](https://www.researchgate.net/publication/271674230_Desafios_a_la_version_clasica_del_desarrollo_en_las_investigaciones_sobre_el_juicio_moral)
- Carreño Rojas, P. (2014) *Personalidad moral y desarrollo de competencias éticas en el profesorado para educar en valores*. Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral. Recuperado de: [https://www.google.com.ar/?source=search\\_app&gfe\\_rd=cr&ei=Ld3GWM67BMmB8Qe2s6aABQ&gws\\_rd=ssl#](https://www.google.com.ar/?source=search_app&gfe_rd=cr&ei=Ld3GWM67BMmB8Qe2s6aABQ&gws_rd=ssl#)
- Choi, D. L. "Determinants of Moral Reasoning in Public Service", en *International Review of Public Administration*, vol. 62, N° 3, pp. 81-92.
- CLAD (2016) *Guía referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf>

- Diego Bautista, O. (2009) *Ética para corruptos*. Desclée de Brouwer. Bilbao.
- Gairín Sallán, J. (2000) "Cambio de cultura y organizaciones que aprenden" en *Educar*, n° 27, pp. 31-85 Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/Educar/article/download/20734/20574>.
- (2007) "Competencias para la gestión del conocimiento y el aprendizaje" en *Cuadernos de Pedagogía*, N° 370, pp: 24-27. Recuperado de: [http://didac.unizar.es/jlbernal/Asignaturas\\_sin\\_docencia/pdf/20\\_compprend.pdf](http://didac.unizar.es/jlbernal/Asignaturas_sin_docencia/pdf/20_compprend.pdf)
- (coord.). (2009) *Guía para la evaluación de competencias en Ciencias Sociales*. Agencia per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya. Recuperado de: [https://www.google.com.ar/?source=search\\_app&gfe\\_rd=cr&ei=luTGWImCayB8QeHr4DYDQ&gws\\_rd=ssl#](https://www.google.com.ar/?source=search_app&gfe_rd=cr&ei=luTGWImCayB8QeHr4DYDQ&gws_rd=ssl#)
- García Alandete, J. (2008) *Actitudes religiosas, valores y razonamiento moral*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia. Recuperado de: <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/10211/ALANDETE.pdf?sequence=1>
- García San Pedro, M. J. (2007) *Realidad y perspectivas de la formación por competencias en la universidad*. Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral. Recuperado de: <http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/8999/TREBALL%20DE%20RECERCA.pdf?sequence=1>
- García-SanPedro, M.J.; Gairín Sallán, J. (2011) "Competencies: The current reality and perspectives in the Spanish context. A case study research" en *Perspectiva Educacional, Formación de Profesores*, vol. 50, núm. 2, pp. 55-76. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3333/333327290004.pdf>
- Gómez, V.; Royo, P. (2015) "Autodescubrimiento ético y deliberación: Hacia un modelo de enseñanza de la ética en el modelo por competencias" en *Estudios Pedagógicos*, vol. XLI, núm. 2, pp. 345-358. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173544018020>
- Kliksberg, B. Compilador (2005). *La agenda ética pendiente de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires
- Kohlberg, L. (1992) *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao. Desclée de Brouwer
- (2012) "Educar para la justicia: un planteamiento moderno de la perspectiva socrática" en *Postconvencionales*, N° 5-6, pp. 93-112. Recuperado de: [http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev\\_post/article/view/6368#.WMbnclU1\\_IU](http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_post/article/view/6368#.WMbnclU1_IU)
- Lind, G. (2011) "Promoviendo las competencias morales y democráticas: expresarse y escuchar a los otros", en *Postconvencionales*, N° 3, pp: 26-41. Recuperado de: [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_post/article/view/6288/6052#.WMbjQF\\_U1\\_IV](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_post/article/view/6288/6052#.WMbjQF_U1_IV)
- Martínez Marín (2016) *Nuevos modelos de formación para empleados públicos*. UOC (Universidad Oberta de Catalunya). Barcelona
- Mouffe, Ch. (2014) *Agonística*. Siglo XXI. Buenos Aires

- Pliscoff, C. (2009) "Explorando el razonamiento moral de los funcionarios chilenos", en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, N° 45. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/pliscoff>
- Puig Rovira, J. M. (1995) "Construcción dialógica de la personalidad moral", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 8, mayo-agosto, pp. 103-120. Recuperado de: <file:///C:/Users/Jaime/Downloads/rie08a04.pdf>
- Rest, J. et al, (1999a) *Postconventional Moral Thinking: A Neo-kohlbergian Approach*. Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey
- Rest, J. et al, (1999b) "A Neo-Kohlbergian Approach: The DIT and Schema Theory", en *Educational Psychology Review*, Vol. 11, No. 4, pp. 291-394.
- Sahuquillo Orozco, J.L. (2013). "Diez claves para aplicar políticas de participación ciudadana". *Revista Más poder local*, N° 14, 38-41
- Salazar Botello, C. M.; Chiang Vega, M. (2007) "Competencias y educación superior. Un estudio empírico" en *Horizontes Educacionales*, vol. 12, núm. 2, pp. 23-35. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/979/97917592003.pdf>
- Santa María, A. (2007) "" en *Philosophica*, N°. 32, págs. 75-103. Recuperado de: <http://www.philosophica.ucv.cl/Phil%2032%20-%20art%2006.pdf>
- Secretaría de Gestión Pública-Oficina Nacional de Empleo Público (2009) *Directorio de competencias para la Administración Pública Nacional*. Recuperado de: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/facilitadores/docs/seleccion/Directorio\\_de\\_competencias\\_2009.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/facilitadores/docs/seleccion/Directorio_de_competencias_2009.pdf)
- Solomon, R. C. (2007) *Ética emocional*. Paidós. Barcelona
- Stewart, D., Sprinthall, N. y Kerm, J. (2002) "Moral Reasoning in Context of Reform: a Study of Russian Officials", en *Public Administration Review*, vol. 62, N° 3, pp. 282-297.
- Stewart, D., Sprinthall, N. y Siemienksa, R. (1997) "Ethical Reasoning in a Time of Revolution: a Study of Local Officials in Poland", en *Public Administration Review*, vol. 57, N° 5, pp.445-453.
- Tobon, S. (2005) *Formación basada en competencias. Pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica*. Ed. Ecoé, Bogotá
- Villoria, M. (2000). *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Tecnos. Madrid
- Villoria, M. (2007). "Ética posconvencional e instituciones en el servicio público". *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)* N° 117, pp. 109-142
- VV.AA (2007) "Evaluación por competencias de la dimensión ética de la formación de psicólogos en Colombia", en *Revista Diversitas*, Vol. 3, N° 1, pp: 12-23. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/679/67930101/>
- Zerpa, C. E. (2007) "Tres teorías del desarrollo del juicio moral: Kohlberg, Rest, Lind", en Laurus, vol. 13, N° 23, pp. 137-157. Recuperado de: [https://www.google.com.ar/?source=search\\_app&gfe\\_rd=cr&ei=aIPHWMqyLqbX8gec4b2AAg&gws\\_rd=ssl#](https://www.google.com.ar/?source=search_app&gfe_rd=cr&ei=aIPHWMqyLqbX8gec4b2AAg&gws_rd=ssl#)

# Revista de Administración Pública



## Ética y cabildeo: registros públicos y códigos de conducta aplicados a los lobbies

Bernabé Aldeguer Cerdá\*

### 1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas se ha prestado una significativa y creciente atención, tanto desde una aproximación académica como política y profesional, al papel de la Ética Pública en la regulación de la conducta de los cargos políticos (electos) y empleados públicos (funcionarios, directivos, laborales o eventuales y de confianza). Esta consideración, basada en la importancia de la probidad en el desempeño de responsabilidades públicas, se ha proyectado también sobre el comportamiento de los lobbies ante las instituciones y Administraciones Públicas (en adelante, AAPP), generando propuestas y reflexiones, no sólo en la dimensión teórica y conceptual, sino también a nivel práctico, derivándose de ello la elaboración de registros públicos y códigos de conducta aplicados a los profesionales del cabildeo.

Este trabajo tiene como propósito analizar las tendencias al amparo de las cuales se han adoptado las más recientes medidas en el ámbito de la regulación del comportamiento de los lobbies en su labor de cabildeo *ante y en* las Administraciones Públicas. Se enumeran, para ello, los principales aspectos que, a la luz de los retos y perspectivas de futuro, cabría considerar en aras del fortalecimiento institucional de aquellas estrategias dirigidas a fomentar la integridad en las labores del cabildeo.

### 2. Cabildeo y poliarquía

La preocupación por las posibles controversias derivadas del cabildeo en su desempeño ante las AAPP se deriva de la eventual carencia de suficientes mecanismos de control que garanticen unos mínimos estándares de honestidad y transparencia requerida a las acciones

\* Universidad de Alicante (UA)  
bernabealdeguer@gmail.com

vinculadas al ejercicio del lobby. De hecho, desde la perspectiva de la comunicación, algunas investigaciones han puesto de manifiesto la consideración negativa y la connotación peyorativa, en definitiva, otorgada al concepto de *lobby*, prefiriéndose denominar en tanto que labores ligadas a *public affairs* o *relaciones institucionales* (Estudio de Comunicación, 2013). El lobby se ha considerado, en este sentido, “no está claro de qué, pero sospechoso al fin y al cabo” (Aller, 2011), teniendo la voz “ecos de injerencia en las decisiones de las esferas ejecutivas del sistema político, ya que se entiende que se procura el beneficio particular de los grupos que pueden pagar estos servicios, mediante el logro de la comprensión a sus problemas por parte de los legisladores, algo, que en su filosofía inicial, suena como justo” (Caldevila y Xifra, 2013).

Si bien, frente a esta consideración despectiva, “el *lobby* añade voces y puntos de vista al debate político, enriqueciendo el conocimiento de los que tienen que legislar y luchando contra la partitocracia” (Aller, 2011), resultando en el “esfuerzo especializado de Relaciones Públicas destinado a crear y mantener relaciones con la comunidad y gubernamentales” (Cutlip, Center y Broom, 2006). Según Transparencia Internacional (en adelante, TI): “el *lobby* es toda comunicación directa o indirecta con responsables políticos o representantes públicos con el objeto de influenciar la toma de decisiones públicas, por parte de o en nombre de un grupo organizado” (TI, 2015).

La influencia de los lobbies en el proceso legislativo o en la adopción de decisiones asociadas a las políticas públicas, aun siendo reconocida como una legítima aspiración y derecho de los diferentes actores sociales y económicos en un marco del pluralismo y la libre audiencia ante los decisores públicos, no está exenta de ciertas áreas de suspicacia provocadas por la falta de transparencia o de igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos del poder.

Conforme a Morata, la “influencia consistirá en incluir o excluir algún tema de la agenda pública, conseguir ventajas frente a otros grupos, etc.” (Morata, 1995). Se genera, en cualquier caso, una preocupación acerca de la asimetría de posibilidades y recursos para el ejercicio de la influencia pública en el marco de las poliarquías contemporáneas en que subliman las democracias representativas (Dahl, 1961)<sup>1</sup>, uno de cuyos valores superiores viene dado por el pluralismo político, la participación y el derecho de petición, posibles éstos mediante el imperativo que recae sobre los poderes públicos para que éstos, como proclama, a modo de ejemplo, el artículo 9.2 de la Constitución Española (en adelante, CE), remuevan “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (las condiciones para

<sup>1</sup> Conforme a Barber, “la democracia pluralista es deficiente porque descansa sobre las ficciones del libre mercado y de la presunta libertad e igualdad de los agentes negociadores” (Barber, 1998).

que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas) y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (CE, art. 9.2).

Por ello, la regulación de las pautas de conducta que deben seguir los profesionales del cabildeo resulta un área y una tarea considerada ineludible para garantizar un entorno libre de eventuales sospechas acerca de la capacidad privilegiada de ciertos actores para acceder a las AAPP e influenciar sobre las mismas en sus procesos decisionales. Es preciso, si bien, contextualizar la labor del lobby, y en consiguiente, su función y articulación institucional, en función del tipo de sistema político y de partidos políticos, valorando la diferencia entre los modelos de preeminencia de los partidos políticos (por medio de la disciplina), propios del parlamentarismo continental europeo, frente a la variabilidad consustancial a los sistemas de partidos propios de los sistemas políticos anglosajones, especialmente el presidencialista de los EEUU de América del Norte, caracterizados por la libertad de cada congresista, y que se consideran "verdaderos inventores del término (lobby) y su contenido" (Caldevilla y Xifra, 2013). Conforme a Morata: "no es lo mismo el *lobbying* anglosajón, basado en una larga tradición y dotado incluso de legitimidad política, que el latino, en fase emergente y envuelto aún de connotaciones negativas, como en el caso español" (Morata, 1995).

La complejidad social y política propia de las actuales sociedades, en las que el paradigma de la gobernanza<sup>2</sup> implica la necesaria y equilibrada coordinación policéntrica de numerosos actores públicos y privados, deriva en una dependencia mutua de diferentes agentes con distinto grado de capacidad en la labor de influencia sobre el proceso público de adopción de decisiones (Jachtenfuchs, 1997). Las cautelas aparecen en el momento en que, ante la ausencia de una adecuada articulación de *checks and balances* que equilibren la presión e influencia de ciertos actores privados sobre las AAPP, se pueda producir una consolidación de una suerte de praxis política dominada por agentes y discursos que, de forma paulatina, desplacen el *locus* decisional hacia esferas y espacios ajenos a la institucionalidad democrática, poniendo en riesgo la *accountability* (tanto vertical como horizontal) que vincule la responsabilidad de los decisores públicos. De esta forma, vendría a instaurarse, en lugar de un reconocimiento del pluralismo en el marco de la arquitectura democrática, lo que Maniglio viene a denominar una suerte de *ethos* del *techno-corporatism* europeo, imponiéndose, desde la perspectiva de una determinada forma de diagnosticar y solucionar

<sup>2</sup> De acuerdo con Maniglio: "al hablar de una *gobernanza sin gobierno* nos referimos a la disposición particular de actores que no se presentan como parte directa de la clase dominante, sino como intelectuales, técnicos, profesionales de la política (administradores), que sólo indirectamente comparten la defensa de los intereses del corporativismo europeo que, de esta forma, se siguen representando como intereses más bien comunes" (Maniglio, 2015).

los problemas económicos, un conjunto de reformas estructurales y a largo plazo, conforme a la lógica de la consolidación desarrollista social (Maniglio, 2015).

La acumulación de sucesivos acontecimientos de corrupción ligados a la intención de ciertos grupos de presión, generalmente de carácter económico, para obtener licitaciones, subvenciones o posiciones privilegiadas en procesos públicos, mediante el ejercicio y la materialización de ciertos actos de influencia ilícita, ha centrado la atención en la necesidad de aportar reglas dirigidas a dotar de transparencia a las acciones de presión. No obstante, la inspiración o legitimación sobre la que se fundamentan las regulaciones de conducta y los registros de lobbies, no sólo reside en la orientación negativa (dirigida a evitar el delito, fraude o escenario ilícito), sino a fomentar, en términos positivos:

1. Un mayor grado de conocimiento acerca de las relaciones entre el poder público o político de una parte, y los sectores económicos y de la Sociedad Civil de otra;
2. Activar y consolidar prácticas de honestidad en el proceso legislativo, logrando, en definitiva, unas cuotas de confianza entre la ciudadanía y las AAPP por la vía de disipar cualquier sombra de duda o sospecha sobre la capacidad de ciertos poderes privados para determinar las políticas públicas, no en beneficio de la comunidad y de la sociedad en general, sino a favor, excluyente y exclusivo, de determinados grupos o sectores.

De esta forma, en el ámbito de la Unión Europea (UE), y a modo de ejemplo, la falta de transparencia en el ámbito de la regulación de los *lobbies* se ha considerado un factor agravante del ya recurrente y preocupante déficit democrático de las instituciones comunitarias europeas (Chari, R. y O'Donovan, 2011). Y es que, la ausencia de mecanismos institucionales y formales que canalicen la comunicación entre los cargos públicos (preferentemente electos, de naturaleza política, pero también directivos y funcionarios) y los *lobbies*, no puede ser óbice para promover, como señala el Informe *Lobbying in Europe* (Transparencia Internacional, 2015) "un lobby ético y transparente y evitar las influencias indebidas" (TI, 2015). Ahora bien, la lucha contra la corrupción no se agota, ni consiste exclusivamente, en la adopción de medidas legislativas y de carácter regulador por la vía del ordenamiento jurídico o el control judicial, debiéndose complementar con estrategias pedagógicas, ejemplarizantes y académicas. En suma, otorgar publicidad a la labor de los lobbies constituye una condición, aunque no suficiente, sí necesaria y preliminar. Conforme a Caldevilla y Xifra: "como ciudadanos debemos exigir que se nos informe sobre quiénes, qué es lo que hacen y para quién. La democracia está en juego" (Caldevilla y Xifra, 2015).

Resulta obvio que la línea o membrana de separación entre el decisor público (v. gr., el parlamentario) y el sector privado (v. gr., el lobby profesional o corporación privada y empresarial) no resulta tan nítida como cabría esperar en un esquema basado en la alegación, única y exclusiva, del interés general o colectivo, por parte del cargo político, como motivación a la hora de adoptar sus decisiones. Simultáneamente, la consolidación de un entorno que impacta sobre el sistema político en su conjunto, caracterizado por la pluralidad de actores, el contexto de globalización y dependencia económica internacional, junto a la creciente especialización técnica de las políticas públicas, deriva en el reconocimiento de la audiencia y la participación de la sociedad civil y de los actores privados en la translación de sus legítimos intereses que, aun careciendo de una visión de conjunto (presumida al parlamentario) y centradas estrictamente en su área de interés, dispone de derechos y medios para el ejercicio de la influencia.

La regulación del comportamiento de los lobbies constituye un fenómeno reciente sobre el que se vienen formulando propuestas de acción pública, sin que exista una consolidación y una tradición afianzada, quedando incluso al margen de aquellos escenarios institucionales en los que se han venido adoptando sucesivas reglamentaciones relativas a la gestión de la integridad, el Buen Gobierno y la ética pública o la transparencia. En este sentido, la recientemente aprobada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, evade y consolida la laguna regulatoria y normativa en materia de regulación de lobbies, que afecta al ordenamiento jurídico y parlamentario español, al margen de ciertos y limitados casos a nivel autonómico, como lo son el catalán o el vasco.

Por otra parte, a nivel administrativo, las normativas destinadas a la regulación de los principios de conducta de los lobbies vendrían a completar y complementar el compendio normativo destinado, por medio de las jurisdicciones constitucionales (v. gr., artículos 23, 103 y 105 de la Constitución Española [CE]) y administrativas (v. gr., Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común), a garantizar lo que el artículo 41.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE determina como el derecho a que el entramado institucional traten los asuntos de la ciudadanía con “imparcialidad y equitativamente y dentro de un plazo razonable” (art. 41.1 Carta de los Derechos Fundamentales).

La regulación de los lobbies ante las AAPP contempla dos pilares esenciales: los códigos de conducta y los registros. Tales dimensiones son coadyuvantes la una de la otra, y conviene que estén incardinados en una legislación específica cuyo alcance se extienda al conjunto de las AAPP y a los organismos o agencias a aquellas adscritas. De esta forma, se evitaría la fragmentación y la heterogeneidad de diferentes códigos o normativas adoptadas por distintos organismos o unidades, tanto en el seno de una misma Administración, como entre diferentes niveles territoriales, poniendo en riesgo la viabilidad de las mismas debido a:

1. El carácter voluntarista de tales disposiciones;
2. La dispersión normativa; y,
3. En consecuencia, la aparición de eventuales contradicciones ante la falta de coherencia e integración jurídica:

La relación entre las organizaciones sociales o empresariales de la Sociedad Civil con las AAPP y los Gobiernos (sea cual sea su nivel territorial), por medio de la acción de *lobby* o cabildeo, pone sobre la mesa la necesidad de proceder reflexivamente en primer lugar, y de actuar en segundo lugar, en aras al dilucidar la idoneidad y oportunidad de establecer algún tipo de regulación al efecto, y más concretamente, cuáles serían los términos de dicha articulación normativa.

Las democracias representativas con arquitecturas *neocorporativas* reconocen, incluso en el ámbito constitucional, el papel que, como interlocutores, desempeñan ciertos actores de la sociedad civil con trascendencia socioeconómica, como los sindicatos o las organizaciones patronales de corte empresarial. Si bien, no siempre todas las relaciones se canalizan y vehiculan conforme a tales cauces institucionalizados o formales, máxime en un escenario caracterizado por el incremento de los procesos de externalización y privatización de servicios públicos, así como la proliferación de contrataciones públicas, en un contexto caracterizado por la cada vez más difuminada línea de separación entre *lo* público y *lo* privado. Todo ello provoca la emergencia de circunstancias que no deben ser ignoradas y que, por el contrario, requieren de una consideración reforzada en términos de su regulación y canalización.

De esta forma, junto con las normativas y regulaciones legislativas sobre Función Pública, Altos Cargos de las AAPP, Transparencia, Ética Pública y Buen Gobierno, deben articularse, siempre desde una perspectiva integrada y holística, normativas destinadas a regular la conducta y el registro de los lobbies, sin contradicciones entre sí, y con un diseño coherente del conjunto normativo e institucional. De esta forma, los altos cargos y empleados públicos (laborales o funcionarios) que, en el seno de las AAPP, puedan estar vinculados con la adopción de decisiones en las que converge la implicación de lobbies y agentes socioeconómicos, deberían declarar, por ejemplo, y como mínimo, su régimen de actividades profesionales, a los efectos de dilucidar su compatibilidad con el proceso decisional, así como de bienes y posibles dedicaciones profesionales en el ámbito privado.

### **3. Tendencias regulatorias y propuestas**

Tal y como señalan Pascual y De Uribe-Salazar, “la actividad de los lobbies, siempre deberá desarrollarse dentro de criterios éticos, responsables, profesionales y ajustados a las leyes y normativas en vigor” (Pascual y De Uribe-Salazar, 2016). Las regulaciones relativas a los lobbies se refieren, en este sentido: “to the idea that political systems have established rules

which lobby groups must follow when trying to influence government officials and public policy outputs" (Chari, Hogan y Murphy, 2010). En el presente apartado se desglosan, en dos epígrafes claramente diferenciados, algunos aspectos clave que han venido a caracterizar la regulación de la actividad ejercida por los lobbies, en dos dimensiones complementarias; a saber:

- Los códigos de conducta; y,
- Los registros de lobbies.

### 3.1. Los códigos de conducta

Los códigos de conducta delinean los contornos deontológicos en el marco de los cuales deberán desempeñar sus funciones profesionales los lobbies ante las instituciones y AAPP en las que se personan como partes interesadas a la hora de influenciar sobre el decisor. Tales códigos beben de los catálogos en que se explicitan los principios éticos y su concreción a la hora de enumerar algunas indicaciones, directrices u orientaciones sobre cómo debiera articularse la ejecutoria de los lobbies, en términos de integridad y transparencia.

Tales principios deben ser observados en el ejercicio del cabildeo en aras de disipar cualquier sospecha o duda sobre la pulcritud del proceso de decisiones, generando una actuación libre de suspicacias en cuanto al tráfico de influencias y favores se refiere, así como al uso de información privilegiada. Así, la actuación de los lobbies se concreta en un compromiso deontológico cuya asunción por parte de quien va a ejercer el cabildeo condiciona, con carácter obligatorio, la propia labor de influencia y el acceso a los responsables de la institución pública.

El ejercicio del cabildeo resulta especialmente susceptible de regulación en aquellos ámbitos que pueden dar lugar a una limitación en el acceso a su información por la naturaleza de las cuestiones abordadas, y que podrían entrar en los límites que, para el caso español, a modo de ejemplo, marca la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>3</sup>.

A lo largo de la última década han proliferado distintas normativas que han afectado, con carácter transversal y multinivel, al conjunto de los diferentes niveles de Gobierno y Administración, y cuyo alcance ha

<sup>3</sup> El derecho de acceso a la información pública será limitado en los casos en que pudiera derivarse un perjuicio en ámbitos tales como la seguridad nacional y la defensa, las relaciones exteriores o la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medioambiente. (comprobar en la Ley)

afectado, distintamente, a empleados públicos y a altos cargos públicos electos o políticos. En la actualidad, sin embargo, a la tarea de evaluar el grado de éxito que tales códigos han surtido tras su implementación, se añade el cometido de extender la aplicación de un cierto conjunto de principios deontológicos y de conducta al comportamiento de los lobbies en su labor de cabildeo.

La misión de los códigos de conducta aplicados al comportamiento de los lobbies tiene como propósito, no sólo evitar actuaciones inapropiadas que puedan vulnerar unas mínimas condiciones de legalidad y transparencia, sino que pretenden motivar el afianzamiento de buenas prácticas que fomenten y promuevan, en un sentido positivo y constructivo, las condiciones atribuidas, debidamente, al ejercicio de presión e influencia.

La transparencia permite conocer, no sólo quién es el lobista que se persona en cada proceso decisional y qué influencia ha podido llegar a ejercer en función de sus intereses particulares (en base a los registros de lobbies), sino también, dilucidar el posible grado de relación previa que haya podido existir entre el lobista y el cargo público responsable de las decisiones, al objeto de esclarecer cualquier conflicto de interés o la filtración de información clasificada o privilegiada.

Del mismo modo, la transparencia permitiría disipar cualquier escenario que posibilitase el ejercicio de una indebida presión por parte de los lobbies sobre los decisores públicos, mediante prácticas intimidatorias, invasivas o lesivas (tanto en el plano institucional como en el personal de los decisores), ubicando su actuación en los contornos o al margen de la legalidad, por medio de una extralimitación allende los marcos de la legítima influencia y la publicidad de los eventuales encuentros que se concertasen, en el bien entendido de que “la formación de grupos es un hecho común en cualquier tipo de sociedad como manifestación de la pluralidad de intereses y, por ello, de los conflictos que generan las relaciones sociales” (Morata, 1995).

Finalmente, algunos de tales códigos, en cuanto a su seguimiento, evaluación y eventual actualización, han contado con un Comité de Ética Pública, independiente y al margen de las presiones gubernamentales, al objeto de garantizar su efectivo y real cumplimiento.

### **3.2. Los registros de lobbies o grupos de interés-presión.**

Los registros de lobbies permiten disponer de un listado público que, a la luz de la transparencia y en aplicación de la misma, otorgue testimonio de las entidades profesionales dedicadas al cabildeo. Según TI, los principios que deben regir en la elaboración de un Registro de Lobbies deben ser los siguientes: transparencia (restituir *lo público* en la toma de decisiones), integridad (promover el lobby ético) e igualdad de acceso (TI, 2015). Conforme a Caldevilla y Xifra: “legalizar y hacer visible al *lobby*

lo transformó de oscura fontanería política, a labor propia de empresas responsables con la ética de sus acciones, localizables ante la justicia y sensibles los juicios paralelos en prensa" (Caldevilla y Xifra, 2013).

Tabla 1. Recomendaciones (Transparencia Internacional)
<b>Recomendaciones a responsables políticos nacionales</b> Transparencia. Garantizar que el público tenga suficiente información sobre los contactos entre grupos de interés y servidores públicos para entender cómo se toman las decisiones y asegurar que sus representantes rindan cuentas. Integridad. Asegurar que los lobistas y funcionarios públicos actúen con integridad y ética en sus interacciones. Igualdad de Acceso. Promover la participación y la diversidad de contribuciones en los procesos políticos de toma de decisiones para asegurar que éstos no sean capturados por algunos intereses Seguimiento. Garantizar el cumplimiento y la aplicación eficaz de las normas.
<b>Recomendaciones a todos los lobistas profesionales, empresas y organizaciones, incluidas las ONG, que tratan de influir en las políticas públicas</b> Fomentar una cultura de integridad en las empresas y organizaciones que buscan influir en las políticas públicas.
<b>Recomendaciones a las instituciones de la Unión Europea</b> Incrementar la transparencia del lobby y la toma de decisiones en las instituciones de la UE, y asegurar sanciones significativas en el caso de mala conducta. Abordar los conflictos de intereses fortaleciendo las reglas éticas para los grupos de interés, funcionarios de la UE y eurodiputados Promover la participación y la contribución plural a los procesos de toma de decisiones de la UE para asegurar que no sean capturados por unos pocos intereses.

Fuente: Transparencia Internacional (2015)

El carácter voluntario pone en cuestión, en ciertas ocasiones, la consecución de los objetivos que el propio registro persigue, mermando su vigencia. Se ha discutido sobre el carácter voluntario u obligatorio que debiera tener el hecho de estar inscrito en un registro de grupos de interés o lobbies como condicionante para participar en procesos de influencia ante los decisores públicos. En este sentido, el carácter voluntario de la inscripción (esto es, la no necesidad de estar inscrito para ejercer la influencia) se ha calificado como una medida sin capacidad para surtir efectos, ante la patente incapacidad disuasoria que la falta de sanciones ligada a la voluntariedad, implicaría para no incentivar el registro. La falta de dicha obligatoriedad ha sido un elemento criticado en el caso de registros tales como el de la UE, en el cual es posible evitar hacer referencia y constancia de algunos de los datos requeridos, sin que medie la imposición de sanción alguna.

Junto a la labor de influencia, los lobbies pueden aportar información altamente especializada de cariz técnico en las áreas sectoriales sobre las que vaya a actuar el legislador (Grunig y Hunt, 2003), de forma que los agentes que ejercen el cabildo ante las AAPP pueden, como señalan Pascual y De Uribe-Salazar (2016), contribuir positivamente a "prevenir posibles situaciones de crisis derivadas de la acción legislativa de los gobiernos", desde la lógica de un lobby proactivo u ofensivo, tomando

“la iniciativa e intentar incidir durante las primeras fases de la redacción, modificación o derogación de la ley, que es cuando se tienen más posibilidades de éxito” (Pascual y De Uribe-Salazar, 2016).

Los registros de lobbies no sólo son valiosos en tanto que fin en sí mismos, sino como medios para disponer de un registro acerca de los contactos que éstos han establecido o tienen previsto entablar con los cargos públicos, instituciones y/o empleados sobre quienes pretendan influenciar.

#### 4. Algunas propuestas a modo de conclusión

Es obvio que el carácter emergente y novedoso de la regulación relativa al comportamiento de los lobbies y sus registros en las AAPP e instituciones decisorias implica la aparición de retos acerca de las nuevas regulaciones a impulsar. El propósito del presente y último apartado de este trabajo pretende ofrecer, a la luz de los diagnósticos y análisis enumerados a lo largo de los párrafos precedentes, un conjunto de orientaciones o consejos prácticos que permitan incorporar ciertos principios y reglas básicas a la regulación de los registros de lobbies y a los códigos de conducta.

- La consolidación de la tarea de influencia institucionalizada, junto con la proliferación de la normativa que paulatinamente se viene adoptando, implica la necesidad de profesionalizar la labor de los lobbies, con lo que, en el marco de los colegios profesionales de las Relaciones Institucionales y de los **programas de formación académicos, resultaría idóneo dar respaldo al diseño de cursos** (especialmente de postgrado) por medio de los cuales se aportarse una formación integral que abarque desde contenidos eminentemente institucionales ligados al funcionamiento de las AAPP y los cuerpos legislativos, hasta las habilidades de persuasión, gestión de la influencia y la comunicación política, social e institucional. Tales programas formativos serían susceptibles de habilitar para el ejercicio profesional de la tarea de lobby.
- Conviene dotar de **clarificación conceptual a la denominación por la que se va a definir a los actores sujetos a regulación. Los grupos de interés no tienen por qué ser grupos de presión, debiéndose clarificar el alcance de la regulación cuando se trata de valorar el papel de los think tanks**<sup>4</sup> sin inquietudes de influencia

<sup>4</sup> Conforme a Castillo: “la estrategia comunicativa de los Think Tanks se dirige a las propias organizaciones políticas (partidos políticos), a las instituciones (gobierno, legislativo y administración, principalmente) y a los ciudadanos. Respecto de los primeros funcionan mediante encargos específicos o por la especial significación entre Think Tanks y partidos políticos ya sea porque aquél se crea para generar masa crítica opinativa o por su relación ideológica (caso de Faes en el Partido Popular o Ideas en el PSOE). Sobre las instituciones, los Think Tanks presentan propuestas concretas de acción pública y se vehiculan mediante contratos específicos de asesoría. También se presentan como instancias de reclutamiento de las élites políticas. Finalmente, sobre los ciudadanos recurren a la elaboración de documentos, las reuniones con especialistas y con públicos especializados, a las referencias informativas en los medios de comunicación y en el establecimiento de relaciones específicas en internet” (Castillo, 2009).

directa sobre las instituciones públicas, o las consultoras, asesorías, agencias de comunicación e institutos universitarios. Si bien, tanto los grupos de presión como los de interés pueden, sobre todo los segundos, disponer o constituir en sí un lobby que, con distinto grado de profesionalización e institucionalización, ejerza la influencia sobre las instituciones y Administraciones Públicas.

- El **procedimiento** para la inscripción en el registro debe resultar sencillo e intuitivo, al objeto de facilitar en la mayor medida de lo posible, al interesado, la introducción de los datos de interés que van a constituir la aceptación e inclusión en el listado o registro.
- De forma coadyuvante a los registros de lobbies y códigos de conducta, conviene articular sistemas de **información legislativa** donde, de forma exhaustiva y extensiva, se dé cuenta de las fases en que se encuentran las diferentes iniciativas legislativas en las cámaras representativas, identificando, al menos:
  - Las referencias legislativas que, en su caso, hayan sido de referencia preeminente a la hora de elaborar los diferentes textos normativos, cuando se trate de acervo comunitario europeo o propio de instituciones internacionales regionales, especialmente las de carácter regulatorio y de contenido económico (v. gr., FMI, OMC, OCDE).
  - Los documentos profesionales, los informes de instituciones y organismos públicos (v. gr., dictámenes de instituciones constitucionales), las memorias académicas o científicas de carácter universitario, y cualquiera otro texto público, pero especialmente si es de autoría privada, que haya formado parte de los reportes influyentes en el proceso legislativo.
- Algunos **datos básicos e ineludibles** para incluir en el registro debieran ser los siguientes:
  - Datos mercantiles o civiles de identificación grupal o corporativa, con indicación del personal directivo y del representante, así como el tipo de entidad (empresarial, consultora, jurídica, económica, mediática, etc.).
  - Finalidad general de la entidad y propósitos específicos ante la entidad en que solicita la inscripción.
  - Inversión destinada a costear, de forma específica, las tareas de influencia y lobby respecto del presupuesto global de la entidad.
  - La incorporación o declaración de tales datos debe ser obligatoria y, en ningún caso optativo, salvo declaración expresa y justificada de protección de algún dato debidamente motivada y ponderada conforme a la protección o salvaguarda de algún bien jurídico constitucionalmente amparado.
- La constitución de un **organismo público independiente** desgubernamentalizado, capaz de monitorizar el cumplimiento de los estándares normativos enumerados y generar bases de datos e informes periódicos, actualizados y de fiscalización.

## 5. Bibliografía.

- Aller, M. (2011). "Lobby. La voz de la influencia", en *Actualidad Económica*, Febrero 2011, pp. 42-46.
- Caldevilla, D. y Xifra, J. (2013). "Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia", en *Historia y Comunicación Social*, Vol. 18, Núm. Esp. Dic., pp.: 879-892.
- Castillo, A. (2009). "La comunicación de los lobbies en internet. El ciberactivismo de los Think Tanks", en *Revista Icono*, 15, pp. 193-206.
- Jachtenfuchs, M. (1997). *Democracy and Governance in the European Union*. ECSA-Austria.
- Maniglio, F. (2015). "Dirigir sin gobernar en la Sociedad del Conocimiento. El despotismo ilustrado en el discurso del techno-corporatism europeo", en *Discurso & Sociedad*, Vol. 9(3), pp. 296-330.
- Morata, F. (1995). "Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 90, Oct-Dic 1995, pp. 129-146.
- Chari, R., Hogan, J. y Murphy, G. (2010). *Regulating Lobbying: a Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- Crepaz, M. y Chari, R. (2014). "The EU's initiatives to regulate lobbyists: good or bad administration?", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 51, pp. 71-97.
- Mulcahy, S. (2015). *Lobbying in Europe. Influencia encubierta, acceso privilegiado*. Transparencia Internacional.
- Pascual, J. y De Uribe-Salazar, C. (2016). "El Lobby en la prevención de crisis", en *Más Poder Local*, Núm. 29, pp. 20-21.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Barber, B. (1998). "Democracia fuerte: un marco conceptual, política de participación", en Aguilera, R. y Vallespín, F. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Cutlip, S., Center, A. y Broom, G. (2006). *Manual de Relaciones Públicas eficaces*. Grupo Planeta.
- Grunig, J. E. y Hunt, T. (2003). *Dirección de Relaciones Públicas*. Grupo Planeta.
- Chari, R. y O'Donovan, D. H. (2011). "Lobbying the European Commission: Open or Secret", *Working papers series in economics and social sciences* 2011/11.

# Revista de Administración Pública



## Valores, Ética Pública y sus instrumentos: del consejo platónico al comité bioético

Víctor Hugo Méndez Aguirre\*

¿Qué se entiende por “valor”? “Los valores son principios que rigen u orientan la acción” de acuerdo con la página “Valor UNAM”.<sup>1</sup> Amelia Valcárcel, por su parte, responde: “El término valor, aunque es de uso relativamente corriente, dista de ser intuitivo. Llamamos valor o valores a un conjunto no bien especificado de términos que denotan entidades abstractas [...] Sirvan de ejemplo: paz, justicia, belleza, felicidad, bien, libertad, igualdad, solidaridad... Todos ellos son valores a los que, además, decimos adherirnos”.<sup>2</sup>

El *éthos* de un ser humano constituye su manera de ser y, metafóricamente, su morada; sus valores se erigen como los principios a partir de los cuales guía su acción. En el lenguaje cotidiano la voz “ética” alude tanto a la moral de un individuo como a la disciplina filosófica que estudia dicho fenómeno. Esta ambigüedad no es baladí, por el contrario, refleja el hecho de que la filosofía moral se ubica a sí misma en el ámbito del razonamiento práctico. Independientemente de que el conocimiento sea valioso por sí mismo, el eticista busca un saber muy particular, uno que se transforme en acción.

Ocasionalmente la ética se enfoca en el individuo antes que en la sociedad en una vida buena conducente a la felicidad o salvación individuales. Así ocurrió en la época de los grandes reinos helenísticos cuando el eclipse de las ciudades-Estado obligó a sus ciudadanos a retraerse en sí mismos buscando la felicidad o la salvación individual, la ética suele ser un refugio imbatible en épocas aciagas. Pero también en la modernidad se llegó a pensar en la política en términos de técnica racional de la adquisición y preservación del poder, así definida, la política no se interesaba demasiado

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Filológicas. Universidad Nacional Autónoma de México

mendezaguirre@unam.mx

<sup>1</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

<sup>2</sup> Valcárcel, 2000:411.

por la ética. Sin embargo, las sociedades que pretenden ser democráticas necesariamente conceden gran importancia a la ética pública.

La ética pública es definida por Óscar Diego Bautista en términos de “disciplina [que] orienta la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento sustentado en valores”.<sup>3</sup> El ser humano, al fin y al cabo un animal político como señala acertadamente Aristóteles, actúa tanto a nivel individual como social. La ética necesariamente conjuga intereses en la praxis del individuo para sí mismo y en la conducta de éste dentro de su contexto social. *Éthos* y *pólis*, interno y externo, privado y público, constituyen un tandem inseparable para los moralistas clásicos. Incluso en la lengua griega quien se circumscribe exclusivamente en su mundo particular es considerado un *idiótes* –de donde proviene la palabra actual “idiota”. Sucintamente, la ética oscila siempre entre lo público y lo privado en un movimiento pendular. Desde siempre, a partir de las mismas escuelas socráticas, la ética pública ha sido parte esencial de la ética. De hecho, nace de la “paradoja política” formulada por el padre de la ética.

Como es bien sabido, Cicerón atribuye a Sócrates el haber hecho descender la filosofía de los cielos a la tierra, esto es, haber inventado la filosofía moral. Desde la publicación de las *Discusiones tusculanas* se reconoce que el título de “padre de la ética” le pertenece a Sócrates. La filosofía de éste dio pábulo al género literario del diálogo socrático. Platón y Jenofonte, dos de sus principales representantes, consignaron la sabiduría de su maestro bajo la forma de paradojas. Para el filósofo ágrafo virtud es conocimiento, nadie quiere el mal, quien posee una virtud las posee todas o sólo el ignorante es esclavo. Aunque las paradojas socráticas gravitan en torno de la ética individual, una de ellas se aboca a la política. La “paradoja política” plantea que para dedicarse verdaderamente a la política el político verdadero debe, antes que nada, alejarse de ella. ¿Qué sentido tiene esto?

Sócrates se percató de que los políticos de su época, la Atenas del siglo V a. C., no siempre respetaban la justicia. En palabras de Óscar Diego Bautista: “La teoría política enseña que cuando un representante público surgido de situaciones anómalas no cumple con la misión de trabajo en razón del interés general se convierte en *usurpador* del cargo, lo que equivale a decir, *políticastro*”.<sup>4</sup> En sus experiencias con las democracias –la de Pericles primero y la restaurada en un segundo momento– y con la oligarquía –el régimen conocido como los treinta tiranos– Sócrates atestiguó la proliferación de una variante peculiar de político avieso: el demagogo.<sup>5</sup> El mal político no sólo es fruto de una mala forma de gobierno; los demagogos surgen en regímenes políticos incluso antagónicos.<sup>6</sup> Si

<sup>3</sup> Diego, 2015: 34.

<sup>4</sup> Diego, 2013: 306.

<sup>5</sup> Diego, 2012: 21.

<sup>6</sup> Diego, 2014: 94.

el venero de los politicastros no es la mala forma de gobierno, ¿qué les permite surgir? La respuesta del primero de los socráticos no podría ser otra: deficiencias pedagógicas.

La filosofía moral nace en el contexto del debate educativo que caracterizó la época clásica. Ante el declive de las monarquías y las antiguas aristocracias, paralelo al empoderamiento de nuevos grupos sociales propio de la consolidación de las democracias, la *paideia* aristocrática del héroe homérico se colapsa a lo largo y ancho del mundo heleno distribuido en la cuenca del Mediterráneo. El protagonista de hazañas y poseedor de una palabra verdadera cuya autoridad es heterónoma, en tanto que depende de sus ascendientes divinos, es progresivamente desplazado por una nueva figura: el ciudadano capaz de incidir en las decisiones de los tribunales y las asambleas. El poder y el éxito dejan de depender de, presuntamente, ser descendiente de Zeus o de algún otro dios del muy inquieto panteón politeísta homérico para gravitar en torno de una destreza llevada por los griegos a su máxima expresión: la retórica. La necesidad de aprender el arte de la persuasión necesariamente fomentó la respectiva oferta, y en la historia de Occidente los sofistas fueron los maestros de dicha disciplina.

Ante la oferta educativa de los sofistas, la enseñanza remunerada de la retórica cuyo cultivo garantizaba el éxito sociopolítico y el encumbramiento personal de quien la dominara, surge otra propuesta pedagógica alternativa cuyo representante máximo es Sócrates.

Para el filósofo ágrafo el objetivo de la educación no radicaba en la obtención del éxito personal, sino en el cuidado personal del alma en un contexto social lo más favorable posible. El cuidado de sí y de los otros es asumido por el filósofo ateniense como una labor que le ha sido asignada por la divinidad, en su caso Apolo, a través del oráculo de Delfos y de la voz de su demonio personal que lo atosiga cada vez que está a punto de incurrir en un error. Más allá de lo pintoresco de los factores inherentes a la versión filosófica de la religiosidad popular helena, la propuesta pedagógica de Sócrates gravita en la transmisión de virtudes y valores cuyo eje de coordenadas es la justicia.

Resultaría algo simplista tildar a los sofistas de inmorales y a Sócrates de moralista. Más preciso sería reconocer que ambas propuestas pedagógicas ilustradas encarnan dos vertientes propias del mundo griego. Por una parte, la pretensión de la obtención del éxito personal a toda costa depende directamente de la cultura agonística retratada en la épica homérica. Por otra parte, Sócrates corona un proceso reflexivo que, desde Hesíodo, pasando por trágicos como Sófocles y líricos como Focílides, hace de la justicia la virtud perfecta. Tan griega es la ética agonística como la cooperativa. Y el reto de una buena educación radica en conjugar el

éxito personal del educando con su integración en la sociedad donde la interdependencia resulta ineludible. Sócrates toma el toro por los cuernos –siendo griego, debe haber sido el toro de Minos– y se aboca a la tarea de reformar la política; pero su aportación al tema es postular que tal empresa sólo es posible a través de la educación correcta. Sócrates se alejó de la política común y corriente para dedicarse a la educación del ciudadano y se otorgó a sí mismo el título de “verdadero político”. Su verdadera política consiste en la educación del político verdadero. Este quiasmo, atestiguado por los principales socráticos, pretende orientar la conducta de los gobernantes y los gobernados hacia un comportamiento orientado por los valores. Ésta es la conocida como “paradoja política de Sócrates”.

Aunque el conjunto de los valores es relativamente amplio en la historia de Occidente destaca uno de ellos en particular: el Bien. Sin embargo, en sus orígenes éste se bifurcó en una vertiente hipocrática y, posteriormente, otra platónica.

El apotegma hipocrático que preconiza la obligación del médico de no dañar a sus pacientes representa una manera de concebir el bien procedente de la ética médica, la primera ética profesional, anterior incluso a la ética filosófica. ¿Plantearon algo radicalmente diferente los filósofos? No, no completamente; pero sí aportaron algunos matices nada desdeñables.

El valor por autonomía para Platón es el Bien. Para el filósofo ateniense ésta es una Idea trascendente que otorga inteligibilidad y ser a las otras Ideas e indirectamente a todo el universo. Se ha dicho que la Idea del Bien es el Dios de Platón.

Los socráticos no sólo engendraron la ética pública, preconizaron igualmente la necesidad de la instauración de diversos instrumentos de ética que retoman de la democracia ateniense; pero a los que trataron sustraer de los intereses de los grupos sociales que los promovieron para imprimirlas una inquebrantable orientación hacia un bien más abstracto. En esta empresa de garantizar la difusión del bien en la medida de lo posible los diversos instrumentos de ética han desempeñado un papel fundamental.

De entre los instrumentos de ética uno de los principales, de acuerdo con Diego Bautista, destaca el denominado consejo de ética pública: “Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los elegidos integrarán el ‘Consejo Ético’, compuesto por personas íntegras, de irreprochable conducta, con conocimiento y práctica de la disciplina ética” (Diego, 2015: 35).

Los antecedentes de esta institución se remontan a los consejos comunales, estructuras deliberativas y de control social frecuentes en diversas culturas de acuerdo con antropólogos transculturales. En el caso particular de Atenas, el “Consejo del Areópago” fue una de sus instituciones más influyentes durante el periodo arcaico –siglos VII al V a. C. – que sobrevivió, aunque con sus atribuciones mermadas, en época clásica. A partir de este modelo serán creados diferentes “consejos” en Grecia a lo largo del tiempo;<sup>7</sup> estos florecieron tanto en las *póleis* reales como en las ideales.

Platón recupera la estructura del “consejo” para construir sus utopías. En la Calípolis, la ciudad bella edificada con palabras en su diálogo sobre la justicia, Platón lo amalgama con su tesis del filósofo rey. El verdadero político debe contemplar la Idea del Bien y sólo gracias a dicho conocimiento es que resulta capaz de implantar dicho orden en la sociedad.

Platón siempre fue un detractor de la democracia de Pericles. Su opinión de la democracia restaurada tampoco fue mejor y no podía esperarse nada diferente si se toma en cuenta que fue dicho régimen quien condenó a Sócrates a beber la cicuta en el año 399 a. C. Sin embargo, la democracia ateniense originaria fue la instaurada por Solón de Atenas en el siglo VI a. C. Cuando Platón renuncia a su primera propuesta de la *República* y propone, al final de su vida, en su utopía de la Ciudad de los magnates contenida en su diálogo, *Las leyes*, que la mejor forma de gobierno sólo puede ser mixta, incluyendo instituciones democráticas, la democracia que adopta es la versión censitaria de Solón. Ésta se caracteriza por dedicar gran atención a los instrumentos de ética, algunos tradicionales, como la *dokimasia* o examen al que se tenían que someter los funcionarios públicos electos antes de tomar posesión de su nuevo cargo, antecedente remoto del concurso de oposición abierto y de la entrevista laboral. Platón inventó algunos de los instrumentos de ética de su última utopía, Magnesia. Tomando como modelo tanto el tradicional Consejo del Aeropago como la propuesta de la paradoja política socrática, Platón imaginó un “Consejo nocturno” en el que los ancianos más sabios de la ciudad se reunirían para deliberar acerca de las cuestiones importantes del Estado y, paralelamente, tomarían bajo su égida a jóvenes aspirantes a políticos. Así los aspirantes a los cargos públicos servirían de asistentes a los decanos al tiempo que aprenderían de ellos y, llegado el momento, ellos mismos se integrarían al Consejo después de toda una vida de adiestramiento personalizado a cargo de los ciudadanos más virtuosos.

Así pues, en los diálogos de Platón el Bien es epítome de una axiología objetivista. En la *República* es la Idea que causa a las otras Ideas e, indirectamente, a todo lo que existe a través de un mecanismo llamado “participación”. Aunque el Consejo Nocturno de la Ciudad de los Magnates

<sup>7</sup> Palao, 2007: 108.

gobierna un régimen político mixto, parcialmente democrático, el Platón de senectud sigue teniendo confianza en la objetividad de los valores. Tal tesis ha disfrutado de gran prestigio en diferentes épocas. Sin embargo, no siempre ha sido así y otras concepciones de los valores también han hecho acto de presencia en el escenario de la historia a lo largo de los siglos.

Los instrumentos de ética necesariamente evolucionaron con el paso del tiempo con el propósito de adaptarse a las nuevas circunstancias imperantes en cada momento. Se ha dicho frecuentemente que las sociedades teocráticas medievales adoptaron en alguna medida la estructura platónica de intentar implantar el Bien trascendente en la sociedad. Sea como fuere, el renacimiento de variantes del “consejo ético” como instrumento de ética se registra con mayor fuerza en el mundo contemporáneo.

Una de las características del siglo veinte fue la emergencia de Estados totalitarios que desafiaron el concepto mismo de civilización humana. El nazismo con sus terribles campos de concentración reavivó un tema ya surgido en la tragedia ateniense: la ilegitimidad material de la ley injusta procedente de una tiranía. ¿Acaso no fue la Escuela de Fráncfort quien postuló que el nombre del mal en el siglo pasado fue “Auschwitz”? Sea como fuere, la posguerra exigió establecer límites éticos al poder político de tal manera que ningún aspirante a Hitler fuera capaz de amenazar nuevamente al mundo. Fruto de esta convicción fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aunque los derechos humanos tienen una larga historia que se remonta al siglo XVIII según una interpretación, o a los griegos según otra, a partir de la declaración del 48 se han consolidado como la ética del planeta, una ética mínima en tanto que sus preceptos son relativamente pocos y generales, pero suscrita formalmente por la mayoría de las naciones, cuando menos por las integrantes de la Organización de las Naciones Unidas.

Una de las consecuencias insospechadas de la amarga experiencia del totalitarismo fue que las democracias se tornaron más autocriticas. Una de las acepciones de “déficit democrático” radica en que, a pesar de que las democracias contemporáneas no pueden jactarse de ser perfectas, sí se muestran conscientes de que son permanentemente perfectibles. Y ante la mera posibilidad de incurrir en alguna falta tan grave como las que hicieron tristemente célebre al nazismo se dieron a la loable tarea de fijarse a sí mismas límites éticos bien definidos. En este panorama una variante del “consejo de ética pública” que ha alcanzado gran importancia en los últimos siglos es el “comité de ética”; pero a diferencia del consejo de corte platónico, estos nuevos instrumentos de ética distan de ser objetivistas, sin que ello implique que sean completamente relativistas.

El bien en las sociedades democráticas contemporáneas ya no puede ser el de la metafísica platónica, esto es, una Idea atemporal que trasciende el mundo sensible. Y en algunos de los instrumentos de ética vigentes, particularmente en los comités de ética, el bien se ha tornado humilde y se ha traducido en el denominado “principio de beneficencia” cuyos orígenes, como ya se señaló, son pre-filosóficos, hipocráticos.

Existen diferentes clases de “comités de ética”.<sup>8</sup> Algunos de ellos se abocan a estipular los mínimos morales que deben ser incluidos en los protocolos de investigación con seres vivos en general y con humanos en particular, como los “Comités Éticos de Investigación Clínica”; otros aconsejan sobre resolución de casos difíciles que se presentan en hospitales, como es el caso de los “Comités Asistenciales de Ética”. Los políticos ocasionalmente requieren asesoría especializada en materias de ética cuando tienen que tomar decisiones de relevancia trascendental. Algunos funcionarios públicos recurren en tales casos, además a “Comités nacionales de bioética”. Célebres son los casos del “International Bioethics Committee” y “The President’s Council on Bioethics”. La gobernanza internacional ha exigido la deliberación de comités internacionales para decidir sobre si se deben autorizar o no prácticas novedosas, como la investigación en células madre o la clonación reproductiva en humanos.

Un comité resulta imprescindible para comprender la axiología del mundo contemporáneo: *The National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research*. El informe Belmont es su creación más conocida. Ahí se fijan los principios éticos de la bioética: autonomía, justicia, beneficencia, no maleficencia. Entendida como una obligación, dos reglas son señaladas: “(1) do not harm and (2) maximize possible benefits and minimize possible harms”.<sup>9</sup>

El bien y el mal como principios éticos de la axiología contemporánea, junto con justicia y autonomía, se erigen como valores originalmente formulados en un documento norteamericano que van a dar pábulo a la línea bioética conocida como principalismo. Al fin y al cabo, el *Informe Belmont* recoge valores occidentales que, en su obviedad y sencillez, se generalizan sin mayor dificultad. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con Platón, el principalismo ético es propio de sociedades pluralistas en las que se registra un politeísmo valorativo, de acuerdo con la clásica expresión de Weber.

<sup>8</sup> Cortina, 1996: 291-306.

<sup>9</sup> The National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research, 1979: 6.

## CONCLUSIONES

A manera de conclusión se podría plantear que la ética pública requiere de instrumentos de ética para garantizar la instauración de los valores morales en el servicio público. El movimiento pendular de la ética a lo largo de la historia ha motivado que la expresión “ética pública” frecuentemente haya sido considerada un oxímoron; pero vista desde una perspectiva histórica y desde su lógica interna antes que una estructura sintáctica de términos incompatibles es una utopía realista que constituye la clave de la legitimidad material de cualquier sistema político democrático.

Históricamente hablando, reitero, el proyecto de la ética pública nace de la paradoja política de Sócrates y forma parte esencial de la ética en general. El valor principal ha sido el bien, que en el siglo veinte fue interpretado como beneficencia.

Con lo anterior se podría concluir que en la ética pública se ha transitado del bien a la beneficencia y del consejo platónico al comité de bioética.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cortina, A. (1996), “Comités de Ética”. En: Guariglia, O. (ed.). *Cuestiones morales*. Madrid: Trotta/Consejo Superior de Investigación Científica.
- Diego Bautista, Óscar (2012), *Ética, retórica y democracia*, Toluca, Poder Legislativo del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México, 2012. Disponible en internet: [http://eprints.ucm.es/16345/1/cuaderno\\_13.pdf](http://eprints.ucm.es/16345/1/cuaderno_13.pdf) Consulta: 24 de febrero de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*, Toluca, Senado de la República LXII Legislatura/Universidad Autónoma del Estado de México, 2013. Disponible en internet: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/LXII2013\\_3.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/LXII2013_3.pdf) Consulta: 24 de febrero de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Demagogia y democracia”, en Óscar Diego Bautista y Txetxu Ausin (eds.), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Instituto Electoral del Estado de México, pp. 79-98. Disponible en internet: <http://eprints.ucm.es/26073/1/democracia%20etica.pdf> Consulta: 24 de febrero de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2015), “Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción”, en Óscar Diego Bautista (eds.), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Instituto Electoral del Estado de México, pp. 27-64.
- International Bioethics Committee (2009), “Report of IBC on Human Cloning and International Governance”, UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183235e.pdf> [Consultado: 24-03-2017].

- Kraus, Arnoldo y Antonio R Cabral (1999), "Comités de bioética", *La bioética*, México, CONACULTA, pp. 8-9.
- Palao Herrero, J. (2007), *El sistema jurídico ático clásico*, Madrid: Dykinson.
- The National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research (1979), *The Belmont Report. Ethical Principles and Guidelines for the Protection of Human Subjects of Research*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office/U.S. Department of Health, Education and Welfare. Disponible en internet: [http://videocast.nih.gov/pdf/ohrp\\_belmont\\_report.pdf](http://videocast.nih.gov/pdf/ohrp_belmont_report.pdf) [Consultado: 24-03-2017].
- Universidad Nacional Autónoma de México (2015), *Valor UNAM*, Disponible en: <https://valorunam.wordpress.com/> [Consultado: 24-03-2017].
- Valcárcel, A. (2000), "Valor". En: Cortina, A. (Dir.). *10 palabras clave en ética*. Navarra: Editorial Verbo Divino.



# Revista de Administración Pública



**El derecho y su moral interna: En defensa de una  
conexión necesaria entre la existencia de un sistema jurídico  
y la observancia mínima del Estado de Derecho**

**Edgar R. Aguilera\***

## Introducción

### **1. La crisis del Estado de Derecho en México como punto de partida**

Desde hace algún tiempo ya, México atraviesa por muchas clases de crisis. La que me interesa destacar aquí es una especialmente vinculada al deterioro de múltiples aspectos de su sistema jurídico. Me refiero en concreto a la grave y profundamente arraigada inobservancia sistemática del Estado de Derecho por parte de las autoridades de nuestro país.<sup>1</sup>

---

\* Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México edgaraguilera50@hotmail.com

<sup>1</sup> Por la expresión “Estado de Derecho” (en alguna medida equivalente a otras como “Imperio de la Ley”, “The Rule of Law”, etc.), entiendo el conjunto de estándares, principios, demandas o exigencias de cuya observancia en mayor o menor grado depende la evaluación tendencialmente positiva o tendencialmente negativa del diseño y operación de un sistema jurídico. Algunas de esas demandas o exigencias son aplicables a la estructura o forma (en oposición a la sustancia o contenido) de las normas que conforman un sistema jurídico, como el que sean públicas, generales, razonablemente claras o intellegibles, aptas para ser obedecidas (es decir, que manden hacer cosas en principio físicamente posibles), carentes en su conjunto de inconsistencias internas, que sean preponderantemente prospectivas (no retroactivas) y que tengan una vocación de permanencia (que no sean modificadas o cambiadas a cada instante). Otras se aplican a las instituciones y a los procedimientos que aquellas echan a andar a los efectos de crear, modificar, interpretar y aplicar las reglas mencionadas. En el caso de la creación y modificación de las normas jurídicas, se suele requerir que se instauren procedimientos democráticos (limitados por la observancia de lo que hoy conocemos como “derechos humanos”). Y en el caso de la aplicación de dichas normas, se suele requerir que se observen los principios del debido proceso. Lo anterior no obsta para que se defiendan concepciones incluso más amplias (o sustantivas) como la implementada por el “Rule of Law Index” (o “Índice del Estado de Derecho”), instrumento al que, en breve, se hará referencia en el cuerpo del texto.

Aunque no en toda su magnitud y complejidad (y en contraste con su más reciente declaración en el sentido de que las diversas crisis que nos azotan sólo viven en las mentes de quienes las denuncian), esta situación fue reconocida por el actual titular del Ejecutivo, quien en 2014 y en cadena nacional, sostuvo que de los problemas de corrupción, inseguridad e impunidad que enfrentamos (los cuales, dicho sea de paso, parecen haber llegado para quedarse), no podremos salir sino promoviendo y manteniendo la vigencia plena de los principios constitutivos de ese ideal.<sup>2</sup>

Por si ese reconocimiento oficial no nos ha dejado satisfechos, consideremos también los resultados obtenidos de la implementación más reciente del “Rule of Law Index” (o “Índice del Estado de Derecho”).<sup>3</sup> De acuerdo con este instrumento y considerando los 44 rubros que lo conforman, México se ubica en el lugar 88 de 113.<sup>4</sup> Sin embargo, las cosas empeoran si centramos nuestra atención en tres de ellos, en el de “Ausencia de Corrupción” (en el que nuestro país se sitúa en el lugar 99 de 113 a nivel global y en el 28 de 30 a nivel regional),<sup>5</sup> en el de “Orden y Seguridad” (en el que México se ubica en el sitio 94 de 113 a nivel global y en el 23 de 30 a nivel regional)<sup>6</sup> y en el de “Justicia Penal” (en el que, pese a la famosa reforma de junio de 2008, México ocupa la posición 108 de 113 a nivel global y la 27 de 30 a nivel regional).<sup>7</sup>

Pues bien, es en este escenario de anomia generalizada, de descomposición de la imagen de los políticos y funcionarios de todo tipo y de desconfianza en las instituciones, en el que muchas voces han pugnado por una recuperación de los valores tradicionales; por un resurgimiento de la ética en el ámbito público, sin descartar que también a la ciudadanía le corresponde hacer su parte en ese proyecto de revigorización moral.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Algunas de las afirmaciones hechas por Peña en ese acto, que acentúan la importancia de vivir bajo un verdadero Estado de Derecho, fueron: “Tenemos que cumplir la función esencial de un Estado: Lograr la seguridad de los ciudadanos y la *plenitud del estado de derecho*. Seamos claros, sólo a través del *estado de derecho* podremos superar juntos los retos de la inseguridad, la corrupción y la impunidad... Después de Iguala, México debe cambiar... como Presidente de la República, asumo la responsabilidad de encabezar todos los esfuerzos necesarios... para construir un *pleno estado de derecho*... he decidido impulsar cambios de fondo que permitan mejorar la seguridad, la justicia y el *estado de derecho* en México...” El video de este comunicado puede consultarse en: <https://www.youtube.com/watch?v=JttcJweZPM>

<sup>3</sup> Véase <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

<sup>4</sup> Véase <http://data.worldjusticeproject.org/#groups/MEX>

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Véase, por todos, Oscar Diego Bautista (Coord.), *Ética pública frente a corrupción: Instrumentos éticos de aplicación práctica*, México, IAPEM, 2015.

Aunado a lo anterior y en el marco del denominado “*giro aretaico*” que actualmente experimenta la filosofía del derecho,<sup>9</sup> algunos autores como Amalia Amaya<sup>10</sup> y Pedro Haddad,<sup>11</sup> han hecho énfasis en el importante papel que el desarrollo de ciertas *virtudes* por parte de los funcionarios, específicamente por parte de los jueces, juega en el ejercicio adecuado de sus facultades y en la consolidación del Estado de Derecho.

Sin negar lo valioso de esos esfuerzos, sino más bien, pretendiendo complementarlos, en este trabajo sostendré que la situación que vivimos nos presenta la oportunidad, para algunos más radical, de incluso revisar y replantear algunas de nuestras nociones más básicas a través de las cuales interpretamos la realidad que nos circunda. Ello con miras a defender la versión de ellas que mejor se ajuste a nuestras condiciones y que más potencial tenga de empoderar a la ciudadanía a los efectos de intentar mantener a raya los abusos del poder público y de lograr por fin la cristalización de un periodo prolongado de estabilidad institucional.

<sup>9</sup> Como explica Amaya, el denominado “giro aretaico” tiene que ver, en general, con el resurgimiento de la *teoría de la virtud* en diferentes ámbitos del quehacer filosófico, principalmente en la ética normativa y en la epistemología. Dicha teoría se originó en la Antigua Grecia y fue la visión predominante en la filosofía moral occidental hasta la Ilustración. Luego de su virtual desaparición durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, periodo en el que dominaron los paradigmas deontológico y utilitarista, la teoría de la virtud se recuperó a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado con el artículo de Anscombe titulado “La filosofía moral moderna”. Pese a sus diferencias, las diversas concepciones de la ética de la virtud coinciden en considerar precisamente al concepto de “virtud” como el componente más básico de la teoría moral. Esta tesis es lo que distancia a dichas concepciones del paradigma deontológico (para el que los componentes básicos de la teoría moral son las reglas, los principios y los deberes que estos imponen), y del paradigma utilitarista (para el que las consecuencias de las acciones u omisiones constituye el elemento central). En lo que respecta al campo de la filosofía y la teoría del derecho, la teoría de la virtud también ha tenido injerencia, misma que, aunque insiniente, ha dado lugar a lo que podríamos llamar una “Jurisprudencia de la Virtud”. Amaya distingue dos grandes vertientes en este ámbito: la de la jurisprudencia de la virtud *fuerte* y la de la jurisprudencia de la virtud *débil*. Un ejemplo de la primera lo constituye la propia teoría de Amaya sobre la justificación de las decisiones judiciales. De acuerdo con dicha teoría, una decisión judicial se encuentra justificada si y sólo si corresponde con la que podría haber tomado un juez virtuoso. Como puede verse, el papel de la virtud en la teoría de Amaya, a diferencia de ciertas versiones débiles de la Jurisprudencia de la Virtud, no se limita al de ofrecer ayuda en la aplicación de las normas jurídicas, ni al de constituir una herramienta epistémica de la que se puede echar mano para alcanzar una decisión cuya justificación depende de alguna concepción previa y autónoma de aquello en lo que consiste decidir correctamente, sino que es la propia virtud lo que, en un sentido *contrafáctico*, confiere justificación a las decisiones del juzgador. Véase Amalia Amaya, “Virtudes y filosofía del derecho”, en Fabra, J. y Spector, E. (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. 3, Capítulo 50, México, UNAM, 2015, pp. 1758-1773, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3876/6.pdf>

<sup>10</sup> Véase Amalia Amaya, “Virtudes y filosofía del derecho”, en Fabra, J. y Spector, E. (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. 3, Capítulo 50, México, UNAM, 2015, pp. 1758-1773; “Coherence, Evidence, and Legal Proof”, *Legal Theory*, Vol. 19, No. 1, 2013, pp. 1-43; “Exemplarism and Judicial Virtue”, *Law and Literature*, Vol. 25, No. 3, pp. 428-445; “The Role of Virtue in Legal Justification”, en Amaya, A. y Ho, H. L., (Eds.), *Law, Virtue, and Justice*, Hart Publishing, Oxford, pp. 51-66.

<sup>11</sup> Véase Pedro Haddad, “Epistemic Virtue and Acceptance in Legal Fact-Finding”, en *Teoría Jurídica Contemporánea*, Vol. I, No. 1, enero-junio 2016, pp. 182-206; véase también Pedro Haddad, “La virtud de la humildad y sus aportes a la actividad probatoria”, en *Quaestio Juris*, Vol. 08, No. 04, 2015, pp. 2402-2423.

De entre esas nociones básicas, aquí aludiré a los conceptos de derecho y/o de sistema jurídico. Lo que haré será exponer y defender como la que más se ajusta a nuestro contexto, una concepción bastante cercana al “Jusnaturalismo Procedimental” de Lon Fuller, entre otras cosas, por la crucial y necesaria conexión entre el derecho y el Estado de Derecho que esa visión nos permite apreciar.<sup>12</sup>

## **2. Resistencia académica frente a la barbarie**

Sostengo que defender esa visión en la coyuntura en la que nos encontramos constituye una modalidad de la “resistencia constitucional” a la que nos invita Ermanno Vitale en su libro “Defenderse del poder”.<sup>13</sup> ¿Cuál? La modalidad con la que me parece que puede contribuir la filosofía del derecho en un entorno como el nuestro. En sintonía con Vitale, en términos generales, esa resistencia tiene que orientarse a reclamar la rectificación de ciertos aspectos de la vida institucional del país o región de referencia; a exigir que principalmente las autoridades se tomen en serio la implementación en la práctica (no sólo en el papel), del ideal político-jurídico del estado constitucional y democrático de derecho.

El cultivo de esa resistencia es importante y saludable pues ayuda a evitar que específicamente los juristas caigamos en la tentación de querer

<sup>12</sup> Cabe mencionar que el Jusnaturalismo Procedimental de Fuller es una concepción del derecho que por mucho tiempo permaneció en un plano secundario, guardada en los cajones de las curiosidades académicas. Ello se debió en parte a la escasa contribución filosófica que el profesor oxoniente H. L. A. Hart atribuyó a la propuesta de su colega de Yale. Sin embargo, en la actualidad, el trabajo de Fuller está siendo redescubierto y puesto al día por autores de la talla de Jeremy Waldron, Kristen Rundle, Dan Priel, y en el contexto iberoamericano, por figuras como la de Antonio Peña Freire. En este sentido, véase: Jeremy Waldron, “How Law Protects Dignity”, *NYU School of Law, Public Law Research Paper* No. 11-83, 2011, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1973341>; “The Rule of Law and the Importance of Procedure”, *NYU School of Law, Public Law Research Paper* No. 10-73, 2010, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1688491>; “The Concept and the Rule of Law”, *Georgia Law Review* (en prensa); *NYU School of Law, Public Law Research Paper* No. 08-50, 2008, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1273005>; “Positivism and Legality: Hart’s Equivocal Response to Fuller”, *New York University Law Review*, Vol. 83, No. 4, 2008, pp. 1135-1169. Véase también Kristen Rundle, *Forms Liberate: Reclaiming the Jurisprudence of Lon L. Fuller*, Hart Publishing, 2012, versión Kindle; “The Impossibility of an Exterminatory Legality: Law and the Holocaust”, *University of Toronto Law Journal*, Vol. 59, No. 1, 2009, pp. 65-125. Véase igualmente Dan Priel, “Reconstructing Fuller’s Argument Against Legal Positivism”, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 26, No. 2, 2013, pp. 399-413. Véase por último, Antonio Peña Freire, “There must be rules”: Gobierno de reglas y legalidad”, en *Eunímia, Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 10, abril-septiembre, 2016, pp. 57-77; “Reasons for legality: The moral ideal of legality and legal positivism; Do wicked rulers dream of abiding by the Rule of Law?”, en *Diritto e Questioni Pubbliche*, Palermo, No. 14, 2014, pp. 891-946.

<sup>13</sup> Véase Ermanno Vitale, *Defenderse del poder: Por una resistencia constitucional*, Trotta, 2012.

permanecer cercanos al poder y a sus dádivas, con independencia de los abusos en que su ejercicio incurra; y que, al hacerlo, nos volvamos cómplices en mayor o menor grado, de los victimarios directos e indirectos, al poner nuestras habilidades teóricas y operativas a su servicio.<sup>14</sup>

Y es que como tristemente la historia nos enseña,<sup>15</sup> son precisamente los juristas académicos (aunque obviamente no sólo ellos), quienes valiéndose entre otros medios, de su prestigio, trayectoria, contactos y cargos docentes, suelen elaborar y hacer circular un conjunto de concepciones, visiones y doctrinas que además de pretender justificar las posturas oficiales, diseminan como lo correcto, como el siguiente paso en

<sup>14</sup> Cabe mencionar aquí que el de los juristas es uno de los grupos más susceptibles de receptar estrategias de cooptación por el respaldo que para la autoridad representa el contar con su anuencia, pero también es uno de los grupos que por su propia iniciativa permanece cercano al poder, en parte, por la forma en que comúnmente se perciben a sí mismos sus miembros. Un componente importante de esa percepción que de sí mismos suelen tener los juristas tiene que ver con considerarse los “hombres institucionales” por excelencia. Podemos decir que al amparo de un positivismo distorsionado (al que Bobbio se refirió como “positivismo ideológico”), buena parte de la comunidad jurídica considera, de menos indigno (aunque en ocasiones llega a pensarse como una auténtica traición a la profesión), que un jurista critique sus instituciones. A quienes piensan así podríamos sugerirles reflexionar en el depurado análisis que del positivismo jurídico hiciera Agustín Squella. El autor chileno sostiene que “... la tesis de que el derecho puede ser identificado como tal con prescindencia de criterios morales, *no significa negar que exista la moral, ni tampoco desmerecer la importancia de que las personas, y con ellas por cierto los juristas, puedan y deban poseer convicciones de orden moral...* el que resulte conveniente identificar al derecho con prescindencia de juicios de valor, *tampoco importa por ese solo hecho, propiciar una aprobación ética de aquello que se identifica como derecho*, y ello, sencillamente, porque identificar y describir algo como derecho no equivale, por eso, a aprobar ese mismo algo como derecho... finalmente el postulado de la prescindencia valorativa *tampoco obsta a la toma de posición personal de los juristas frente al derecho, ni frente a la autoridad que lo establece, ni tampoco ante la cuestión más amplia de cómo debe ser en definitiva organizada la sociedad*. Esto quiere decir que tal postulado no tiene que ser visto como indiferencia o descaracterización en los planos de la ética y de la política, de lo cual se sigue que este postulado es sólo una exigencia de tipo metodológico con vistas a la identificación y conocimiento del derecho, y *no una suerte de esterilización de la capacidad de apreciación y de elección en los mencionados planos de la política y de la moral...* Vocación científica y conciencia política y moral entonces: he aquí una doble exigencia que los juristas deben satisfacer simultáneamente sin sacrificar una en beneficio de la otra. Porque cuando la vocación científica se subordina a la actividad y metas propias de la política, se empobrece nuestra comprensión de la realidad. Pero, por otra parte, cuando los juristas invocan el nombre prestigioso de la ciencia para eludir posiciones en los terrenos de la política y de la moral, entonces quizás ocurría para ellos algo peor: verse disminuidos como hombres y como ciudadanos” (énfasis añadido). Véase Agustín Aquella, *Positivismo jurídico, democracia y derechos humanos*, México, Fontamara, 2<sup>a</sup> reimpresión, 2004, pp. 22-25.

<sup>15</sup> Y para ello sugiero consultar el fascinante libro de Ruthers titulado “Derecho degenerado”, en el que reflexiona sobre el papel de la dogmática jurídica alemana en la perversión del derecho durante el periodo 1933-1945. Véase Bern Ruthers, *Derecho degenerado: Teoría jurídica y juristas de cámara en el Tercer Reich*, traducción de Juan Antonio García Amado, Marcial Pons, 2016.

el progreso social, como algo natural, las distorsiones y degeneraciones en que cae un sistema jurídico a manos de sus secuestradores.<sup>16</sup>

Pues bien, y esto es un comentario personal, cuando tengamos que responder al juicio de la historia sobre lo que actualmente ocurre en nuestro país,<sup>17</sup> no deseo que se me cuente entre esa legión de camaleones, oportunistas y mercenarios del derecho que alinean sus teorías a los intereses del grupo dominante, con la esperanza de ser invitados, si no a la mesa de los privilegiados, al menos a recoger las migajas de quienes piensan que por la cuna que los vio nacer, y no por algún otro mérito, “merecen abundancia” a costa de la desigualdad generalizada.

Habiendo hecho estas precisiones, demos paso a la exposición y defensa de la versión de Jusnaturalismo Procedimental que suscribo:

## I. Hacia una versión del Jusnaturalismo Procedimental de Fuller

### 1. *El esfuerzo humano detrás del surgimiento y preservación de un sistema jurídico genuino*

Una de las ideas clave en la concepción jusnaturalista de Fuller es que para él resulta inadecuado hablar de la existencia o inexistencia de un sistema jurídico como si determinar esa cuestión consistiera simplemente en constatar que ahí está o que no está una determinada entidad, o que enfrente se tiene o no un objeto de cierta naturaleza.

Sin necesidad todavía de reparar en las razones por las que Fuller piensa que es inconveniente que planteemos las cosas de ese modo, podemos, de entrada, destacar que incluso en la filosofía jurídica de corte positivista, actualmente parece haber consenso en torno a la idea de que el carácter sistemático del derecho no viene adherido o aparejado de forma automática

<sup>16</sup> Deteniéndome muy brevemente en el episodio del nazismo, en su momento, el Führer fue visto no sólo como el constructor de la ideología del partido nacional socialista, sino como la fuente suprema del derecho, quien, no obstante, no tenía por qué verse atado a las expresiones previas de su propia voluntad. A los miembros de su gabinete les correspondía traducir sus deseos a la jerga jurídica corriente e implementarlos por vía de distintos documentos legales. Por su parte, a los jueces, sobre todo a los que integraban las famosas cortes especiales o populares, les correspondía ejecutar Su voluntad, sin importar que en su camino pudieran encontrarse con alguna norma jurídica contradictoria, la cual, sin más, era inaplicada. Se trataba, por hacer una analogía con el famoso control difuso de constitucionalidad, de una suerte de control difuso de Hitleridad, según el cual, todo el material jurídico debía someterse a una interpretación, muchas veces forzada, que tuviera como resultado un conjunto de disposiciones congruentes con la voluntad del Führer. El punto es que a la configuración y esparcimiento de esa visión contribuyó decisivamente la ciencia del derecho de aquel tiempo, misma que, haciendo a un lado su supuesta vocación científica, operaba más bien, como una pieza fundamental del engranaje de adoctrinamiento y propaganda del Estado Alemán, y como una pieza fundamental también, de la maquinaria jurisdiccional de eliminación de los enemigos políticos y raciales del régimen (en tanto fuente de inspiración y validación de ésta).

<sup>17</sup> Si es que llega ese momento, porque como se suele decir, México es el país donde nunca pasa nada.

a los materiales jurídicos que consideramos convencionalmente como sus fuentes. En su estado digamos natural, esos materiales no constituyen sistema alguno. Y es que el derecho como sistema de normas (para algunos, coherente, completo y deductivamente cerrado), vive en la mente de los usuarios del derecho; más específicamente, en la de sus operadores. Y es el resultado de cierta actividad. ¿De cuál? De la reconstrucción o reformulación del contenido de esos materiales (en bruto) que tales operadores llevan a cabo, valiéndose de ciertas habilidades intelectuales a las que en términos generales algunos llaman "hermenéuticas", cuya puesta en práctica hace que, en la comprensión del sujeto, el derecho emerja como sistema, en contraste con un mero conjunto de disposiciones dispersas e inconexas. De hecho, algunos autores como Nino, Guastini, Ratti o Gregorio Robles, sostienen que a esa reconstrucción o reformulación del derecho positivo es a lo que principalmente contribuye la ciencia, doctrina o dogmática jurídica.

Pues bien, luego de esta digresión, volvamos a Fuller. Para él, plantear las cosas de esta manera (como si la existencia de un sistema jurídico dependiera exclusivamente de verificar que una sociedad cuenta con un conjunto sistemático, no inconexo, de reglas administradas por instituciones de cierta naturaleza, creadas también por reglas, a las que algunos llaman secundarias o constitutivas), presenta el grave inconveniente de ocultar un complejo y a veces tortuoso proceso. ¿Cuál? El conformado por la colaboración que en un momento dado tiene lugar entre autoridades y gobernados al efecto de cristalizar el objetivo de que sean ciertas reglas institucionalmente administradas las que, *de hecho*, gobiernen el comportamiento de todos en una comunidad (y no la voluntad de cierto individuo o grupo, o al menos no directamente).

Como ocurre con muchas otras actividades humanas, el esfuerzo colectivo por sujetar la conducta de todos (incluida la de las autoridades) al gobierno de ciertas reglas –que es el objetivo básico que, con independencia de otros, el derecho persigue y que, de hecho, constituye una condición *sine qua non* para alcanzar esos otros, por cierto, más controversiales–, puede llevarse a cabo con diversos grados de éxito o de eficiencia.

Antes de concentrarme en los criterios específicos que se pueden emplear y que comúnmente se usan para juzgar el grado de éxito que durante cierto periodo y en una región determinada logra tener la empresa o proyecto humano de organización social del que venimos hablando (el proyecto de sujetar la conducta de todos al gobierno de ciertas reglas institucionalmente administradas), quiero referirme al mensaje fundamental que Fuller nos quiere transmitir:

El mensaje consiste en que cuando ese esfuerzo no alcanza a satisfacer o cae por debajo de un umbral mínimo o aceptable de eficiencia (en

relación con su objetivo), no puede sostenerse que la sociedad donde esto acontece, cuenta con un sistema jurídico. Contará con otro medio de control social que incluso puede valerse del cascarón institucional que normalmente acompaña al derecho (al menos al de origen estatal), pero no con derecho o no con un sistema jurídico *genuino*. A lo más, este medio de control que queda o en el que el derecho *degenera*, es un remedio o un simulacro de derecho; una suerte de mala copia del tipo de vida que se disfruta bajo el manto o al cobijo de una auténtica *relación de juricidad* o de *legalidad* entre autoridades y gobernados.

## **2. *El Estado de Derecho como el conjunto de criterios para evaluar el grado de éxito del esfuerzo por sujetar la conducta de todos al gobierno de ciertas reglas institucionalmente administradas***

Ahora bien, ¿de qué depende entonces que se alcance o se satisfaga un umbral aceptable de éxito en el esfuerzo por sujetar la conducta de todos al gobierno de ciertas reglas institucionalmente administradas? Pues bien, según Fuller, ello depende, primero que nada, y esto es obvio, de que haya reglas (“*there must be rules*”, dijo atinadamente Fuller).

El autor en comento no es tan claro al expresar su concepción de este elemento fundamental del orden jurídico. Sin embargo, como sostiene Peña Freire, si ponemos atención en sus principios de generalidad y de posibilidad, podemos dar con una concepción plausiblemente atribuible a Fuller. En ese sentido, podemos decir que desde la óptica fulleriana, una regla consiste en una prescripción sensata (en el sentido débil de que, al menos es físicamente posible que se cumpla con sus requerimientos comportamentales), misma que es dirigida a cierta clase de sujetos, de quienes en general se presupone a) que son mínimamente capaces de comprender el significado de las expresiones empleadas en la formulación de la prescripción; b) que están en condiciones de ajustarse a sus requerimientos (porque, como se dijo, al menos ello es físicamente posible); y c) que pueden por sí mismos determinar si su situación coincide o no con el supuesto contemplado en la regla respectiva, resolviendo tentativamente para ello, algunos de los problemas razonables de interpretación a los que conduce el uso de términos ambiguos y vagos en la formulación de la disposición de que se trate (problemas que persisten con diversos grados de intensidad, por más que deliberadamente el emisor se haya propuesto no hacer uso de vocabulario oscuro o impreciso). Al presupuesto del último inciso se le conoce como la capacidad de los destinatarios de una regla de *autoaplicarla* a sus circunstancias, sin necesidad de que algún funcionario les indique constantemente cómo deben comportarse, o que les advierta que han incurrido en algún supuesto normativo.

Además, esas reglas han de ser razonablemente inteligibles; han de hacerse del conocimiento público (o al menos del conocimiento de la clase de sujetos a los que van dirigidas); han de guardar un grado aceptable

de consistencia entre sí; han de ser en su mayoría, prospectivas (no retroactivas); y han de tener una vocación de permanencia.

Por otra parte, las autoridades y sobre todo, los órganos encargados de la aplicación exposit de esas reglas, han de guardar en sus actividades, un mínimo de congruencia con la voluntad de la autoridad expresamente declarada precisamente mediante las reglas en cuestión. Quiero detenerme en este punto principalmente porque es en este ámbito en el que posteriormente modiflico la visión de Fuller. Lo que quiero destacar es que Fuller parece centrarse exclusivamente en exigir de los órganos jurisdiccionales un cierto grado de fidelidad al significado público de las palabras con que fueron articuladas las disposiciones en las que a esos órganos les corresponde basar sus decisiones (lo cual podría entenderse como la exigencia de que la técnica de la interpretación literal o declarativa sea, si no la decisiva para abordar los problemas de la *Quaestio Iuris*, sí al menos, la técnica por defecto o por default).

Pues bien, a todas esas condiciones que según Fuller es necesario satisfacer en grados razonables para que tenga un éxito aceptable el esfuerzo colectivo por sujetar la conducta de todos al gobierno de ciertas reglas institucionalmente administradas, el autor las llamó la “*moral interna del derecho*”. En la actualidad, también se les conoce como “*principios de legalidad*” (aunque yo prefiero “*principios de la relación de juricidad*”, los cuales son el de publicidad, el de generalidad, el de inteligibilidad, el de posibilidad, el de consistencia interna, el de proactividad, el de estabilidad o vocación de permanencia y el de congruencia gubernamental), o también como “*principios del Estado de Derecho*”.

Una vez expuesto lo anterior, podemos articular con más precisión la visión de Fuller. Según el autor, debemos llamar propiamente derecho o sistema jurídico al estado de cosas resultante del hecho de que un sistema de reglas institucionalmente administrado satisfaga un umbral mínimo, pero considerable y duradero, de observancia de los principios constitutivos del Estado de Derecho, lo cual, de acuerdo con Fuller, es necesario si hemos de poder afirmar que es ese sistema de reglas el que gobierna la conducta de todos (incluidas las autoridades). Llegar a las condiciones en que se puede afirmar con verdad esa proposición, es el objetivo básico del derecho; es lo que hace que tenga sentido como medio específico de control social basado en reglas, es en lo que radica su razón de ser, lo que explica o esclarece su lógica interna.

### **3. El Jusnaturalismo de la concepción fulleriana**

#### **3.1. El Jusnaturalismo de Fuller y la “Tesis de la Vinculación”**

Es momento ahora de detenernos en la cuestión de por qué la de Fuller es una visión *jusnaturalista*. La razón principal es porque, en contraste con el

positivismo jurídico, esa visión está comprometida con la aceptación de la denominada “Tesis de la Vinculación”, según la cual, entre el **derecho y la moral existen conexiones posibles y contingentes** (cosa que cualquier positivista decente también reconocería), pero también, al menos algún nexo necesario. A diferencia del jusnaturalismo tradicional y del positivismo incluyente, que consideran que ese nexo —necesario conceptualmente para el primero y sólo posible y/o contingente para el segundo— se obtiene al nivel de la validez jurídica de cada una de las normas que conforman un sistema jurídico, el jusnaturalismo procedural de Fuller ubica esa conexión al nivel más básico de la determinación de la existencia del derecho o de un sistema jurídico.

No se trata, por tanto, de defender que cada una de las normas, para ser considerada válida jurídicamente (o perteneciente al sistema de referencia), debe satisfacer, entre otros, un requisito de concordancia con algún(os) precepto(s) moral(es).<sup>18</sup> De lo que más bien se trata es de sostener, por un lado, que esa concordancia se da (o debe darse) necesariamente entre el sistema jurídico en su conjunto y algunas de esas pautas, y por otro, que esas pautas, criterios o estándares a los que Fuller consideró constitutivos de la “moral interna del derecho”, no son impuestos desde fuera o desde arriba (como si fueran designios quasi divinos, revelados por una racionalidad suprema y atemporal con la que sólo algunos iniciados pueden sintonizarse). Tales pautas provienen de dentro y desde mucho más abajo (por seguir con esta metáfora de elevación). ¿De dónde? De asumir la perspectiva o punto de vista pragmático que, en condiciones normales, es posible atribuir a quienes pretenden implementar un sistema cualquiera de reglas. Expliquemos:

En condiciones normales, a quienes pretenden lo anterior es posible adscribirles el deseo o la expectativa de que el sistema de reglas de que se trate sea observado, cumplido o eficaz, es decir, la intención de que dicho sistema sea mayormente obedecido que desobedecido, y de que, en caso de desobediencia, en la mayoría de las ocasiones se implemente la reacción hostil previamente establecida, de la que se espera que tenga efectos inhibitorios a futuro o disuasivos del comportamiento transgresor del orden. Pues bien, si ese es el objetivo de quienes pretenden implementar un sistema de reglas que recurre frecuente y hasta característicamente a la amenaza de sanción para inhibir la transgresión, como el derecho, cabe preguntarnos por lo que se requiere para alcanzarlo o materializarlo con un grado de eficiencia considerable. Como hemos dicho, se requiere que haya reglas (lo cual ya presupone ciertas capacidades de los destinatarios de aquellas), y que éstas sean razonablemente inteligibles, públicas, generales, de cumplimiento posible, consistentes entre sí, con vocación

<sup>18</sup> Ello debe ser así por necesidad conceptual para el jusnaturalismo tradicional, o porque así lo dictan las prácticas históricas y contingentes de los operadores jurídicos de una comunidad, como lo sostendría el positivismo incluyente.

de permanencia y generalmente prospectivas.<sup>19</sup> Pero también, y en esto Fuller no profundizó, se requiere que la intervención normalmente expost de los órganos jurisdiccionales esté orientada en buena medida, aunque no exclusivamente, a la reconstrucción más apegada a la realidad, de los hechos que dieron origen al conflicto específico.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Al inicio del capítulo III de su obra *"The Morality of Law"*, Fuller contesta afirmativamente a la pregunta de si su "moral interna del derecho" (que es como el autor llama a los principios del Estado de Derecho que tienen que ver con las cualidades formales que las normas jurídicas deben poseer) constituye o no una variante de "derecho natural". Pero como Fuller sostiene, esta variante de derecho natural no tiene nada que ver con ninguna entidad divina omnipresente. Para ahondar en este punto es conveniente que dejemos a Fuller explicarse con sus propias palabras: "... Lo que he tratado de hacer es discernir y articular las leyes naturales de una actividad humana particular, misma que he descrito como la empresa de sujetar la conducta humana al gobierno de reglas... (estas leyes naturales) son enteramente terrenales en cuanto a su origen y aplicación. *No se trata de leyes "situadas en las alturas"; si alguna metáfora de elevación es apropiada, deberían considerarse leyes que se ubican "más abajo"*" ("lower laws"). Son como las leyes naturales de la carpintería, o, al menos, como aquellas que son observadas por el carpintero que desea que la casa que construye permanezca de pie para albergar a quienes la habitan... Una forma conveniente (aunque no totalmente satisfactoria) de referirnos a estas leyes es diciendo que *son procedimentales para distinguirlas de un derecho natural más sustantivo*. Lo que he llamado la moral interna del derecho *constituye una versión procedural de derecho natural*; pero para evitar malentendidos, a la palabra "procedimental" debemos darle un sentido especial y más amplio, de tal suerte que incluya, por ejemplo, una congruencia sustantiva entre la conducta oficial y el derecho legislado. *El término "procedimental", sin embargo, es lo suficientemente general y apropiado en la medida en que indica que estamos interesados, no en los fines sustantivos de las reglas jurídicas, sino en la manera en que un sistema de reglas para gobernar la conducta humana debe ser construido y administrado si ha de ser eficaz, y al mismo tiempo, permanecer siendo lo que pretende ser*". (Traducción mía y énfasis añadido). Véase Lon Fuller, *The Morality of Law*, Estados Unidos, Yale University Press, 1964, pp. 96-97.

<sup>20</sup> Esto último es un punto de *epistemología jurídica*, mismo que presupone una relación estrecha entre la función jurisdiccional y la averiguación de la verdad como uno de sus fines prioritarios. El debate en torno a esta relación brilla por su ausencia en los diversos ámbitos en que pareciera tener relevancia o bien, es considerado por algunos como un asunto agotado, inútil o estéril. En cuanto a la ausencia de ese debate en algunos de los ámbitos en que parecería ser más relevante, baste aquí hacer una breve referencia a lo que ocurre en la Filosofía del Derecho, en la Teoría General del Proceso y en las diversas disciplinas adjetivas o derechos procesales. En lo que toca a la Filosofía jurídica puede sostenerse que a esa disciplina le ha interesado más centrarse en las conexiones entre el derecho y la moral como si ese fuese el único tema de la agenda. Por su parte, la teoría general del proceso se ha preocupado casi exclusivamente por proponer definiciones dogmáticas para términos como los de jurisdicción, acción, pretensión, excepción, defensa, sentencia, recurso, etc., dejando de lado a la realidad empírica con la que las decisiones jurisdiccionales debieran mantener contacto. Y a las diversas disciplinas adjetivas les ha movido más la descripción acrítica del contenido de los distintos códigos procesales y, en sus vertientes más prácticas, el enseñar a la gente a redactar demandas, contestaciones de demanda, recursos, etc. Todo lo anterior es, en efecto, sumamente importante, pero al menos igual de crucial es analizar la cuestión de fondo relativa al nexo entre la jurisdicción y el objetivo de averiguar la verdad como presupuesto de la aplicación correcta y justa del derecho; al menos igual de importante es también el estudio de diversas concepciones de la prueba jurídica (sobre todo, la defendida por la tradición racionalista); e igualmente importante es la evaluación (más que la mera descripción) de los códigos procesales desde el punto de vista de si sientan o no las bases para que los procesos respectivos, como los instaurados en materia penal, funcionen en buena medida (no exclusivamente), como mecanismos, engranajes o sistemas genuinos de investigación empírica. Continuando con el caso de la materia penal, esto último cobra suma relevancia si se han de minimizar las probabilidades de que se pronuncien condenas falsas y absoluciones falsas, las cuales, además de tener lugar pese a que su reconocimiento no sea políticamente correcto, más que cifras (por cierto desconocidas

### **3.2. *El Jusnaturalismo de Fuller y su relación con la autonomía de las personas***

Por si a alguno lo anterior le ha parecido un argumento que, a lo más, establece una conexión instrumental entre cierto fin y las medidas adecuadas para su realización eficiente, y no uno que establece una conexión más sólida entre el derecho y la moral, Fuller nos invita también a reflexionar más detenidamente en lo mínimo que hay de bueno (por ahora dejémoslo así), para quienes viven bajo el gobierno o mandato de una autoridad que ejerce su poder (incluyendo el uso de los medios coercitivos de los que dispone) articulando, comunicando y respetando un conjunto de reglas, valiéndose para ello de un esquema o entramado de instituciones, creado a su vez, por otras reglas.

Procedamos para ello mediante un ejercicio de contraste: Pues bien, en un escenario en el que la autoridad no asume este compromiso o en el que no opera bajo esta restricción al ejercer su poder, y suponiendo que se sabe que aquella hará uso de medios coercitivos para forzarlos a cumplir con sus requerimientos, a los gobernados (si no quieren sufrir consecuencias desagradables no definidas y si no simplemente se quitan

en nuestro país), representan fracasos del sistema de procuración e impartición de justicia que impactan negativamente vidas concretas: las de los materialmente inocentes erróneamente condenados y las de las víctimas y a la sociedad en general, cuando los materialmente culpables son liberados (o bien, ni siquiera detectados a causa de fenómenos como el de la cifra negra). Ahora bien, la discusión sobre el vínculo entre jurisdicción y verdad, como dije antes, es considerada por algunos como algo inútil o estéril. Ello con base en el argumento persuasivo, pero quizás no tan sólido, que parte de la premisa de que el derecho y los procesos jurisdiccionales de los que éste echa mano para la resolución de controversias, distan mucho de parecerse al contexto, supuestamente libre de restricciones, en el que los científicos de toda estirpe realizan sus labores. En ese contexto y sólo en ese, se dice, sí es adecuado o al menos más plausible, pensar que las personas se entregan a la búsqueda desinteresada de la verdad. Pero en el jurídico, en donde de entrada el juzgador opera bajo férreas limitaciones de tiempo y de otros recursos, en donde su decisión impacta la esfera de derechos y obligaciones de las partes y en donde las reglas procesales deben reflejar nuestro interés en otros objetivos de política pública, debemos conformarnos con la famosa verdad formal, jurídica o judicial. Si esa verdad, continúa el razonamiento, no coincide con la llamada verdad material o histórica, es decir, con la forma en que ocurrieron las cosas fuera del juzgado, corte o tribunal, aunque ello pueda ser frustrante o generar reacciones de desaprobación, no puede hacerse nada más. De hecho, una vez confirmada por las instancias superiores correspondientes, si es que se ejerció algún recurso para combatirla, la decisión fáctica alcanzada debe respetarse pues los asuntos no pueden quedar eternamente abiertos, so pena de socavar la certeza jurídica de los involucrados y de los ciudadanos en general. En esta forma de pensar hay una fuerte dosis de pragmatismo y de sensatez, pero me parece que no todo en ella es preciso. Lo único que adelantare es que todavía puede hacerse algo más. ¿Qué? Procurar hacer el esfuerzo más serio posible por dotar al juzgador de un entorno institucional compuesto por las normas procesales más compatibles con algunas exigencias básicas de la racionalidad empírica, con el propósito de que el proceso de formación de sus creencias u otros estados mentales relativos a los hechos del caso y las creencias o estados mismos, estén justificados racionalmente. En efecto, eso no resolverá definitivamente la cuestión, pero al menos muestra un compromiso más fuerte con el ideal de la aplicación correcta del derecho, de sus reglas y de las consecuencias que aquellas contemplan para ciertos supuestos de conducta; ideal según el cual, esas reglas, esas consecuencias, deben aplicarse a los hechos realmente ocurridos (y no porque algunos piensen, intuyan o conjeturen que aquellos tuvieron lugar).

la vida o logran huir), no les queda más que mantenerse perpetuamente atentos a lo que a dicha autoridad se le pueda ocurrir pedirles a cada uno por separado; situación que puede empeorar en la medida en que la autoridad no se exprese mediante órdenes o instrucciones razonablemente claras, consistentes, imparciales y mínimamente estables. De hecho, con respecto a este último punto (al de la estabilidad), no hay restricción alguna para que las órdenes respectivas no cambien de momento a momento de forma abrupta, arbitraria e irracional o poco razonable.

En estas condiciones, el estar alerta a la voluntad de la autoridad y el esforzarse por sujetarse a ella de la mejor manera posible (sin que ello necesariamente garantice que no serán castigados de algún modo), se convierte en la más alta prioridad de quienes son gobernados de esa manera, con lo cual se reduce significativamente su margen para poderse dedicar a otras cosas y se incorpora a sus vidas una dosis insoportable de incertidumbre con respecto al futuro.<sup>21</sup>

En cambio, en un escenario donde la autoridad asume el compromiso referido, aun cuando muchos puedan no estar de acuerdo con el contenido de la mayoría de las reglas –y por tanto, aun cuando no se considere a las conductas que aquellas prescriben como modelos de comportamiento a los que todos deben aspirar y que todos debieran preservar e inculcar a las generaciones siguientes–, al menos pueden estar razonablemente seguros de que no serán castigados más que de la forma y por haber incurrido en los supuestos que tales reglas establecen, por cierto y muy importantemente, de manera anticipada o con antelación (al menos con la suficiente para que la gente esté al tanto de las expectativas que la autoridad tiene con respecto a su forma de conducirse).

El poder predecir con buenas probabilidades de acierto la forma en la que la autoridad reaccionará si nos comportamos de cierto modo, con independencia de que, por nuestro rechazo a esas reglas tratemos de gestionar su modificación o el derrocamiento de dicha autoridad, al menos sienta las bases para que tengamos una relación llevadera con aquella; una relación en la que los gobernados podamos, con cierta libertad (que puede ser mínima, pero generalmente mayor de la que gozaríamos en el escenario alternativo), entregarnos al proyecto de vida que queramos normalmente confeccionado de acuerdo con algún ideal con el que congenieremos, siempre (o a condición de) que hagamos y/o nos abstengamos de hacer el conjunto de cosas que la autoridad respectivamente quiere y no quiere que hagamos.

<sup>21</sup> La situación del así gobernado puede equipararse al problema que continuamente enfrentan los subordinados en ambientes laborales, gerenciales o empresariales de cierto tipo, el cual puede describirse así: “No sé quéquieres de mi porque no entiendo lo que me pides, no te molestas en clarificar mis dudas, cambias de parecer a cada instante y, en consecuencia, tampoco estoy seguro de si lo que estoy haciendo estará a la altura de tus expectativas”.

En suma, vivir bajo un régimen en el que la autoridad se compromete a ejercer su poder articulando, comunicando y respetando un sistema de reglas institucionalmente administrado y en el que ese compromiso se desahoga adecuadamente, es, como se dijo, algo bueno, y más específicamente, es algo *moralmente deseable o valioso*. ¿Por qué? Debido a que el instaurar un escenario así rinde un tributo mínimo al estatus de *agente autónomo* de quienes se constituyen como destinatarios de dicho sistema de reglas.<sup>22</sup>

Hay al menos tres cosas que hay que decir sobre ese tributo: La primera es que por mínimo que sea, es mayor del que en condiciones normales se rinde en el escenario alternativo (en aquel en el que no hay reglas), en el que incluso podría pensarse que un tributo así es nulo o inexistente, o bien, que, en ese escenario, el grado de deshumanización o de cosificación del gobernado es cercano a ser absoluto.

La segunda es que en ese tributo mínimo descansa o se halla, como incluso Hart lo reconoce, el germen de la justicia (o una forma embrionaria de aquella).

Y la tercera es que ese tributo sienta las bases de la fidelidad u obediencia que, en retribución por contribuir a la consolidación de su autonomía, es razonable que el gobernado le muestre a su derecho. Cabe aclarar que no hablamos aquí de una fidelidad completa o incondicional, sino de una que se manifiesta a la manera de una obligación moral *prima facie* (revisable, retractable o derrotable) de obedecer al derecho, como una disposición general de los gobernados.

#### **4. Las críticas de Hart**

Ahora bien, Hart dejó constancia de sus razones para resistirse a la visión propuesta por Fuller. Comenzaré aquí con el argumento más general

<sup>22</sup> En este sentido, Fuller afirma que "... repetidamente he sostenido que puede decirse que la moral interna del derecho es neutral con respecto a un amplio margen de cuestiones éticas; pero no puede permanecer neutral con respecto a su propia visión del individuo. Embarcarse en la empresa de sujetar la conducta humana al gobierno de reglas *implica necesariamente un compromiso con la idea de que el individuo es, o puede convertirse en, un agente responsable, capaz de entender y de seguir las reglas, así como de responder por su violación*. Cada alejamiento de los principios de la moral interna del derecho *constituye una afrenta a la dignidad del individuo como un agente responsable*. El juzgar sus acciones con base en leyes no promulgadas o retroactivas, u ordenarle que haga cosas imposibles, *implica transmitirle al sujeto nuestra indiferencia a sus capacidades de autodeterminación*. De forma contraria, cuando la noción de que el individuo es incapaz de una conducta responsable es aceptada, *la moral interna del derecho pierde su razón de ser*. Juzgar las acciones del sujeto con base en leyes no promulgadas o retroactivas no constituye más una afrenta, porque no ha quedado nada que afrentar, de hecho, incluso el verbo "juzgar" se vuelve incongruente en este contexto, pues ya no lo estamos juzgando, sino sólo *actuando sobre él*" (Traducción mía y énfasis añadido). Véase Lon Fuller, *The Morality of Law*, cit, pp. 162-163.

que Hart ofrece para rechazar, no sólo a la de Fuller, sino a cualquier versión de jusnaturalismo. Ese argumento consta de dos componentes, uno metodológico y otro más práctico. El primero tiene que ver con que para Hart (y en esto coincide con Bentham, Austin y con otros célebres positivistas de tradiciones diferentes como Kelsen), una cosa es referirse al derecho que es (que no es otro que el que está puesto, dado o establecido, o sea el derecho positivo), y otra, referirse o hablar del derecho que quisiéramos que fuera (o que desearíamos tener). En suma, la existencia y validez del derecho es una cosa; y su mérito o demérito moral (racional, económico, etc.), es otra. Proceder de otro modo, es decir, no respetando esta distinción, confunde las cosas; mezcla indebidamente niveles diferentes de discurso: el descriptivo con el prescriptivo.<sup>23</sup>

El componente más práctico de este argumento general tiene que ver con la preocupación de Hart de que si no procedemos con base en el principio metodológico de la tesis de la separación o de la distinción entre derecho y moral, se corren al menos dos peligros: el del anarquismo y el del dogmatismo.<sup>24</sup> Si la existencia y validez del derecho dependen de su concordancia con la moral y si a ésta se le concibe como un terreno en el que, por su relatividad y/o subjetividad, todo se vale, la gente dejará de observar su derecho en cuanto detecte una falta de concordancia, por mínima que sea, entre aquel y sus propios preceptos o forma de entender a la moral. Ese es el peligro del anarquismo.

Por su parte, si se disemina una visión según la cual el derecho necesaria y automáticamente –sólo por ser derecho– coincide con los requerimientos morales, de ello pueden aprovecharse los funcionarios para considerar y defender como moralmente justificada cualquiera que sea la política que pretendan instaurar por vía del ordenamiento jurídico, y de ello pueden convencerse dogmáticamente los ciudadanos (incluso al punto del fanatismo), con lo cual se esfuma la posibilidad de la crítica saludable que siempre debe haber con respecto al derecho. Por ello, para evitar esos dos peligros extremos, Bentham decía “obedece puntualmente (con lo cual no se cae en el anarquismo) y critica libre y vigorosamente (con lo cual se evita el dogmatismo)”.

Ahora bien, el argumento específico con el Hart pensó haber refutado la postura de Fuller parte de considerar que, en efecto, todo medio de control social basado en la elaboración y comunicación de pautas generales de comportamiento, aunado a la aplicación de esas pautas a casos concretos, realiza un mínimo de justicia, o en las palabras de Hart, porta el germen de aquella. Ello es así porque con independencia de si se está o no de acuerdo con el contenido de esas pautas (con lo que obligan o

<sup>23</sup> Véase H. L. A. Hart, “Positivism and the Separation of Law and Morals”, *Harvard Law Review*, Vol. 71, No. 4, 1958, pp. 593-629.

<sup>24</sup> *Idem*.

prohíben hacer o dejar de hacer), los destinatarios saben al menos que si sus circunstancias se ubican en algún supuesto normativo, los jueces no tienen que hacer diferencia en el trato que brindan a los casos semejantes (semejantes en el sentido de ser abarcados por la misma regla).<sup>25</sup>

Hart también coincide con Fuller en que todo medio de control social basado en reglas debe reunir ciertos requisitos para ser funcional: que sus reglas sean generales, inteligibles, susceptibles de obedecerse, etc. La cuestión para Hart es que de ello no se sigue ninguna relación conceptual necesaria entre el derecho y la moral. Y ello es así debido a que el que un sistema jurídico reúna los requisitos previos, no lo hace necesariamente incompatible con el uso de las normas e instituciones que lo conforman para perseguir fines inicuos, perversos, moralmente reprochables, etc.<sup>26</sup>

En otras palabras, el que un sistema jurídico reúna los requisitos mencionados, en todo caso, o a lo más, habilita a ese sistema a los efectos de poder ser empleado para perseguir con eficiencia cualquiera que sea el fin que la autoridad se proponga, moral o inmoral, justo o injusto. Suponiendo que los fines que la autoridad se proponga realizar en un momento determinado fueran preponderantemente despreciables o éticamente deplorables, resulta extraño decir que, no obstante, al implementarlos, la autoridad está obrando moralmente por el solo hecho de hacerlo a través de un sistema jurídico que reviste ciertas características que lo hacen funcional. Es como decir que un envenenador profesional obra justificadamente desde el punto de vista de la moral por el solo hecho de ejercer su oficio ciñéndose a ciertos principios que le hacen alcanzar sus fines con eficiencia.<sup>27</sup>

## 5. *Respuesta a las críticas*

Respondo a continuación a estas críticas de inspiración hartiana (o al menos, eso intentaré):

Lo primero que hay que decir es que la neutralidad valorativa de la que quieren convencernos y convencerse a sí mismos los juspositivistas parece ser una mera ilusión, o en todo caso, un principio metodológico que tampoco ellos observan. ¿Por qué? Porque en el mero acto de aseverar que cierta comunidad cuenta con “derecho” o con un “sistema jurídico” moderno, nos encontramos de algún modo dignificando la situación en que esa comunidad se encuentra. Que el propio Hart hace esto puede verse en la manera en que nos presenta la irrupción de las que llama “reglas secundarias”. El autor en comento presenta su surgimiento como una

<sup>25</sup> Véase H. L. A. Hart, *El concepto de derecho*, Trad. de Genaro R. Carrió, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012, p. 255.

<sup>26</sup> *Ídem*.

<sup>27</sup> Véase H. L. A. Hart, “Book Review: “The Morality of Law”, *Harvard Law Review*, Vol. 78, 1965, pp. 1285-1287.

suerte de *antídoto* para un conjunto de problemas básicos que enfrentan los sistemas de organización social exclusivamente consuetudinarios o basados sólo en un conjunto de reglas primarias de obligación, y justo por ello, considera a esas reglas secundarias como un signo inequívoco del *progreso* de las estructuras de control social con las que en un momento dado se puede contar; como un indicio robusto de que en donde esto ocurre –donde ha emergido la unión de reglas primarias y secundarias–, se ha transitado de un mundo prejurídico o protojurídico, al mundo del derecho moderno.

Alguien podría contraargumentar sosteniendo que decir que algo contribuye a la solución de un problema, no lo compromete con pensar que su solución sea algo bueno o deseable, sino que es algo que simplemente acontece y que se puede describir mediante la fórmula “X (en este caso, la irrupción de reglas secundarias) resuelve o contribuye a la solución del problema Y (en este caso, los problemas de la falta de certeza en torno a cuáles son las reglas primarias que rigen una comunidad, el de la lenta adaptabilidad de los sistemas consuetudinarios al cambio de las condiciones sociales y el de la necesidad de dar una solución definitiva y dotada de autoridad a los conflictos acerca de si ciertas reglas han sido violadas o no). Sin embargo, la mera caracterización de una situación social determinada como un problema de cierta naturaleza, descansa, para su comprensión, en la expectativa de que los interlocutores de quien así se expresa, al menos tiendan a juzgar negativamente (o a rechazar) dicha situación, razón por la cual resulta razonable o cobra sentido que se modifique, se transforme o se “solucione”.

Hasta aquí con el componente metodológico del argumento general de Hart. Dejaré la respuesta al componente pragmático de dicho argumento para la sección de “consideraciones finales” y, a continuación, me referiré a las objeciones específicas que Hart lanzó a la propuesta de Fuller:

Al respecto quiero partir de recordar que Hart exige que para conceder que entre el derecho y la moral existe una conexión necesaria se debe mostrar que ciertos rasgos del derecho funcionan como una *garantía absoluta* de la concordancia de sus requerimientos con la moral; garantía en la cual se funde una obligación moral concluyente y permanente de obediencia a las disposiciones jurídicas. Eso me parece una estrategia sospechosa, pues eleva el criterio de éxito en el debate a un punto que ninguno de sus interlocutores podrá nunca alcanzar. Se trata de una estrategia sospechosa pues es un modo disfrazado de blindar de antemano o de considerar irrefutable, justamente la tesis que alguien quisiera rebatir. Es como si alguien dijera: “Yo sostengo X, pero estoy dispuesto a que me persuadas racionalmente de lo contrario; sólo una cosita: para que tu discurso tenga ese efecto, tienes que producir un argumento imposible. Como yo lo veo, sólo tendrías una salida, pero esa te haría quedar en

ridículo, te haría ver como alguien notoriamente dogmático e insensato; así que ¿cómo ves, te animas?".

Creo que la mayoría responderíamos que no porque como se desprende del análisis de este escenario, tenemos sólo dos opciones: O producir un argumento que deductivamente demuestre la existencia de una obligación moral concluyente y perdurable de obediencia al derecho porque al obedecerlo nos encontramos haciendo o absteniéndonos de hacer lo que la moral de antemano y más allá del derecho nos impone hacer o no hacer –con lo cual, por cierto, el derecho se volvería *superfluo* en virtud de que simplemente duplicaría o reproduciría lo que la moral nos exige–, o sostener una posición indefendible que consiste en pensar que la sujeción de la conducta de todos al gobierno de ciertas reglas institucionalmente administradas, con independencia de su contenido, es el único imperativo moral que existe o, al menos, el más importante o prioritario en toda sociedad en el sentido de que buscar cumplirlo vence cualquier crítica sustantiva que pudiera hacérsele a las reglas en cuestión.

Creo que para salir de la trampa que este dilema plantea, deberíamos cambiar los términos del debate. Fuller no lo hizo y a ello se debe el aparente éxito de la visión de Hart por tanto tiempo. Sin embargo, sostengo que nosotros estamos en condiciones de hacerlo. ¿Cómo?

Pues bien, lo primero que de entrada debe quedar claro es que no estamos buscando un argumento para fundar una obligación moral concluyente y perdurable en el tiempo de obediencia al derecho, sino uno que funde una obligación moral *prima facie*, de muy baja intensidad, derrotable, revisable o retractable; uno que funde una actitud generalizada de aceptación del sistema jurídico por parte de los particulares, lo cual es algo que incluso el propio Hart reconoció como una condición indispensable para el éxito mínimo del poder coactivo centralmente organizado y verticalmente ejercido.

Desde la óptica de Fuller, la razón principal de que los ciudadanos adopten una disposición general a aceptar su sistema jurídico, aunque no necesariamente cada una de las reglas que lo conforman, es que en la mera implementación de un sistema de reglas institucionalmente administradas que realmente gobierne la conducta de todos (incluida la de las autoridades), es decir, que se ajuste mínimamente a los requerimientos del Estado de Derecho, la autoridad se encuentra respetando el estatus del gobernado como un ente con derecho a experimentar el grado de certidumbre suficiente para poderse formar expectativas definidas con respecto al futuro y con base en ello, planificar su vida conforme al ideal con el que congenie, y como un ente con derecho a dialogar y a exponer su punto de vista (con respecto a cuestiones interpretativas y fácticas) ante las instancias aplicadoras de las reglas en cuestión.

Lo anterior es compatible incluso con el rechazo o la desaprobación ciudadana de la mayoría de sus reglas, pues, aunque ese sea el caso, el particular al menos puede estar razonablemente seguro de que no será castigado salvo en la forma y por incurrir en algún supuesto que las propias reglas señalen con antelación.

En otras palabras, una persona puede decidir obedecer una norma jurídica particular con base en la razón prudencial de que, si no lo hace, muy probablemente enfrentará la reacción hostil con la que se ha comprometido la autoridad y que le corresponde implementar a las instancias competentes. Pero incluso en este escenario de rechazo o desaprobación de la regla específica, esa persona cuenta con buenas razones, ya no sólo prudenciales, sino también morales, para retribuir, no a la regla en cuestión, sino al derecho o al sistema jurídico en su conjunto (a sus funcionarios y operadores), con una actitud de aceptación, respeto o fidelidad general. Esta razón es que el derecho es un medio de control social preferible al escenario alternativo en que no se cuenta con reglas generales, ni con el compromiso de la autoridad de respetarlas y aplicarlas. En ese escenario, quienes receptan el poder no son vistos como agentes poseedores de un mínimo de autonomía y de dignidad, son medios directos de los que se vale la autoridad para cumplir sus fines y esa es su única misión.

De lo anterior se sigue que para que el derecho exista y para que no pierda su estatus como tal, debe garantizar que los ciudadanos podrán desempeñar, al menos, el papel del “hombre malo”; el rol de aquel que no ve en sus reglas nada que le llame a la lealtad, sino sólo cosas a temer; el lugar de quien asume con respecto al derecho, una perspectiva externa austera, con base en la cual, registra que el Estado reacciona de cierta manera (generalmente negativa para sus intereses), en determinados supuestos, lo cual toma en cuenta para sobrevivir en ese entorno. El que el derecho le permita al particular desempeñar ese papel, es una razón moral para que, en *retribución*, aunque no acepte alguna regla o varias en particular, tenga una disposición general a respetar su sistema jurídico (al menos porque no contar con ese medio de control social, sería peor para su autonomía). En ausencia de las bases para esa retribución mínima, el derecho se ha degenerado al punto en que ya no lo es más, al punto en que entre gobernantes y gobernados no existe ya (si es que alguna vez la hubo), una relación genuina de juricidad o de legalidad.

Pero, ¿debe el derecho conformarse con ese tributo mínimo a la autonomía de los particulares? No, en efecto, el derecho debe buscar siempre robustecer su respeto a la autonomía de los destinatarios de sus normas. Pero, y aquí usaré una idea aristotélica, si el derecho ha de transitar por la ruta de volverse lo mejor que como derecho puede ser, por el sendero de la excelencia que como sistema jurídico está llamado a experimentar,

por el camino del florecimiento, madurez o evolución que por el tipo de entidad de que se trata está llamado a tener, debe primero asegurarse de ser la clase de ente al que le toca desarrollar todo su potencial como sistema jurídico. Debe, por tanto y de entrada, cerciorarse de ser un sistema jurídico.

Lo anterior es otro modo de decir que los principios constitutivos del Estado de Derecho pueden seguir empleándose para evaluar al derecho, sólo que a un grado de observancia mayor del umbral mínimo que se requiere, no sólo para que exista, sino para que persista en el tiempo como tal.

#### ***6. Patrones de degeneración jurídica y su relación con la deshumanización progresiva del sujeto a regular (el caso mexicano)***

Ahora bien, podemos insistir en que las conexiones que Fuller identifica entre el derecho y lo que llama su moral interna, son obvias e incluso insignificantes, pues son compatibles con la fuerte dosis de injusticia que todavía puede inyectarse al contenido de las reglas jurídicas. Eso es cierto, pero dichas conexiones al menos hacen que el derecho sea incompatible con la injusticia resultante de no contarse con un sistema de reglas institucionalmente administradas y, sobre todo, con la injusticia doblemente reprochable de haberse implementado un medio de control social que, en principio, prometió actuar con la eficiencia suficiente para ser derecho, pero que, de hecho, opera como un sistema simulatorio de aquel, como un sistema que se vale del cascarón institucional del mundo jurídico, pero que no pertenece a ese mundo, pues no brinda a sus destinatarios la certeza sobre ciertos aspectos del futuro (los relacionados con la forma en que la autoridad reaccionará en determinados supuestos de conducta), necesaria para que puedan ejercer el mínimo de autonomía que les corresponde a quienes viven al amparo de una situación en la que efectivamente son ciertas reglas (institucionalmente administradas en el caso del derecho), las que gobiernan la conducta de los miembros de una comunidad, aunque muchos de ellos puedan estar en desacuerdo con muchas de sus reglas.

Dicho de otro modo, el persistir en la insignificancia u obviedad de las conexiones entre el derecho y la moral identificadas por Fuller puede acarrear el riesgo de que perdamos de vista o de que quede fuera de foco su mensaje fundamental: la necesidad de estar alertas a, y de estudiar con minuciosidad, las múltiples formas o los diversos patrones de degeneración jurídica que conducen al derecho a deteriorarse al punto de no permitir si quiera, que los gobernados jueguen el papel del “hombre malo” con respecto a sus reglas.

Inspirándome en el contexto mexicano,<sup>28</sup> lo anterior puede ocurrir cuando en el aire flota la amenaza de que, con independencia de que se ubique en los supuestos en que proceden ciertas sanciones jurídicas, toda la fuerza del Estado y sus instituciones puede hacerse caer sobre el ciudadano que ose oponer resistencia o manifestar su desaprobación (aunque ello caiga en el ámbito del ejercicio de sus libertades civiles), al voraz y desmedido saqueo de las arcas públicas al que los funcionarios y políticos de todo el espectro se sienten con derecho por percibirlo como la recompensa que se les debe, entre otras cosas, por su mero linaje (por la cuna que los vio nacer), o bien, por la astucia, lealtad y paciencia (no por algún mérito técnico), que han mostrado en su intento por hacerse de un espacio, en su afán de recoger aunque sea unas migajas, en la mesa corporativista de los dueños del poder.

Ese saqueo legal e ilegal, pero en todo caso, ilegítimo, al que los funcionarios y políticos sienten que tienen derecho, al desbordarse y traducirse en desfalcos de proporciones épicas, se instala como el motor de una desigualdad rampante y multidimensional a la que, como si se tratara de un campo de exterminio (sólo que con una dinámica más lenta y sutil y con paredes mentales más que físicas), se condena a vivir al ciudadano común, como si fuera una extensión de su condición natural de no privilegiado, de no invitado al convivio de los “justos”, al establishment de los que, también por su propia naturaleza, “merecen abundancia”.

Por su parte, las formas en las que la fuerza del Estado puede hacerse sentir en los ciudadanos resistentes, son múltiples. En países como el nuestro esas formas tienen que ver con el empleo tendencioso del procedimiento penal (que se usa para fabricar culpables, para lo cual suelen emplearse, entre otras violaciones al debido proceso, tácticas de tortura para extraer confesiones) y con el empleo igualmente tendencioso de operativos de seguridad pública en los que intervienen fuerzas no sólo de múltiples corporaciones policiacas federales, estatales y municipales, sino miembros de las fuerzas armadas (ejército y marina). En el marco de esa segunda estrategia, el Estado ya ni siquiera se toma la molestia de simular sus ánimos represivos mediante la instauración de procedimientos irregulares en los que fabrique culpables, previo su sometimiento a actos de tortura, pues a los incómodos de peso (a esos que a los ojos del sistema ya no tienen remedio), es mejor desaparecerlos o de plano, ejecutarlos, siempre claro está, dando la impresión de que se trataba de delincuentes o de amigos o cómplices de delincuentes.

Y es que una cosa es vivir bajo la vigencia de un sistema jurídico inestable y al borde del colapso en donde las personas sólo lo obedecen por miedo a la imposición legal de una sanción, lo cual en ningún modo es ideal, pero

<sup>28</sup> Véase Edgar Aguilera, *Jusnaturalismo procedural, debido proceso penal y epistemología jurídica*, México, Tirant Lo Blanch-UAEM, 2017, capítulo cuarto.

al menos es una situación en la que todavía puede decirse que existe, aunque frágilmente, el derecho; pero algo muy diferente es hacernos vivir con miedo a la opresión sorpresiva, discrecional y arbitraria del Estado, con la incertidumbre de no saber a qué atenernos en términos de nuestro trato con la autoridad. Eso constituye un pisoteo inaceptable de nuestra autonomía. Para las autoridades en este escenario, hemos dejado de ser entes capaces de formular planes que se articulen en buena medida en torno al deseo de no querer experimentar las consecuencias negativas con las que el derecho amenaza a quien se ubique en ciertos supuestos. Somos ahora obstáculos, cosas de las que hay que deshacerse; o en el mejor de los casos, subpersonas dignas de mantenerse permanentemente en estado de shock. Hemos sido deshumanizados, ya no somos sujetos a regular, sino infrahumanos a erradicar si a eso llegan las cosas. Y ese no es el ambiente al que ningún sistema jurídico genuino conduce, tan pronto lo entendemos como el estado de cosas o la situación resultante de haberse tenido un éxito aceptable en el intento de someter la conducta de todos, no al capricho de voluntades volátiles, sino al gobierno de reglas generales administradas por instituciones diseñadas, al menos en parte, en congruencia con ese objetivo.

## **II. Consideraciones finales**

No quiero sugerir que en México nos encontremos instalados ya en esa situación, sin embargo, me parece que estamos en la ruta que nos conduce peligrosamente a ella. Teniendo lo anterior en mente, es momento de que, para concluir, responda a la preocupación de Hart de que cualquier versión de jusnaturalismo (incluida la de Fuller) puede llevarnos al anarquismo, o bien, al dogmatismo.

Pues bien, el jusnaturalismo procedural de Fuller, y particularmente, la versión modificada que he desarrollado e intentado defender aquí, no incurre en esos peligros, pues en lo que toca al riesgo de anarquismo, no pugna porque el contenido de las normas jurídicas concuerde con los preceptos morales de cada ciudadano (suponiendo que en efecto, esos preceptos pudieran ser en extremo relativos y hasta subjetivos), sino sólo, pero importantemente, porque la estructura formal de esas reglas, así como los procedimientos mediante los cuales se les crea, modifica, interpreta y aplica, se ajusten a las pautas o principios que establecen las condiciones que han de satisfacerse mínimamente para materializar el objetivo de que sean esas reglas institucionalmente administradas las que, de hecho, gobiernen el comportamiento de todos los miembros de una comunidad.

Por otro lado, esta concepción tampoco incurre en el peligro del dogmatismo, pues no defiende la existencia de una obligación concluyente y permanente de obedecer al derecho por el sólo hecho de contarse con aquel, sino sólo la tesis de que cuando un sistema jurídico sienta las bases para que sus ciudadanos puedan desempeñar de forma continua el papel

del “hombre malo”, hay buenas razones morales para retribuir a dicho sistema con una disposición general a prestarle fidelidad.

Esta fidelidad, por mínima que sea, no es automática. Se trata de la prestación con la que es razonable que se retribuya a las autoridades; es, dicho de otro modo, algo que aquellas se tienen que ganar, lo cual ocurre, como hemos dicho, cuando observan mínimamente los principios del Estado de Derecho. Y como lo anterior tampoco se da automáticamente, sino que requiere de un esfuerzo considerable y sostenido de parte de las autoridades, más que a conformarnos con lo que tenemos (o con considerarlo dogmáticamente como una actividad moralmente justificada), a lo que la versión de jusnaturalismo procedural que defiendo nos invita es justamente a no bajar la guardia nunca, a mantenernos como ciudadanos expectantes y vigilantes, permanentemente alertas, sabedores de que existe el riesgo mayor o menor, pero igualmente permanente, de que la observancia del Estado de Derecho caiga por debajo del umbral mínimo aceptable.

Ese riesgo es mayor en regiones históricamente tendentes a sucumbir a las tentaciones del autoritarismo, en las cuales mayor es también la responsabilidad del ciudadano comprometido de oponer diversas modalidades de resistencia en defensa del respeto, de entrada, mínimo, con el que, como agentes autónomos que aspiran a ser, merecen ser tratados, no sólo él y los suyos, sino también sus congéneres menos afortunados. Hablo aquí de “respeto mínimo”, no porque no quiera algo mejor, sino porque de ello es de lo primero de lo que debemos asegurarnos recibir para después continuar con perseverancia en el camino de limitar al poder, forzándolo a adquirir cada vez mayor conciencia de, y a actuar en congruencia con, la *dignidad* con la que estamos todos revestidos.

## Bibliografía

- Aguilera, Edgar, *Jusnaturalismo procedural, debido proceso penal y epistemología jurídica*, México, Tirant Lo Blanch-UAEM, 2017.
- Amaya, Amalia, “Virtudes y filosofía del derecho”, en Fabra, J. y Spector, E. (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. 3, Capítulo 50, México, UNAM, 2015, pp. 1758-1773.
- \_\_\_\_\_, “Coherence, Evidence, and Legal Proof”, *Legal Theory*, Vol. 19, No. 1, 2013, pp. 1-43.
- \_\_\_\_\_, “Exemplarism and Judicial Virtue”, *Law and Literature*, Vol. 25, No. 3, pp. 428-445.
- \_\_\_\_\_, “The Role of Virtue in Legal Justification”, en Amaya, A. y Ho, H. L., (Eds.), *Law, Virtue, and Justice*, Hart Publishing, Oxford, pp. 51-66.
- Diego Bautista, Oscar (Coord.), *Ética pública frente a corrupción: Instrumentos éticos de aplicación práctica*, México, IAPEM, 2015.
- Fuller, Lon, *The Morality of Law*, Estados Unidos, Yale University Press, 1964.

- \_\_\_\_\_, "Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart", *Harvard Law Review*, Vol. 71, No. 4, 1958, pp. 630-672.
- Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, Trad. de Genaro R. Carrió, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012.
- \_\_\_\_\_, "Book Review: "The Morality of Law", *Harvard Law Review*, Vol. 78, 1965, pp. 1285-1287.
- \_\_\_\_\_, "Positivism and the Separation of Law and Morals", *Harvard Law Review*, Vol. 71, No. 4, 1958, pp. 593-629.
- Hadda, Pedro, "Epistemic Virtue and Acceptance in Legal Fact-Finding", en *Teoría Jurídica Contemporánea*, Vol. I, No. 1, enero-junio 2016, pp. 182-206.
- \_\_\_\_\_, "La virtud de la humildad y sus aportes a la actividad probatoria", en *Quaestio Juris*, Vol. 08, No. 04, 2015, pp. 2402-2423.
- Peña Freire, Antonio, "There must be rules": Gobierno de reglas y legalidad", en *Eunímia, Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 10, abril-septiembre, 2016, pp. 57-77.
- \_\_\_\_\_, "Reasons for legality: The moral ideal of legality and legal positivism; Do wicked rulers dream of abiding by the Rule of Law?", en *Diritto e Questioni Pubbliche*, Palermo, No. 14, 2014, pp. 891-946.
- Priel, Dan, "Reconstructing Fuller's Argument Against Legal Positivism", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 26, No. 2, 2013, pp. 399-413.
- Rundle, Kristen, *Forms Liberate: Reclaiming the Jurisprudence of Lon L. Fuller*, Hart Publishing, 2012, version Kindle.
- \_\_\_\_\_, "The impossibility of an Exterminatory Legality: Law and the Holocaust", *University of Toronto Law Journal*, Vol. 59, No. 1, 2009, pp. 65-125.
- Ruthers, Bern, *Derecho degenerado: Teoría jurídica y juristas de cámara en el Tercer Reich*, traducción de Juan Antonio García Amado, Marcial Pons, 2016.
- Squella, Agustín, *Positivismo Jurídico, democracia y derechos humanos*, México, Fontamara, 2<sup>a</sup> reimpresión, 2004.
- Vitale, Ermanno, *Defenderse del poder: Por una resistencia constitucional*, Trotta, 2012.
- Waldron, Jeremy, "How Law Protects Dignity", *NYU School of Law, Public Law Research Paper* No. 11-83, 2011, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1973341>
- \_\_\_\_\_, "The Rule of Law and the Importance of Procedure", *NYU School of Law, Public Law Research Paper* No. 10-73, 2010, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1688491>
- \_\_\_\_\_, "The Concept and the Rule of Law", *Georgia Law Review* (en prensa); *NYU School of Law, Public Law Research Paper* No. 08-50, 2008, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1273005>
- \_\_\_\_\_, "Positivism and Legality: Hart's Equivocal Response to Fuller", *New York University Law Review*, Vol. 83, No. 4, 2008, pp. 1135-1169.

# Revista de Administración Pública



## Necesidad de reflexionar la vinculación entre ética y política en los albores del nuevo milenio

Edgar Espinal Betanzo\*

### Introducción

Escribir acerca de ética en cualquier ámbito y más cuando hacemos referencia a la ética en la Administración Pública nos remite necesariamente a los textos clásicos y en particular a Aristóteles que fue el primer pensador en sistematizarla. Si bien es cierto existen diferencias temporales y también aquellas referidas a la organización por el grado de complejidad de nuestras instituciones en contraste con las de la Grecia clásica. Lo que si debemos señalar es que desde la antigüedad se prestó especial atención a la formación del carácter de todo aquel sujeto que fuese a ocupar un cargo. Su desarrollo no fue fortuito y tampoco un hecho aislado, recordemos que una de las características en la historia de Grecia fueron la discordia política, las constantes luchas y desavenencias en la *polis* y en la vida pública, ¿entonces porque desarrollar parte del artículo con base en los clásicos griegos? Su literatura, en particular la de Aristóteles, ejemplifica el esfuerzo por tratar de entender la naturaleza del hombre y la política como principal instrumento para el bien común y su desarrollo. Sin omitir que la ética juega un papel nodal para tal cometido. En este sentido la historia de Grecia y la obra del estagirita nos demuestran cuales son las consecuencias del abandono de la ética. Dicho lo anterior, la primera parte de este tiene como meta distinguir si existe alguna relación entre ética y política. En un segundo momento, se define cuál es el fin o fines de la política. Se considera, al igual que el estagirita en su momento, que no puede saber cuál es la labor de la *areté* –en caso de la ética– sino se define un tema tan relevante. El siguiente apartado menciona algunos de los instrumentos que se desarrollaron en la Grecia clásica para evitar el abuso de los cargos. En otro apartado se menciona que la corrupción es uno de los principales problemas del mundo y su frecuencia va en aumento, según las organizaciones que le dan seguimiento y miden su percepción

\* Doctor en Filosofía por la Universidad de Salamanca  
Profesor de la Universidad de Guanajuato  
espinaho@hotmail.com

como Transparencia Internacional. Los siguientes apartados tienen como objetivo al igual que todo el artículo reflexionar acerca de la importancia de la ética.

### **Relación entre ética y política**

En los últimos años se ha creado una posición falsa respecto de la ética y la política pues se cree que están separadas cuando en realidad históricamente siempre han estado unidas. Recordemos que la ética ha sido el instrumento de formación para los gobernantes y para todo aquel que deseaba aspirar a un cargo en el gobierno. En cierta forma la ética fungía como filtro para que los más aptos pudiesen ocupar una posición en el gobierno ya que su función es la de salvaguardar el Estado, tarea que sólo pocos hombres pueden realizar. De ahí la importancia de la ética en la política ya que crea principios y valores en los hombres. Todo sujeto que fuese susceptible de cometer acciones fuera de cargo corrompía el Estado, labor que se trataba de evitar en las antiguas civilizaciones ya que el riesgo y las consecuencias de cometer alguna falta eran muy altos. Un ingeniero no puede fungir como médico porque no tiene la preparación necesaria para curar y paliar las enfermedades de los pacientes. En la medicina, al igual que en la política y otras disciplinas, la preparación es importante, en el caso de la política los sujetos menos preparados no pueden volverse gobernantes porque el riesgo de colapso del Estado es muy alto. En comparación con las ciencias exactas la política no puede guiarse con los mismos criterios, se puede valer de algunas de sus aportaciones en varios ámbitos, pero no puede tener un criterio tan riguroso debido a la poca sensibilidad en la toma de decisiones. Si bien, la formación de un gobernante debe ser exhaustiva, ello no significa que deje de ser humana. Un político no es ni debe pretender volverse científico, especialista técnico, ni mucho menos un empresario, la respuesta a algunos de los problemas del Estado no se resuelven mediante fórmulas cuantitativas, el Estado es más complejo<sup>1</sup> y así lo debe entender todo aquel que pretenda aspirar a un puesto en el gobierno.

Como menciona Oscar Diego Bautista (2013), en la antigüedad la formación de los gobernantes fue muy importante, muestra de ello son los tratados elaborados en distintos períodos. Entre los más destacados están, los

<sup>1</sup> Heidegger mencionaba que el peligro del hombre no son los avances científicos sino la técnica, ya que convierte al hombre en autómata, es decir, pierde su esencia, lo que lo hace ser hombre. En este sentido el Estado no es una fórmula matemática, simplificar su estudio en números significa no entender su verdadera complejidad. En este sentido, "lo mortal no es la tan discutida bomba atómica, en cuanto especial maquinaria de matanza, lo que desde hace mucho tiempo amenaza al hombre mortalmente, específicamente con la muerte de su esencia, es la manera incondicionada de su querer en el sentido de imponerse con premeditación a todo... Lo que amenaza al hombre en sus esencia es la opinión de que el producir técnico pone al mundo en orden: por el contrario es precisamente este ordenar que nivela a todo ordo (es decir, todo rango) en la uniformidad del producir y que de esta manera destruye de antemano el ámbito del posible origen de un rango y un reconocimiento a partir del ser" (Heidegger, 2004: 58-59).

Tres Tratados de Ética de Aristóteles, el Código de Hammurabi, los Cuatro Grandes Libros de Confucio, etcétera. Podemos considerar a Aristóteles como unos de los pensadores más realistas en la historia del pensamiento político, el sabio griego supo reconocer que parte de la naturaleza del hombre tiene la capacidad de cometer acciones bajas, al grado de lacerar a la comunidad; pero en sentido contrario, podía ayudar, a realizar acciones buenas para la misma. Aristóteles<sup>2</sup> creía que el gobierno tenía gran parte de la responsabilidad de formar ciudadanos virtuosos y el medio más adecuado para lograr dicho objetivo era la educación de los jóvenes<sup>3</sup>. Con fundamento en la ética un ciudadano virtuoso que participa en las labores del gobierno sólo puede realizar acciones virtuosas, por el contrario, quien carece de toda virtud es propenso a realizar acciones viciosas que afecten el interés de la comunidad. La ética fungía en el mundo griego y en el pensamiento de Aristóteles como un pilar fundamental en la formación de los ciudadanos y gobernantes, sin este el gobierno queda merced de hombres corruptos y poco preparados en el ejercicio del gobierno.

La formación resulta vital para poder gobernar y defender los intereses de la comunidad. No hay que olvidar que en la antigüedad, como en la política contemporánea, el gobierno y todo servidor público deben su cargo a los ciudadanos, por lo tanto, deben ejercer su función de forma

<sup>2</sup> No olvidemos que durante la vida de Aristóteles las condiciones políticas no fueron las más favorables en el mundo griego y el propio estagirita tuvo que escapar en más de una ocasión de Atenas, aun así creía que los hombres podían realizar acciones buenas y el instrumento más importante para lograr esto era la ética, pues sentaba las bases de un buen gobierno. De hecho el estagirita contaba con pocos amigos y aun así creyó en la amistad como elemento nodal en la vida de los hombres y de la ciudad. Según él, la amistad común entre ciudadanos que comparten intereses similares es una amistad civil de concordia. Para que esta amistad se dé, debe haber las condiciones políticas necesarias en la ciudad, si la ciudad no cuenta con las condiciones políticas difícilmente una amistad de este tipo se puede desarrollar en ciudades donde prevalece la discordia y los vicios. La amistad de concordia al ser una amistad civil, la integran hombres buenos y virtuosos. La virtud de estos hombres se debe, en gran medida, a las políticas que implementa la ciudad para desarrollar las virtudes, como la educación. En el caso en donde las asociaciones políticas no cuentan con amistades civiles, su organización termina colapsándose, al no contar con empatías en común y dicha virtud es necesaria para dialogar y llegar a acuerdos. Dicha concordia existe en los hombres buenos, puesto que estos están de acuerdo consigo mismos y entre sí, pues coinciden en muchos temas por sus ideas y por su formación, “quieren lo que es justo y conveniente, y a esto aspiran en común. En cambio, los malos no pueden concordar excepto en pequeña medida, como tampoco pueden ser amigos, porque en los beneficios aspiran alcanzar más de lo que les corresponde, y se quedan rezagados en los trabajos y servicios públicos. Y como cada uno desea estas cosas para sí, critica y pone trabas a su vecino, y si no se atiende a la comunidad, está destruye. Así, al forzarse unos a otros y no querer hacer gustosamente lo que es justo, acaban por pelearse” (Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, 1167b: 4-15).

<sup>3</sup> Cumplidos los dieciocho años los jóvenes griegos todavía no podían participar activamente en el gobierno devenía un proceso de formación, de dos años de formación militar. Lo antes expuesto al igual que lo mencionado en presente artículo nos demuestra que la educación era el instrumento más importante en la formación de jóvenes en el mundo griego, pues en cualquier momento podían ejercer un cargo y si no se tenía la formación adecuada desde temprana edad los errores podrían ser frecuentes y con altos costos.

desinteresada. Un Estado que gobierna para los ciudadanos es un Estado responsable. En referencia a esto Cicerón escribió:

Los que hayan de gobernar el Estado deben tener siempre presente estos dos preceptos: el primero, defender los intereses de los ciudadanos de forma que cuanto hagan lo ordenen a ellos, olvidándose el propio provecho; el segundo, velar sobre todo el cuerpo de la República, no sea que, atendiendo a la protección de una parte, abandonen las otras. Lo mismo que la tutela, la protección del Estado va dirigida a la utilidad no de quien la ejerce, sino de los que están sometidos a ella. Los que ocupan de una parte de los ciudadanos y no atienden a la otra introducen en la patria una gran calamidad: la sedición y la discordia, de donde resulta que unos se presentan como amigos del pueblo y otros como partidarios de la nobleza: muy poco favorecen el bien de todos (Cicerón, *Sobre los deberes*: I-85)

Como podemos observar la ética y la política nunca han estado separadas como comúnmente se cree, sólo aquellos que desean beneficiarse de algún cargo justifican sus actos mediante el discurso falso de que la política tiene sus propias leyes y reglas alejadas de todo actos virtuoso, ponderan el engaño, la mentira, el vicio, el robo y la corrupción como elementos intrínsecos de la política cuando en realidad sus mentes son las que se han corrompido aceptando una vida voluptuosa, es decir, una vida de bestias. Regularmente las dos interpretaciones<sup>4</sup> que se tienen de la política y el poder dependen de la imagen que se tenga del hombre:

Aquellos que consideran al hombre como bueno por su naturaleza, racional, consciente y educable, ven la política como un medio para el progreso humano y para el desarrollo del mundo y por tanto ven el poder como algo benéfico. En cambio, los críticos del “deber ser” del político, señalado en la teoría política, consideran al hombre como corrompido por su naturaleza irracional y por tanto peligrosa. Miran siempre a la política como un negocio sucio, un quehacer inevitablemente inmoral y por consiguiente al poder como algo malo y demoniaco (Diego, 2007: 61)

Seguramente algunos lectores se preguntarán qué relación tienen los temas antes señalados con la ética y su relevancia en la administración, si observamos atentamente notaremos que algunas de las causas por las cuales los hombres cometían arbitrariedades en contra de la *polis* se siguen reproduciendo en la actualidad y resulta aún más increíble que no exista una transformación en la forma de concebir la política y el poder. A pesar

<sup>4</sup> En un caso se considera a la política como un instrumento para ayudar a los hombres a partir de acciones virtuosas, en otro caso se considera a la política como una herramienta que impide el crecimiento de la comunidad en beneficio de unos cuantos. En los últimos siglos la política y el poder que devienen de ella han vivido una dualidad entre algo positivo y negativo, lamentablemente la mayoría de personas en México considera a la política como algo negativo. De igual manera aquellos individuos que aspiran y también los que ejercen un cargo consideran a la política como un oficio que no tiene reglas morales.

de que vivimos en un tiempo donde los avances científicos y tecnológicos parecen rebasar la ciencia ficción, además donde es evidente que la mayoría de áreas del conocimiento han tenido grandes logros, la política parece estancada en conductas inapropiadas al carecer de principios y valores. El desencanto en la política parece generalizado, las múltiples expresiones sociales y el ausentismo en las urnas son el resultado de años de abandono. La situación en la que se encuentran muchos países nos invita a reflexionar sobre cuál es el papel real de la política y hasta donde se ha distorsionado.

### **La felicidad como fin de la política y el hombre**

El fin más perfecto y el que buscan todos los hombres en general por sí mismo es la felicidad así lo expone Aristóteles en el libro I y en el libro X de la *Ética Nicomaquea*. El discrepar con respecto al concepto es normal, pero el coincidir que es lo mejor y el fin más perfecto y necesario para la vida, es un hecho consumado entre la mayor parte de los hombres. Para entender lo dicho, el propio estagirita menciona que es necesario “captar la función del hombre” y la función del hombre según él es una actividad del alma a partir de la razón que es propia del hombre bueno. El hombre bueno juzga que es lo mejor para él de acuerdo con su modo de ser y este modo de ser va acorde con la virtud. La virtud no es precisamente la felicidad, es el ejercicio y la puesta en práctica de las virtudes y en esto consiste la felicidad. Al definir la función del hombre como una actividad del alma según la razón Aristóteles se aparta de las definiciones subjetivas de la felicidad y pone a las virtudes como elemento fundamental para alcanzarla. Para ser buenos no hace falta saberlo sino ejercerlo y el único espacio de interacción donde se puede corroborar la virtud de los hombres es la ciudad. Por otro lado, la ciudad debe dotar de los medios para que los ciudadanos puedan ser educados virtuosamente.

En lo referente a la política su fin –objetivo– no es otro que el tratar de salvaguardar los intereses de la comunidad, en su sentido clásico política (*politikos*) hace referencia a la *polis*, es decir, a la ciudad organizada. Hablar de este tema implica necesariamente hablar sobre el poder, pues recordemos que en su sentido clásico el poder y la política significan la capacidad de mando. Pero capacidad de mando ¿para qué?, algún sentido debe de tener el gobernar bien, pues no se gobierna sólo por gobernar. El fin del gobernar se encuentra íntimamente relacionado con el bien del hombre, ya que este al igual que el bien de la ciudad son los mismos<sup>5</sup> y para alcanzarlos es necesaria la capacidad de mando. El bien al cual hacemos referencia es el desarrollado por Aristóteles, la *eudaimonia*. Cuando nos referimos a la *eudaimonia* no es la interpretación que cada sujeto tenga sobre ésta, sino a una vida virtuosa, en otras palabras,

<sup>5</sup> “Pues aunque sea el mismo el bien del individuo y el de la ciudad, es evidente que es mucho más grande y más perfecto alcanzar y salvaguardar el de la ciudad; porque procurar el bien de una persona es algo deseable, pero es más hermoso y divino conseguirlo para y para ciudades” (Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, 1094b: 6-9).

permanecer en el justo medio entre el exceso y el defecto. En el caso de la política es tener las cualidades necesarias para mandar, pues de ello depende en gran medida el fin de la ciudad y del hombre. “Se sigue de ello acudiendo a los mismos argumentos, que la ciudad mejor es a la vez feliz y próspera; pero es imposible que le salgan bien las cosas a los que no obran bien, y no hay obra buena ni del individuo ni de la ciudad sin virtud y prudencia” (Aristóteles, *Política*, 1323b: 11-12). Entonces, el gobernar bien tiene como fin lograr la *eudaimonia* y para lograr dicho fin es indispensable que los sujetos que se dedican al gobierno o que pretendan dedicarse a ello sean virtuosos, sin virtud se deja abierta la puerta al mal gobierno. Es patente que en muchos países se gobierna sin ética. Recordemos “que el régimen mejor es esa organización bajo la cual cualquier ciudadano puede prosperar y vivir felizmente” (Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, 1324a: 5-6).

### **Mecanismo para controlar la corrupción en Grecia**

Las causas por las que los hombres se corrompen son las mismas que en las sociedades antiguas: el egoísmo, la acumulación de bienes materiales y todo lo que está asociado a la riqueza. Pensadores como Aristóteles los clasifican como bienes externos, él consideraba que los excesos eran las causas por la cuales se cometían arbitrariedades en contra de otros hombres y más si se ocupaba un cargo en la administración de la *polis* (ciudad). Históricamente este tipo de fenómenos siempre ha estado presente a lo largo de la civilización, en el afán por obtener ventajas a través de ellos no se respetan normas y mucho menos valores y principios éticos. Los placeres que pueden devenir de éstos son la principal causa por la que los hombres se corrompen y no conocen límites.

Los griegos eran conscientes de esta situación, por eso, a través de su historia crearon diversos mecanismos para tratar de contrarrestar conductas que dañaran el bien común. Recordemos que en Grecia todos los hombres debían participar en la vida de la ciudad. La *asamblea* era el espacio donde aparentemente se tomaban las decisiones más importantes y donde transcurría la vida política. Empero había otros órganos de gobierno que contrarrestaban el poder de la *ecclesia* (asamblea). Los tribunales y en especial el consejo de los quinientos eran muestra de ello. Los griegos no podían delegar a un solo órgano la toma de decisiones por eso la *bule* –consejo– fungió como contrapeso, en este espacio se deliberaban los temas que posteriormente se debatían en la asamblea; para formar de ella sus integrantes debían tener más de treinta años y tener experiencia. Contario a lo que se pueda creer los griegos iniciaron un proceso de especialización a pesar de las limitaciones de su época. Cada cargo en el gobierno requería un perfil en particular, por ejemplo, no se podía delegar la responsabilidad de la hacienda pública a los jóvenes, la experiencia era un requisito indispensable y sólo se podía garantizar a través de la edad y del manejo de algún caudal. En el primer caso, la edad avalaba que el sujeto había ostentado más de un cargo en la ciudad, en

el segundo el aspirante debía tener recursos económicos con lo cual se daba por supuesto que tenía conocimiento al respecto.

En todos los casos los sujetos que ejercieran un puesto en la administración de la *polis* estaban sujetos a control y vigilancia, cualquier miembro de la comunidad podía iniciar algún procedimiento en contra de algún magistrado que considerara que no estuviese realizando sus actividades a cabalidad. De igual modo, podían ser depuestos y sancionados por los tribunales. En caso de negligencia al tesoro la suma debía ser devuelta. En este sentido los griegos sabían que los hombres eran susceptibles a cometer alguna falta, de ahí la constante inspección a todos los puestos, incluso a los más insignificantes. Para ellos cualquier falla cometida tenía repercusión en la ciudad y en la comunidad, por eso desarrollaron los diversos mecanismos de control interno y externo. Aunque prestaban más atención al primero, la formación de carácter era nodal, las leyes no podía impedir ninguna acción contraria a los cargos cuando los sujetos ya eran viciosos<sup>6</sup>. Por eso desarrollaron la *arete*, no obstante, nuestra interpretación actual dista de la manera en que originalmente se concibió, pues generalmente la asociamos con la palabra virtud, cuando en realidad hace referencia a la excelencia de cualquier actividad. Así, la excelencia del médico no es sólo prescribir un tratamiento con el fin de sanar a un paciente, sino hacerlo a cabalidad, de tal forma que no queden secuelas. En este sentido la *arete* –virtud– está implicada a la capacidad de discurrir acerca de lo correcto y lo incorrecto en cualquier circunstancia a través de la razón (*ergón*). Cada escenario es distinto, lo que en apariencia es lo mejor en un caso no necesariamente lo es en otro. Pongamos como ejemplo un paciente enfermo de diabetes, el tratamiento adecuado dependerá de su entorno y condiciones, es decir, no es aplicable el mismo tratamiento para una persona mayor de sesenta años a un joven en edad laboral. Así la *arete* hace referencia a la mejor decisión en función de la actividad.

Entonces ¿cuál será aquella que corresponde a los cargos públicos? De acuerdo con Aristóteles, no hay una sola virtud sino una serie de virtudes, todas asociadas a la vida de la comunidad, las cuales tienen por objetivo formar mejores ciudadanos. Sin embargo, considera que el prudente elige lo mejor en cada situación. Este tipo de sujeto sabe actuar en cualquier condición, es magnánimo, valiente y apacible cuando las circunstancias así lo ameritan, sabrá escapar de los peligros y enfrentarlo cuando los escenarios así lo requieran, ejercerá su cargo con probidad con base a

<sup>6</sup> La excelencia del carácter iniciaba desde temprana edad con la familia, posteriormente en las comunidades intermedias hasta llegar a la ciudad. En cada una de las comunidades se le preparaba. El ingreso y su permanencia dependía de su comportamiento y de las actividades realizadas. El pertenecer a una familia no garantizaba la ciudadanía, sino que dependía de los miembros de las distintas comunidades. Son éstas las que evalúan y sobre todo forman a los miembros más jóvenes en su camino a la *polis*. Cada comunidad representa y reproduce a nivel micro las actividades que se tendrán en la vida de la ciudad. Y si desde temprana edad no demostraba capacidades tampoco las efectuaría posteriormente en su época adulta ejerciendo algún cargo.

las características de cada puesto y, sobre todo, sabrá ser justo; por eso Aristóteles desarrolla la justicia<sup>7</sup> como elemento cardinal de la *polis* y la cataloga como la virtud social por excelencia, “la justicia, es la única, entre las virtudes, que parece referirse al bien ajeno, porque afecta a los otros, hace lo que conviene a otro, sea gobernante o compañero” (Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, 1130a: 6-7).

### La corrupción como uno de los principales problemas del mundo en la actualidad

En los últimos años hemos observado un aumento significativo de actos de corrupción en el mundo<sup>8</sup>. De hecho Transparencia Internacional da cuenta de ello, según su último informe –Índice de Percepción de la Corrupción del 2016<sup>9</sup>–, más de dos terceras de los países lo son<sup>10</sup>. Esto significa que la mayor parte del planeta funciona bajo mecanismos distintos a los legales. Las leyes no se cumplen<sup>11</sup>, son sólo grandes volúmenes de libros que consumen papel y tinta, lo que demuestra el grave error que

<sup>7</sup> El estagirita divide la justicia en varias formas entre ellas la justicia universal y la justicia particular. La primera protege y regula el bien general. La segunda se divide en dos, primero en justicia “particular” y segundo en “justicia correctiva” la labor de ambos es garantizar las relaciones entre sujetos. Comentaremos brevemente que la justicia correctiva tiene lugar en las relaciones entre personas y se mide con base en la aritmética puesto que lo justo es una igualdad y lo injusto una desigualdad. Por lo tanto, para la ley el que comete un delito como el que lo sufre son iguales y sólo se evalúa el daño cometido. El juez se encarga de restablecer la igualdad entre las partes tanto la afectada como la dañada, “porque el juez quiere ser como una personificación de la justicia; se busca al juez como término medio, y algunos llaman a los jueces mediadores, creyendo que si alcanzan lo intermedio se alcanzará la justicia.” (Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, 1132a: 21-24). En este mismo sentido el juez representa el restablecimiento de la justicia porque da a cada parte lo que le pertenece sin ninguna ganancia o pérdida de los involucrados, no tienen más ni menos de lo que tenían antes sino lo mismo o en este caso lo justo. Por último, la “justicia distributiva” se encarga de distribuir los bienes de forma geométrica para garantizar el término medio de forma proporcional. Se da a cada parte lo que es conveniente de forma proporcional con base en una formulación geométrica A: B= C:D si lo justo es proporcional por consecuencia lo injusto será desproporcional por tener más o por tener menos.

<sup>8</sup> En realidad el incremento no implica que exista más corrupción recordemos que tenemos más instrumentos para conocerla. En el caso de la administración pública, las auditorías internas y externas, mecanismos de acceso a la información así como un sistema de rendición de cuentas permiten conocer el uso y el destino de los recursos públicos. Sin omitir la labor del periodismo de investigación que coadyuvado en esta materia.

<sup>9</sup> Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2016, [en línea] [fecha de consulta: marzo 2017], disponible en el sitio: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf)

<sup>10</sup> La última encuesta realizada por la organización cubrió un total de 176 países, de los cuales 35 aprobaron y 141 no lo hicieron. Siendo 60 puntos el porcentaje mínimo para aprobar.

<sup>11</sup> Según el Índice de Estado de Derecho elaborado por World Justice Project del año 2015, señala que de un total de 102 países en el mundo únicamente 35 tienen una calificación aprobatoria en Estado de derecho. World Justice Project, Índice de Estado de Derecho 2015 [en línea], p.6, [fecha de consulta: marzo 2017], disponible en el sitio: [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/rol\\_2015\\_0.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/rol_2015_0.pdf)

se está cometiendo al usarlas como principal instrumento en contra de este fenómeno<sup>12</sup>. Por otra parte, Amnistía Internacional advierte que los derechos humanos, así como las leyes y todo el sistema que las protege, están en peligro<sup>13</sup>. Aunado a ello, según esta organización, el mundo cada vez es más violento. De hecho, el número de conflictos armados ha crecido con graves consecuencias, como el asesinato de miles de personas y millones de desplazados<sup>14</sup>.

Tal vez esto resulte insignificante para varios países, pues las condiciones parecen diametralmente distintas si se les quisiese comparar; sin embargo, en muchos casos, y sobre todo en aquellos donde los índices de corrupción son altos, se comparte un común denominador: el abuso de poder en beneficio personal y grupal a través de las instituciones. El obtener prebendas de los cargos son algunas de las causas más relevantes de anhelar y de anquilosarse en los puestos. “Vivir de la política, y no para la política”<sup>15</sup>, es la característica principal del sistema político y democrático de muchos países<sup>16</sup>. En este sentido, la política no sólo “está vacía de

<sup>12</sup> En una de obras más conocidas de Victoria Camps “El malestar de la vida pública” expresa que la ética de nuestro tiempo es una ética de derecho que ha olvidado sus deberes (Camps, 1996). En ese sentido con base a lo mencionado por la filósofa consideramos se ha hecho un juicio generalizado acerca del papel de las leyes se cree que por sí mismas generaran resultados. Cuando en realidad debes estar acompañadas de varios instrumentos para hacerlo. En nuestro caso las leyes no educan para ser ciudadanos o para ser éticos.

<sup>13</sup> En su informe la organización hace especial énfasis en que el año 2016 fue un año en donde la idea dignidad humana fue objeto de constantes ataques por varios flancos. Para el 2017 las previsiones no son mejores, al contrario se tiene gran incertidumbre sobre el futuro. Amnistía Internacional, Informe 2016/17, [en línea], p.13, [fecha de consulta: marzo 2016], disponible en el sitio: <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/4800/2017/es/>

<sup>14</sup> Amnistía Internacional, Informe 2014/15, [en línea], p.2, [fecha de consulta: marzo 2017], disponible en el sitio: <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2015/02/annual-report-201415/>

<sup>15</sup> Max Weber desarrolla en su obra *El político y el científico* una tipología de sujetos que se dedican a la actividad de la política. El primero que vive “de” y el segundo que vive “para”. En los dos casos existen diferencias como la independencia económica para dedicarse a tal actividad. En nuestro caso hacemos referencia a esta idea desarrollada por el sociólogo alemán para exemplificar aquellos casos que han ocupado esta actividad como herramienta en beneficio personal. Es preciso señalar que la frase correcta desarrollada en política como vocación es “vivir para la política o vivir de la política”.

<sup>16</sup> Según el informe Latinobarómetro desde el año 1995 hasta el año 2016 la confianza en la democracia ha disminuido de forma considerable en Latinoamérica. Sólo el 54% de la población cree en ella. De hecho, según el diario *El País*, tomando como base dicho informe, señala que el 73% de los ciudadanos de la región creen que se gobierna en beneficio de grupos poderosos. El dato tiene variaciones, si se analiza el caso por país, por ejemplo, el porcentaje es del 88% en Paraguay y del 87% en Brasil. El rotativo arguye que causa de esto son los casos de corrupción e insatisfacción con los servicios públicos. “Latinobarómetro” en *Informe Latinobarómetro 2016*, [en línea, fecha de consulta: marzo 2017; disponible en el sitio: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp;>] Carlos E. Cué, “El apoyo a la democracia baja en América Latina, según el Latinobarómetro”, *El País*, [en línea], (02 de diciembre de 2016), [fecha de consulta: marzo 2017], disponible en el sitio: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/02/america/1472837931\\_865635.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/02/america/1472837931_865635.html)

proyectos”, como señalaba Victoria Camps<sup>17</sup>, sino que también carece de valores. Las repercusiones, no son únicamente materiales, sino humanas. Las brechas económicas han aumentado significativamente generando grandes desigualdades sociales que han devenido en sentimientos de apatía y de insolidaridad hacia los demás, entre otras repercusiones a nivel cognitivo y emocional. Un claro ejemplo de esto es la posición que se adopta ante distintas crisis humanitarias, como la de Siria con el cierre de las fronteras, las deportaciones masivas a Turquía y Grecia demuestran la falta de sensibilidad no sólo de los gobiernos, sino de la población. En este mismo sentido, podemos hablar del miedo y el rechazo generalizado hacia otro tipo de culturas. Paradójicamente muchos de los países que han adoptado estas medida son aquellos que hasta hace pocos años fueron perseguidos y exterminados por ser considerados menos que personas<sup>18</sup>.

El avance tecnológico y científico no son suficientes, el paso del tiempo nos ha demostrado que el mundo no será un mejor planeta para vivir si no creamos las condiciones necesarias para cambiarlo. También comprobamos que parte de la responsabilidad en esta tarea depende de los Estados y sus administraciones. Sin embargo, son ellos los que en muchas ocasiones han generado un ambiente ríspido entre naciones, además, no podemos pretender cambiar un ambiente global cuando en el local las cosas no marchan bien.

### **Menoscabo de la política: necesidad de fortalecerse mediante la ética**

En los últimos años la política se ha caracterizado por un desdén hacia los intereses de los ciudadanos, las constantes luchas por el poder han paralizado temas de nodal importancia para el país. Los espacios cerrados de los partidos políticos han dejado en manos de una facción la toma de decisiones al interior y exterior de estos generando vicios en el sistema político. Las malas prácticas en el gobierno se han extendido a todos los niveles de la función pública reproduciéndolas. Las reformas que son necesarias para transformar a varios países se han paralizado en más de una ocasión por los intereses de grupos. Nuevas reformas significan renunciar a espacios y privilegios, tal es el caso de las reformas estructurales en el caso de México, donde más de un actor se ve involucrado. Esto no es nada nuevo, Maquiavelo advirtió las dificultades de nuevas leyes, “pues debe considerarse que no hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar que el introducir nuevas leyes. Se explica: el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes” (Maquiavelo, 1985: 60). La aprobación de nuevas reformas depende de diputados

<sup>17</sup> Camps en su texto *El malestar de la vida pública* explica que la vida pública está desmoralizada, la falta de contenidos es su característica principal, al igual que el de la política. Está claro que existe un marco normativo, sin embargo, no implica la capacidad de gobernar y generar resultados y soluciones en materia de gobierno (Camps, 1996: 44).

<sup>18</sup> Algunos de estos países son Macedonia, Eslovaquia, Croacia y Serbia.

y senadores que en la mayoría de casos carecen de la preparación necesaria para discernir sobre lo que es más conveniente, pues como ya menciono Maquiavelo “no es presumible que conozcan el arte del mando” (Maquiavelo, 1985: 60).

Al analizar cómo algunos de los políticos y servidores públicos han obtenido sus cargos recordamos el ejemplo de Agatocles localizado en el libro de *El príncipe*: “Verdad que no se puede llamar virtud el matar a los conciudadanos, el traicionar a los amigos y el carecer de fe, de piedad y de religión, con cuyos medios se puede adquirir el poder pero no la gloria” (Maquiavelo, 1985: 60). Muchos de ellos no pueden transcender en la historia como personajes ilustres o virtuosos, su objetivo personal ha sido alcanzado. Conservar el poder y en la política es el objetivo principal para ello, se valen de distintos medios entre los que destaca aparentar cualidades<sup>19</sup> que no tienen, es decir, el uso del engaño como instrumento para ejercer funciones que requieren de alta preparación. En otros casos, los medios pueden llegar a la vulgaridad.

La ética no es una cualidad en la política, al contrario, se ha considerado por varios siglos un obstáculo, “lo que parece virtud es causa de ruina, y lo que parece vicio sólo acaba por traer bienestar” (Maquiavelo, 1985: 102). La constante práctica de vicios dentro de la política es común, pero si se pregunta por ella la respuesta regularmente es que forma parte intrínseca de aquella, justificando todo acto, al grado de considerar algunos vicios como normales. En realidad el ejercicio indebido de funciones en la política, como en la función pública, no es normal, debilita al gobierno y a la sociedad; en el caso de países latinoamericanos dichas prácticas se han considerado parte de la cultura y así lo aceptan tanto funcionarios públicos como ciudadanos.

Por lo antes señalado, la política debe transformarse en una herramienta para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y no en el instrumento de grupos de poder. Debemos aceptar que la política, tal y como la conocemos, apela a sus propios intereses a costa del interés público. Son múltiples los países que cuentan con una clase política anquilosada en el poder, que lucha constantemente por sus espacios y no está dispuesta al diálogo ni a la flexibilización de posiciones. Las luchas constantes y el poco interés en temas públicos han demostrado los altos niveles de corrupción y la práctica común de antivalores en el gobierno, a tal nivel que se ha vuelto una práctica común, ejemplo de ello son: las mordidas, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, la mentira, el uso indebido del patrimonio público, etcétera. Desafortunadamente, la práctica de los políticos “consiste en buscar exclusivamente el propio enriquecimiento económico, el prestigio o el poder, en vez de buscar el bien interno de la actividad política” (Cortina, 1996: 34).

<sup>19</sup> Véase, Maquiavelo, *Op. Cit.*, p. 111.

No es novedad que los políticos actúen de manera unilateral, conforme a sus propios intereses personales o grupales, afectando de manera directa cuestiones que son de interés público. Resulta imprescindible en la política tener ciertos ideales, pues ellos coadyuvan a mejorar la función de los políticos y los servidores públicos al dotarlos de herramientas necesarias para ejercer su cargo como lo son valores y principios. En lo referente a la sociedad, los ideales son un motor que no permite caer en el conformismo y la resignación. Una sociedad que carece de ellos supone aceptar que su contexto actual es inamovible, lo que es alarmante porque permite cualquier tipo de abuso de poder.

Debemos mencionar que en la mayoría de las sociedades democráticas los políticos y servidores públicos no se guían por códigos éticos, al contrario, prevalecen altos índices de corrupción. Se ha creído de manera falsa que la política y la ética están separadas cuando en realidad están íntimamente relacionadas, ya que la ética imprime la idea de servicio, además funge como un instrumento de control de conductas arbitrarias. Si la corrupción ha aumentado en los últimos años es porque no existen códigos de ética y de conducta para los servidores públicos, pero sobre todo, se carece de instrumentos que desarrollen una educación basada en valores dentro de la función pública. Hablar de este tema resulta incómodo y es un tabú para muchos debido a la idea generalizada de que la *realpolitik* se guía por principios distintos a los de la ética, de hecho, cuando se discute su importancia en la política y el gobierno regularmente las respuestas son de dos tipos, de acuerdo con Oscar Diego Bautista:

Por un lado, existe una actitud de rechazo inmediato en ocasiones acompañado de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que en el mundo de la política, infectado por la mentira y la corrupción, pueda existir algún espacio para la ética; por otro lado, existe una postura más sensata, más prudente, que considera que la propuesta ética para los servidores públicos en estos tiempos es un acto de valor, un desafío, incluso es vista como un acto temerario, pero en cualquier caso, necesario e importante (Diego, 2007: 13).

Ahora bien, un buen gobierno necesita políticos y funcionarios públicos responsables que actúen de acuerdo con las atribuciones que les fueron concedidas, de ahí la importancia que reviste la ética en el gobierno. Parafraseando a Oscar Diego, la ética crea valores e ideales en lo servidores públicos, estos fungen como candados contra todo acto de corrupción o acción ajena a las funciones del cargo (Diego, 2013). Pero la ética no se limita a esto, también ayuda a mejorar al funcionario como servidor público y como persona, pues la ética es una disciplina integral.

## ¿Responsabilidades compartidas? consecuencias de la ausencia de ética en la administración

Como mencionamos con anterioridad, las normas no pueden dar buenos resultados por sí mismas<sup>20</sup>. Al contrario, en muchos casos incentivan la creación de otros mecanismos con el objetivo de transgredirlas y aumentan la frecuencia una vez que se conocen, sin olvidar que crecen los costos de soborno. Desafortunadamente, hemos corroborado las consecuencias de tener numerosas leyes y resulta paradójico que los encargados de legislarlas sean aquellos que forman parte del problema, así como que los comisionados de materializarlas o llevarlas a la práctica, en este caso el personal administrativo –funcionarios públicos– junto con las instituciones, también sean responsables de su mal manejo, pero en diferentes proporciones. Si bien es cierto, existen responsabilidades compartidas, debemos reconocer que ciertos sectores son más culpables que otros. En este caso, los sujetos asociados a la política y a este tipo de cargos han cometido tropelías abusando del poder que se les ha conferido, utilizan las instituciones y las múltiples herramientas con los que disponen los gobiernos en beneficio personal, de partido y de grupo. Además, han trasladado sus vicios y sus malas prácticas a la política y el gobierno, han distorsionado la primera interpretándola de manera errónea, simplificándola básicamente a “la lucha por el poder” y “la lucha entre partidos políticos”, esta interpretación la han trasplantado a las instituciones públicas y a los cargos en el gobierno, en especial a aquellos vinculados a puestos de alto mando, generando así un ambiente de tensión y discordia. Ante eso las instituciones y los gobiernos se han paralizado, no funcionan correctamente porque dependen de la voluntad de grupos o personas. Las administraciones son rehenes de políticos que las consideran como propias y, por lo tanto, están a merced de ellos. De hecho, el botín de las contiendas electorales es la administración pública y todos los recursos que provengan de ella.

<sup>20</sup> El *nomos* era la expresión de la suma de voluntades en Grecia y no la imposición de una voluntad. “Esta ley griega no es nunca emanación del poder, sino que es siempre expresión de la libertad. La promulgación del *nomos* es una acto de voluntad, que la comunidad lleva a cabo por sí misma” (Knauss Bernhard, *La polis*, Madrid, Aguilar, 1979, p. 108). Si bien es cierto los griegos cedían parte de su soberanía al *nomos*, debemos reconocer que la construcción del *nomos* era exclusivo de la comunidad a través de la asamblea. La aparición de éste también se hace patente en la literatura, ejemplo de ello, lo dan Platón y Aristóteles. Por lo antes mencionado, el *nomos* es parte de la expresión política de la *polis*, al formar parte intrínseca de la organización, el ejemplo más visible son los ciudadanos que participan en la asamblea defendiendo el interés general. Podríamos decir que el *nomos* es la conjunción de la voluntad general sin renunciar a la libertad, es decir, “el *nomos* asegura la libertad porque el *nomos* es la justicia. El *nomos* surge de la libertad, porque la vinculación interna sólo puede surgir de la voluntad libre, y más todavía, porque la realización del *nomos*, en tanto que constituye una exigencia permanente, sólo puede tener lugar partiendo de la libertad del individuo” (Knauss Bernhard, *Ibidem.*, p. 118). Por último, la justicia sólo puede existir en el espacio político de la *polis*, por lo tanto, la política es condición necesaria para la justicia, la amistad, la concordia y la felicidad.

Pero esto no es todo, la diseminación de estas conductas es patente en todos los niveles del aparato administrativo desde el personal operativo hasta mando medios y superiores, generando otro tipo de prácticas alternas. Es normal que los funcionarios públicos se agazapen en sus puestos, el poco compañerismo generado por su entorno laboral ha devenido en luchas internas y en conductas ajenas a los objetivos de las instituciones y las propias características de los cargos. En ese sentido, este tipo de conductas que se materializan en malas prácticas, se han normalizado y forman parte de los valores imperantes en las administraciones. De esta forma, los funcionarios las han adoptado como elementos relevantes en su quehacer profesional, el no utilizarlas puede ser un obstáculo al romper la dinámica con la que se opera en las oficinas. Así, los antivalores, desarrollados teóricamente por Oscar Diego Bautista, han impregnado la práctica administrativa<sup>21</sup>. La avaricia, la discordia, el favoritismo, la informalidad, el ausentismo, el poco compromiso hacia el trabajo, los juicios de valor, la indiscreción, entre otros, han dado como resultado una administración que piensa en ella misma y no en los ciudadanos. Además de la poca legitimidad y desdén de todo lo que devenga de esta –esto incluye funcionarios públicos.

Habría que señalar que este tipo de conductas –antivalores– no son en sí mismos delitos o actos de corrupción sino resultado de otros, es decir, al no existir una sanción, amonestación, castigo, observación, etcétera, en los mandos superiores y en los puestos de representación popular por el mal uso de los puestos y los caudales públicos –aun en los casos de escándalos– empieza a reproducirse la percepción de que todo acto contrario a las reglas es recompensado económicamente y socialmente. Aunado a esto, cuando socialmente es aceptado el incumplimiento de las leyes, la corrupción se normaliza hasta insertarse en la cultura. Las consecuencias son múltiples, entre ellas el desinterés y la apatía por la mayor parte de temas de interés público, pocas esperanzas de éxito colectivo y escasa solidaridad. El interés personal, asociado a la corrupción, no se circunscribe sólo a la lucha política y administrativa, se extraña a las personas que integran la sociedad al buscar su beneficio, evadiendo impuestos, robando energía del suministro eléctrico, aprovechando políticas sociales como apoyos económicos sin necesitarlo y sin sopesar los daños colaterales de estas prácticas. En lo referente a los trabajadores en el gobierno es cierto que muchos no cometan delitos y están lejos de hacerlo, sin embargo, usan los puestos y las instituciones según convenga, en algunos casos ausentándose del trabajo de manera injustificada, haciendo uso inapropiado del inmobiliario, obstaculizando y retrasando los actos administrativos. Dicho de otra forma no existe el compromiso hacia las instituciones públicas.

<sup>21</sup> Para ahondar más en tema se recomienda consultar sus libros *Ética para corruptos*, *Ética pública frente a la corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica* y *La ética en la política y la gestión pública*. En ellos el especialista o el lector que tenga interés en el tema podrá encontrar de manera detallada los valores y antivalores pero sobre todo una lectura fluida acerca de la importancia de la ética pública.

Recordemos que el fin de todo funcionario público es servir a la comunidad y no servirse de ella. No obstante premiamos acciones que creemos que llevan al éxito independientemente de lo mecanismos para lograrlo. Medimos a través de logros que asociamos generalmente con bienes materiales y económicos. Creamos arquetipos a seguir y los valoramos a través de criterios poco objetivos pero relacionados a la fortuna (riqueza). A pesar de las tropelías y delitos cometidos en contra de las instituciones y el bien común queremos imitarles, consideramos a estos personajes como héroes al estilo Robín Hood, la diferencia es que este último quitaba a los ricos para regalarlo a los pobres, mientras los otros substraen de lo público para sí mismos. Queremos volvemos, Berlusconi, Bonanno, Camps, el yerno incómodo, y emular a Don Corleone. No importan los mecanismos utilizados como aquellos personajes, ya sea la traición, la mentira, el engaño, las descalificaciones o la apropiación indebida, entre otros. Asumimos que forman parte de la política y son parte de los costos, lo fundamental es lograr "el éxito" y la mejor vía para hacerlo pareciera ser el gobierno, ya sea mediante un partido político o tratando de incorporarse a alguna institución para ocupar un cargo público. Generalmente se asocia este tipo de puestos como el mejor camino y el más corto para obtener benéficos. De hecho los requerimientos son mínimos, por ejemplo, no se exige tener un título universitario para formar parte del poder legislativo y mucho menos experiencia en temas parlamentarios. Tampoco en otros cargos de elección se tiene un perfil estricto que garantice la capacidad de aquel que va a ostentarlos. El resultado son representantes con poca capacidad política y administrativa. Además de gestiones con nulos resultados, por ejemplo, políticas públicas caras y no viables, gobiernos endeudados y leyes que existen pero no se aplican. En lo referente a la administración pública son varios los países que no tienen un servicio civil de carrera y otros más que no están consolidados, de tal modo, los filtros de ingreso dependen de otros factores distintos a la capacidad y mérito de los aspirantes. Los criterios de selección dependen del partido o grupo que esté al frente de la administración en ese momento, al compadrazgo, al amiguismo y la lealtad hacia éstos. De tal modo, las administraciones que funcionan bajo los mecanismos antes mencionados carecen de un personal profesional que pueda garantizar la operación correcta de las dependencias, las repercusiones al respecto son innumerables.

### **Más allá de la oficina: La percepción distorsionada del funcionario**

Generalmente se tiende a percibir a los funcionarios como oficinistas que operan bajo esquemas establecidos, estrictos y con pocos criterios personales por lo juiciosos que pueden llegar a ser en la aplicación de las reglas. En otros casos se les asocia de forma contraria, aplicando las normas de manera discrecional y ejerciendo su profesión bajo este esquema. Dependiendo del país es como se les cataloga, no obstante, más allá de estas etiquetas generalizadas en muchos de las naciones los

funcionarios públicos son más que oficinistas, son la piedra angular de los Estados, sin ellos las instituciones no podrían operar rutinariamente y se terminarían colapsando. Es más, para el conjunto de la colectividad su existencia es fundamental porque de ellos depende parte de su calidad de vida, muestra de ello es la relevancia de los servicios básicos de alta y baja demanda en sus actividades, como pueden ser el suministro eléctrico, el abastecimiento de agua, la recolección de basura, entre otras. También son un obstáculo a toda actividad que atente en contra del bien común y son la mejor garantía para salvaguardar las instituciones y sus recursos de intereses distintos para los cuales fueron creados. Lastimosamente han sido usados con otro tipo de objetivos, al no tener un personal profesional capacitado que impida cualquier abuso es factible realizar cualquier tropelía. La desarticulación de cualquier intento por tener un servicio profesional de carrera obedece no a la falta de recursos financieros y administrativos, sino al uso y los beneficios que puedan derivar de ellos y que puedan utilizarse por los diferentes grupos en su propio beneficio. El nulo desarrollo de instrumentos, como la ética, ha incentivado no sólo malas prácticas como mencionamos con anterioridad, sino la proliferación de delitos contemplados por las leyes como prevaricación, cohecho, malversación, tráfico de influencias, fraude al fisco, etcétera.

Recordemos que algunos de los objetivos de los funcionarios no se circunscriben sólo a administrar los recursos con los que se dispone, sino tratar de hacerlo eficientemente. La responsabilidad de sus actividades no es menor, pues el óptimo funcionamiento de las instituciones depende de ellos. Empero, debemos reconocer que en los últimos años ha existido una tendencia a transformarla con parámetros que no necesariamente son aplicables a ésta, como es el caso de percibirla como una empresa, la administración es más compleja y su naturaleza es distinta, mientras que para aquella el fin principal es la ganancia, para ésta última es el bien común.

## **Conclusiones**

A lo largo de este breve trabajo, acerca de la ética pública, observamos que durante años se ha tenido una percepción equivoca de la relación que hay entre la ética y la política –es importante enfatizar que han estado interrelacionadas desde la antigüedad. También señalamos que el fin de la política es el bien común y para lograrlo se necesita una serie de elementos, entre ellos, fortalecer la ética en las instituciones, pues son éstas las que, a través de los funcionarios –los encargados de administrar los recursos con los que se dispone para poder cumplir con esta meta–, lograrán dicho cometido. El trabajo de la ética vital, sin embargo, el desinterés por este tema tiene grandes consecuencias en detrimento de los ciudadanos que ven mermada su calidad de vida. De ahí la trascendencia del tema, pues la situación en la que se haya la credibilidad y la confianza de las

instituciones, así como la de políticos y funcionarios, es negativa, ya que los malos resultados aunados a la opacidad de los recursos públicos e innumerables escándalos de corrupción nos invitan a debatirla.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (2000), *Ética Nicomáquea*, Madrid, Gredos.
- Camps, Victoria (1996), *El malestar de la vida pública*, Barcelona: Grijalbo
- Cortina, Adela (1996), "La regeneración moral de la sociedad y de la vida política", en Cortina Adela (coord.), *Corrupción y ética*, Bilbao, Universidad Deusto.
- Diego Bautista, Oscar (2013), *Ética para gobernar, lecciones básicas para un buen gobierno*, México, Senado de la República.
- Diego Bautista, Oscar (2007), *La ética de la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema integral para los gobiernos* (tesis de doctorado), Madrid, UCM.
- Heidegger, Martin (2004), *¿Para qué poetas?*, México, UNAM.
- Knauss, Bernhard (1979), *La polis*, Madrid, Aguilar.
- Maquiavelo, Nicolás (1985), *El príncipe*, México, Editores Mexicanos Unido.



# Revista de Administración Pública

INNP

**La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética en la formación de servidores públicos**

**Martha Esthela Gómez Collado\***

## Introducción

Para iniciar con la formación ética en el servicio público, considero fundamental hablar primero de la educación porque es el pilar básico para generar una conducta y comportamiento basado en los principios éticos y morales que dan sustento a la práctica y ejercicio profesional de todo ser humano.

En este orden de ideas, a la educación básicamente se le conoce como enseñanza, como un proceso de transmisión de conocimientos, como una acción exterior que busca cambiar al educando desde la situación actual hacia otra situación deseada. La idea de educar en principios y valores éticos es formar ciudadanos capaces de transformar su entorno, transmitiendo su formación y mostrando su comportamiento en el ámbito profesional y laboral. De esta manera, la actuación del individuo tendría que ser un ejemplo para que los demás puedan convencerse y poner en práctica una conducta que sea regida por reglamentos y códigos éticos y morales para evitar actos de corrupción, privilegios, conflictos de intereses, favoritismo, nepotismo y situaciones que reflejen una mala conducta hacia el trabajo y a la sociedad en general.

En este sentido, el espacio idóneo para realizar estas acciones es desde la educación a través de la escuela, es por ello que Fernández Herrería afirma que el profesor debe respetar las tendencias genéticas al crecimiento, como las capacidades y ritmos concretos de cada persona, convirtiéndose entonces, el profesor en facilitador de la enseñanza-aprendizaje. Agrega, *“la educación se define más por el aprendizaje que por las enseñanzas”* (Fernández, en López, 2004: 348). Para ello,

\* Profesor de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales  
Universidad Autónoma del Estado de México  
marthagomez\_tutoria@yahoo.com.mx

señala que existen tres niveles en la educación, en primer término, sería la instrucción, el adoctrinamiento<sup>1</sup> o el entendimiento, en el segundo nivel está la formación que es cuando el individuo empieza a comprender y adquiere una capacidad de reflexión y de valoración crítica y el tercer nivel integra los dos niveles anteriores y le agrega la formación de un criterio de contenido que incluye valores éticos y morales (Gómez, 2012).

A decir de Martín López Calva (2006), el trabajo educativo tiene que transformarse a partir de la reflexión crítica y comprometida con su propia búsqueda personal y profesional. De tal suerte, que la educación ya no tendría que ser capacitación técnica, entrenamiento o adoctrinamiento político o económico (como lo critica Freire), limitarse a la instrucción, memorización, o la típica reproducción de conocimientos. Para lograr este trabajo formativo en los estudiantes y potencialmente servidores públicos es necesario que los profesores lleven a cabo un cambio a fondo de la manera de entender y realizar su práctica docente, así como ir construyendo una nueva cultura docente basada en valores, con una visión integradora que reoriente sus objetivos hacia: "el cambio profundo del profesor en los significados, convicciones y valores acerca de su tarea (...)" (López; 2006: 12). La contribución de los distintos actores en el proceso educativo hacia la construcción teórica de la educación tendría que enfocarse hacia la búsqueda de valores éticos y morales auténticos que componen el proceso educativo y hacia el descubrimiento progresivo de lo que significa el valor humano.

Desde el preescolar hasta el nivel superior se deberían desarrollar las capacidades de las personas integralmente en el área del conocimiento que el individuo elija, fomentando este tipo de valores para consolidar individuos responsables, capaces, que desarrollen su profesión dignamente y quizá siendo servidores públicos tendiendo a satisfacer todas sus potencialidades.

Desde este punto de partida, Xesús R. Jares ubica a la Educación y especialmente a la *educación para la paz* en el paradigma socio-crítico integrando determinados aspectos y propuestas del enfoque interpretativo, definiéndolo como:

Un proceso educativo, dinámico, continuo y permanente, fundamentado en los conceptos de paz positiva y en la perspectiva creativa del conflicto, como elementos significantes y definidores, y que, a través de la aplicación de enfoques socioafectivos y problematizantes pretende desarrollar un nuevo tipo de cultura, la cultura de la paz, que ayude a las personas a desvelar críticamente

<sup>1</sup> En la obra de Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido*, éste critica fuertemente al Estado opresor y encargado solamente de adoctrinar a la sociedad para que conozca solamente lo que le interesa al gobierno. La idea principal de Freire es que los hombres tengan una pedagogía de liberación como proceso permanente.

la realidad para poder situarse ante ella y actuar en consecuencia" (Jares, 1999: 124 y 2004: 31).

Al hablar de un concepto de *paz positiva*, Jares analiza diferentes elementos que pueden definirla como la concepción anterior y la relaciona con el concepto de justicia social, desarrollo, derechos humanos y democracia. En cuanto a la *perspectiva creativa del conflicto*, considera Jares que en la educación es necesario transformar los conflictos de tal manera que nos sirvan de aprendizaje y experiencia para que podamos convivir con ellos.

La sociedad competitiva y clasista ha estado acostumbrada a funcionar de manera vertical, es decir, a recibir órdenes sobre todo en la acción de los servidores públicos. La visión y el proyecto de nación están diseñadas con estrategias que vienen dadas desde arriba para que sean cumplidas, obedecidas y trabajadas por los de abajo, esto es, para que el estudiante y futuro servidor público reciba información y la repita. Al respecto, John Paul Lederach (1984) al igual que Paulo Freire (2005), consideran que la Educación tiene que oponerse y contrastar con la manera tradicional de educar para tener otro enfoque en cuanto al contenido. La manera de realizar esto es a través de "plantear objetivos de contenido y formas congruentes de educar", añade Lederach, que lo que nos debería guiar es "siempre el mantener presente el valor (o los valores) que represente el objeto, paz, como el criterio primordial según el cual medimos tanto el contenido como la forma de educar" (Lederach, 1984: 39). El estudiante puede participar de su propia educación en la que combine su aprendizaje tanto del material, como de los profesores, y de los compañeros y éste a la vez genere y enriquezca a los mismos.

La Educación debe enfocarse fundamentalmente como política y como parte del proceso de socialización y de "concienciación" –al que se refiere Paulo Freire– y agrega también al diálogo. Debe fomentar un contenido y una estructura para transmitirla, de manera que permita el diálogo y promueva la plena participación, integración y cooperación entre todo el sistema educativo y la sociedad. Hay que cambiar la metodología, el estilo de vida y el contenido "para comunicar eficazmente los valores y habilidades necesarias para construir la paz, estos valores y habilidades deben experimentarse en el proceso. La metodología debe ser conforme con los valores de la paz, la justicia, la cooperación y la no violencia alrededor de los cuales gira el contenido" (Lederach, 1984: 41). La idea es que se den las bases a los estudiantes para que en un futuro sean servidores públicos comprometidos con su entorno, con ética y que procuren construir escenarios de convivencia pacífica, así como regirse en su actuación en el servicio público con transparencia y alto sentido de honradez y responsabilidad para evitar situaciones de corrupción o que provoquen conflicto de intereses.

La educación tiene una doble finalidad, que según Lederach (1984) podría investigar los obstáculos y causas por las cuales no se logra la justicia y se reduce la violencia, así como no se desarrolla el conocimiento, ni se afirman los valores. En resumen, la forma de educar tendrá que concordar con el contenido y los valores que nos propongamos. Es necesario concretar la práctica de la educación en sentido de la materia y la forma de enfocarla, es decir, por una parte, estudiar los obstáculos para que se construya la paz y, por la otra, el desarrollo de la cooperación y la plena realización humana para todos.

Un requisito previo de la educación inicia en el hogar, en las familias quienes somos las que tenemos que enseñar a los hijos a la construcción y a la necesidad del respeto a los derechos humanos. La responsabilidad fundamental de los padres y de la sociedad en general, es la de coadyuvar a lograr los objetivos de la educación y el fomento de los valores éticos y morales (Gómez, 2012). Existe una doctrina filosófica denominada “paideia”, que su estructura significa la definición de seres humanos, culturalmente normativos y ejemplares por su vocación de ser repetidos un número indeterminado de veces. Esto es, que este tipo de filosofía educativa privilegia la formación de estudiantes que basan su actuación en principios normativos que hacen ser un modelo a seguir por otras personas (Gomá: 2015) y esto en un futuro se verá en la actuación de los servidores públicos. Javier Gomá (2015) añade que este término comprende una cultura de valores, tradiciones, símbolos incorporados a las costumbres incluyendo la esfera íntima del individuo. También señala – continua Gomá – que existe una teoría de la ejemplaridad que va desde la especialización profesional de la ética de Durkheim hasta la especialización del corazón, fomentando una educación sentimental encaminada hacia formar una sociedad democrática y un modelo de comportamiento moral que induzca a la virtud de las personas.

## **1. La importancia de educar en valores**

Educar simplemente es incorporar valores a la vida. Toda educación se fundamenta en valores, pues siempre se busca perfeccionar, optimizar, completar, mejorar en todos los aspectos. Gervilla afirma que “el valer o la bondad de los valores hace que el ser humano desee el cultivo y la posesión de todos, o al menos del mayor número posible de ellos, pues el ser humano anda siempre hambriento del bien” (cfr.: Gervilla, en López; 2004: 359). Con base en los valores es que podemos pensar, actuar, decidir, explicar y dar coherencia a nuestra vida. Todos ellos valen, pero para algunas personas, unos valores valen más que otros. En este sentido, los valores pueden ser humanos entendidos como los relacionados con alguna dimensión de la persona, y los valores doblemente humanos que son los que se alejan de los animales y se ubican justamente con lo más humano de los humanos.

Para Enrique Gervilla existen principios u orientaciones en la educación en valores dado que éstos se muestran con el ejemplo (coincidiendo con Javier Gomá) y se demuestran con las razones; la fuerza de los valores radica en convencer y no en vencer; los valores se aprenden gracias al ejemplo de los demás; los valores se proponen, no se imponen; no es posible la educación en valores sin la cooperación interior del estudiante, no siempre que se viven valores, se educa en valores; no es posible obligar a vivir en valores; los valores se presentan y vivencian en la cooperación, no en la competencia, para educar en valores es necesaria la buena voluntad, disposición y saber-hacer, esto es el conocimiento.

En consecuencia, la formación de docentes debe ser “[...] la transmisión no solo de información y conocimientos, sino de valores, con la pretensión de que dichos valores tengan un efecto duradero en cuanto a formar ciudadanos responsables a lo largo de toda la vida” (Monclús, 1999: 113). Y estos ciudadanos que sean capaces de responsabilizarse de las tareas que se le asigne dentro de la función pública para que se conduzcan con respeto bajo los principios de derechos humanos y fomentando la claridad y transparencia en el ejercicio profesional. La educación en valores se compromete con determinados principios éticos que sirven para evaluar nuestras acciones y las de los demás. Los valores orientan la conducta de las personas, son el fundamento por el cual se hace o se deja de hacer alguna cosa en un determinado momento. En otras palabras, los valores son creencias o principios normativos y duraderos que nos sugieren que una determinada conducta o un estado final de existencia son personal y socialmente preferibles a otros considerados como opuestos o contradictorios.

Los valores pueden aprenderse y ser enseñados. “Educar en los valores es educar moralmente, porque son los valores los que enseñan al individuo a comportarse como un hombre, establecer una jerarquía entre las cosas, llegar a la convicción de que es algo que importa, vale o no vale, es un valor o un contravalor” (Carreras; 2006: 23). Los valores se perciben mediante la estimación, es decir, son valores objetivos fuera del tiempo y del espacio y algunos de éstos pueden ser: paz, amor, justicia, generosidad, diálogo, honradez, entre los más significativos y además pueden ser positivos y negativos ya que adquieren cierta polaridad en su aplicación.

El valor se encuentra muy relacionado con la personalidad de cada persona afectando su conducta, configura y modela sus ideas y condiciona sus sentimientos. Estos son elegidos libremente pues representan algo dinámico y dependen de la conducta interior de cada persona. El problema inicia cuando en la sociedad las demás personas no cuentan o comparten los mismos valores que uno, y se suscitan los problemas en la escuela, en el trabajo, ya que no existe armonía y creemos entonces que estamos

en una crisis de valores, o simplemente no se comparten ni se les asigna el mismo valor a ciertas situaciones de las que respondemos de diferente manera en cada acción. “El valor es la convicción razonada de que algo es bueno o malo para llegar a ser más humanos. Como consecuencia, entenderíamos como contravalor, todo aquello que dificulta al hombre llegar a ser más persona y le restara humanidad” (Carreras; 2006: 21-22).

La escuela como institución formadora (de valores) debe interesarse y ocuparse de la educación moral dado que forma parte de la educación integral de la persona ayudando a los estudiantes a construir sus propios criterios, permitiéndoles tomar sus propias decisiones para que sepan planear y enfocar su vida, así como vivirla de la mejor manera. Los fines de la educación no deben limitarse a instruir y a desarrollar el conocimiento, sino también deben contribuir al desarrollo de la persona y de la sociedad de manera integral, con base en relaciones de respeto y tolerancia que se apoyen de la participación social, crítica y constructiva que justifiquen la integración de valores y actitudes. Al respecto, Javier Gomá (2015) menciona que todo está moralmente permitido mientras no lo prohíba la ley y no perjudique a los demás. Por su parte, López Calva puntualiza que existen tres enfoques metodológicos para la formación de valores: “Enseñanza de valores, clarificación de valores y referente al razonamiento moral” (López; 2001: 33).

La educación en valores no solamente debe delegarse a la escuela sino que es necesario incorporar a la familia y a la sociedad para que sea de manera integral. Los estudiantes se enfrentan a un mundo lleno de problemas y decisiones que reflejan la complejidad de la vida, en estas decisiones se involucran los valores que frecuentemente entran en conflicto, debido a la poca claridad del sistema de valores de la sociedad y la desorientación de la existencia humana. Cuando el profesor inculca valores, generalmente los alumnos al enfrentarse a la vida laboral como servidores públicos actúan con ética a la ley, en la que se dedican a obedecer reglas y principios que otros establecen (Gómez, 2012). Pero este debe prevalecer en su ejercicio profesional para evitar escenarios de opacidad y corrupción.

Los temas transversales en el contexto de la educación se enfocan al desarrollo integral de la personalidad de los alumnos y futuros profesionistas resaltando la educación en valores morales y cívicos que conduzca un cambio favorable en la actitud del estudiante, orientado en principios de convivencia, tolerancia, formación de la conciencia personal. También, contribuyen de manera especial en la educación en valores morales y cívicos; entendida como educación al servicio de la formación de personas capaces de contribuir racional y autónomamente en su propio sistema de valores y a partir de ellos; capaces también de enjuiciar críticamente la realidad que les ha tocado vivir para transformarla y mejorarla (Carreras,

2006: 38). Desde la filosofía de la *paideia*, una educación integral para el futuro debería de considerar adaptar la moral a las circunstancias y ser más realista.

Así mismo, la clarificación de valores es una acción consciente y sistemática que el docente tiene por objeto estimular el proceso de valoración en los alumnos con el fin de que éstos lleguen a darse cuenta de cuáles son realmente sus valores y puedan, así, sentirse responsables y comprometidos con ellos. El objetivo es ayudar al estudiante y futuro servidor público a tener contacto con aquello que actualmente constituye un valor en su vida, y conducirlo a descubrir la realidad de la orientación, de sus ideas. La finalidad es afirmar estos valores una vez reconocidos y aceptados, o de cambiarlos si no son consistentes. Cuando una persona adquiere más seguridad y confianza en sí misma, y tiene más claridad en sus metas, podrá enfrentarse a las situaciones de modo más constructivo que si no hubiera desarrollado esas actitudes. Tendrá un mayor sentido crítico y creativo y, por lo tanto, su influencia en el medio será a favor del cambio hacia una sociedad más humana (Pascual, 1995: 31-32).

Es característica de la técnica de clarificación de valores la integración de pensamiento, afectividad y acción; el propósito es llegar a la conducta, pasando por el sentimiento y la claridad de ideas. Esta técnica aplicada de un modo coherente, práctico y con enfoque de la educación centrada en la persona. Si una persona está consciente de los valores que desea imprimir, su conducta será, normalmente decidida, coherente, productiva en el servicio público (Pascual, 1995: 34). La clarificación de valores es, entonces, un proceso progresivo personal que abarca toda la vida y que pretende que el individuo se haga consciente de sus propios valores. El enfoque educativo de la clarificación de valores tiene por objeto impulsar a la persona a tomar contacto consigo misma para darse cuenta de qué es lo que realmente aprecia, elige y quiere. Es importante señalar que la clarificación de valores no enseña los valores, pero los reconoce como tales y ayuda al servidor público a que se dé cuenta de si está o no comprometido, si es o no auténtico, si está dispuesto a vivir y a morir por algo que para él tiene sentido.

Para que el diálogo sea clarificador de valores la estrategia básica que señala Raths (cfr.: Pascual, 1995: 47) es la respuesta clarificativa. Este es un método específico de responder a las que el individuo dice o hace. Ésta consiste en contestar a la persona en forma que le haga meditar sobre lo que ha elegido, lo que aprecia o lo que está haciendo. Lo estimula a aclarar su modo de pensar y su conducta y, de esta forma, a clarificar sus valores. El proceso clarificativo es un intento honesto de ayudar a un servidor público a examinar su vida y alentarse a pensar acerca de ella, y hacerlo en una atmósfera en que exista la aceptación positiva de sus decisiones. La clarificación de valores es uno de los factores que influyen

en el desarrollo personal. La utilidad de esta técnica es que proporciona medios al individuo para que pueda darse cuenta de lo que siente, de lo que quiere, de lo que valora, de manera que a la hora de decidir tenga elementos en los cuales basarse para tomar una u otra decisión. Se trata de dar oportunidad de que estos cambios se produzcan y de que tengan el signo de un crecimiento personal y profesional.

## **2. La ética pública en el ejercicio profesional**

Ignacio Pichardo define claramente que la ética es “una rama de la filosofía que estudia los valores” (Pichardo, 2004: 273). Sostiene que la ética pública es el análisis de los valores que debe guiar la conducta de los servidores públicos en el desempeño de sus labores tanto de manera individual como profesional y sobre todo en la Administración Pública. Mientras que Oscar Diego Bautista (2009) afirma que cuando la ética es aplicada al ámbito público se denomina “Ética en el servicio público” o “Ética para la política y la administración pública” o “Ética pública”.

Al hablar de ética pública, definiré lo que el artículo tercero del Título I del Reglamento del Código de Ética de la Función Pública en Perú establece, y lo concibe como “el desempeño de los empleados públicos basado en la observancia de valores, principios y deberes que garantizan el profesionalismo y la eficacia en el ejercicio de la función pública” (Reglamento). Mientras que Peces-Barba nos dice que la ética pública “conforma el orden justo y estable, los criterios de organización de la vida social, el conjunto de valores, principios y derechos, en definitiva, el contenido de la idea de justicia que el ordenamiento jurídico de la sociedad democrática debe de realizar...” (Peces-Barba 1997: 531-544). Añade que la finalidad de la ética pública es que todos y cada uno de los ciudadanos, desarrollen condiciones basadas en la dignidad, especialmente en su moralidad pública. La ética en la función pública es también conocida como el proceso de desintegración del Estado por acción u omisión intencional de los funcionarios y/o servidores públicos, quienes haciendo mal uso de sus atribuciones buscan algún tipo de provecho o beneficio personal o particular, en perjuicio del bien común.

Al momento de ocupar cargos públicos o en el ejercicio de la administración pública, es decisión de los servidores públicos practicar actitudes indebidas o de comportarse de forma correcta. Sin embargo, si la decisión de las personas es actuar corruptamente no habrá normas, leyes, códigos de conducta, políticas internas de la Institución que se lo impidan, porque verá la manera de realizar las actividades ilícitamente para obtener beneficios personales o de que respondan a un grupo de intereses (Diego, 2009). Es por ello, el interés de estudiar el tema de ética porque es el resultado de la preocupación por combatir la corrupción en las instituciones gubernamentales.

A decir de Pichardo Pagaza (2004), la corrupción aparece cuando un individuo antepone sus intereses personales a los intereses de grupo, a los de la institución, a los de la colectividad, del Estado, de la sociedad en la que se encuentra inmerso. La corrupción, nos menciona David Arellano (2012: 11) “es un sistema lleno de rutinas, costumbres, valores, discursos, es además una red de acciones, una red que dirige, genera desequilibrios, permite esconder de manera efectiva las acciones corruptas e incluso racionalizadas”. Continúa reconociendo que la corrupción es, un sistema de múltiples vertientes que van desde los actos simples o insignificantes hasta los más complejos en donde existen mecanismos, procedimientos y estrategias perfectamente organizadas para desarrollar una actividad ilegal masiva de manera continua, estable y oculta. Una política anticorrupción necesita ser medida, evaluada y supervisada constantemente para realizar los ajustes adecuados.

Pichardo (2004) señala que las conductas corruptas en las que incurren frecuentemente los servidores públicos y los particulares que son sus cómplices, son definidas en los códigos penales como delitos, entre los que destacan: el cohecho y el soborno, el tráfico de influencias, la aceptación de obsequios caros para influir en el comportamiento del servidor público, el uso de información privilegiada, el ejercicio abusivo o indebido de funciones, el enriquecimiento ilícito e inexplicable, el no presentar manifestación de bienes patrimoniales o al momento de presentarla falsear la información.

La ética en la función pública tiene principios fundamentales como el respeto porque adecua su conducta hacia el respeto de la Constitución y las leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento. La probidad porque actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechar todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por otra persona. La eficiencia porque brinda calidad en cada una de las funciones a su cargo, procurando obtener una capacitación sólida y permanente (Reglamento).

La idoneidad entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe apostar a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones. La veracidad expresada con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, contribuye al esclarecimiento de los hechos. La lealtad y obediencia porque actúa con fidelidad y solidaridad hacia todos los miembros de su institución, cumpliendo las órdenes que le imparte el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto

la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, las que deberá poner en conocimiento del superior jerárquico de su institución (Reglamento).

Mientras que la justicia y equidad son elementos importantes porque tienen permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, actuando con equidad en sus relaciones con el Estado, con el administrado, con sus superiores, con sus subordinados y con la ciudadanía en general. Otro principio fundamental es la lealtad al Estado de Derecho en virtud de que el funcionario de confianza debe lealtad a la Constitución y al Estado de Derecho (Reglamento).

El contar con una educación fundamentada en valores, las instituciones tanto públicas como privadas tendrían que basarse en principios y valores éticos en sus recursos humanos para mejorar con eficiencia y eficacia en el funcionamiento y desarrollo de sus atribuciones sustentadas en técnicas, recursos, e innovaciones que tiendan hacia la prestación de servicios con calidad y calidez, en virtud de que tratamos con personas y los servicios van dirigidos hacia ellos. Cuando hablamos de instituciones públicas, estos principios y valores éticos deben estar presentes en todo momento, es decir, es fundamental contar con servidores públicos íntegros en su actuación porque desarrollan un impacto importante en el personal que a su vez se manifiesta en el buen funcionamiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales.

En este sentido, los servidores públicos tienen que demostrar un comportamiento profesional, ético basados en una escala de valores universales que permean en su actuar cotidiano, ya que al contar con probidad su actuación se verá reflejada en la razón, justicia y equidad (Diego, 2009).

En este sentido, se tendría que buscar la opción de sensibilizar al personal, para esto, L. Kohlberg, psicólogo estadounidense que en 1976 desarrolla el razonamiento moral a partir de los planteamientos de Piaget, estudia en estadios o etapas del desarrollo cognitivo al área de desarrollo moral, porque analiza la complejidad de la vida sobre aspectos morales, conflictos de valores con la finalidad de resolverlos y esto es el planteamiento del juicio moral. Al estudiar los estadios del juicio moral realiza una división en tres niveles, a saber:

- 1º. El nivel preconvencional, estableciendo la moralidad heterónoma y el individualismo.
- 2º. El nivel convencional, que comprende las expectativas personales y el sistema social y conciencia del individuo.
- 3º. El posconvencional o de principios, que actúa de acuerdo a principios éticos que se han construido y asumido libremente

por cada persona, sin considerar normas o reglas externas a fin de llegar a los principios éticos universales donde existe el grado de óptima moralidad autónoma, y en el que se vive de acuerdo con principios éticos escogidos libremente y se asume la responsabilidad de las propias decisiones y de la propia vida (López, 2001: 44).

Justamente esta última es la etapa de desarrollo moral que requieren los servidores públicos porque se pretende que se fomenten y/o clarifiquen los valores, los principios éticos y morales para que en su actividad profesional los apliquen en beneficio de la sociedad.

Además de poner en práctica este estadio de juicio moral, se tendría que educar para la libertad a fin de tener una formación en valores, porque no es solamente un asunto de razonamiento lógico o de ejercicio racional para resolver problemas conforme a principios que hayan sido legados, ya sea por uno mismo o por alguien más, por eso, *la libertad es educable y tiene que ser educada*. La libertad, es el ejercicio de la autodeterminación dentro de cada contexto, que tiene que ser vista dinámicamente, es decir, no es que la libertad se tenga o no se tenga, sino que se va recibiendo de otros, se va ganado con el esfuerzo, se va construyendo, y se puede y debe, por eso, es educable (López, 2001).

Es importante educar con sentido, con dirección hacia la humanización personal, comunitaria y colectiva; educar la libertad para experimentar todo lo humano sin represiones, para abrirse a la inteligencia de todo lo que está por comprenderse, para no creer en todo lo que se dice, sino reflexionar de manera crítica y buscar lo verdadero. La educación de la libertad debe basarse en una relación dialógica, flexible y promotora de la reflexión. Lo anterior con la finalidad de llegar a un estadio posconvencional de desarrollo de la conciencia moral –como lo llama Kohlberg– a la madurez de juicio moral, resultado del establecimiento de principios internos y de dominar el carácter.

También la ética pública tiene deberes, tales como la *neutralidad* porque actúa con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones. *Transparencia* para ejecutar los actos del servicio de manera clara, ello implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe de brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna. La *discreción* es importante porque guarda respecto sobre hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que

regulan el acceso y la transparencia de la información pública. El ejercicio adecuado del cargo en el cual las funciones del servidor público no deben adoptar represalias de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra otros servidores públicos u otras personas (Reglamento).

No existe ningún código de ética único en virtud de que tenemos culturas y desarrollos diferentes, entonces lo moral para unos es muy importante y para otros no lo es. Es por ello, que las distintas sociedades se comportan de diversas maneras y no pueden dar por supuesto la misma escala de valores a cada caso porque no existen acuerdos básicos y es necesario construirlos para que se basen en los mismos códigos éticos. Cada persona forma sus propios juicios morales y es protagonista de su propia vida.

No es lo mismo los creyentes de cualquier religión porque algunos le dan mucha importancia a la iglesia, a la sinagoga o a la mezquita, según sus creencias y para otros, eso no representa nada, es decir, no tienen ningún significado. Las éticas aplicadas nacieron, como señala Adela Cortina, por imperativo de una realidad social que necesitaba respuestas multidisciplinares en sociedades moralmente pluralistas (Cortina, 2002).

En sociedades pluralistas, en las que no existe una sola voz autorizada para declarar qué es lo moralmente correcto o incorrecto, lo aprendido en las distintas tradiciones éticas –tanto en cuanto al contenido como a la forma de saber– es un bagaje importante para encontrar las respuestas, de ahí que los ciudadanos se vean obligados a forjarse su juicio moral mediante la reflexión y teniendo en cuenta a la opinión pública (Cortina, 2002). Colaborar en la creación de un carácter ético de las sociedades, códigos, comités, auditorías, constituyen según Adela Cortina (2002), una fenomenización de la conciencia moral de las sociedades, una expresión palpable de que la conciencia moral toma cuerpo en los distintos ámbitos de la vida social.

Es un hecho que hablar de la relación entre política y ética, se torna muy complejo porque el político que se guía por principios éticos, virtudes morales y valores parece ser un ingenuo que trata sus ideales con pureza y no ve la complejidad real que existe y las consecuencias que pueda traer sus actos. En palabras de Max Weber (2013), el buen político tendría que conducirse por la ética de la responsabilidad y no por la de la convicción, pero para Javier Gomá (2015), el verdadero político se debe de preocupar por la virtud.

Los ciudadanos se hacen virtuosos cuando adquieren hábitos y costumbres virtuosas. Para esto Javier Gomá (2015) sostiene que las costumbres políticas y cívicas constituyen la organización humana formada en sociedad, y representan al verdadero ciudadano basándose en principios

filosóficos de una educación *paideia* convincente y atractiva que conduce a la virtud personal sin necesidad de enjuiciar ni decidir sobre ella a cada momento. Es decir, las buenas costumbres que se componen de la filosofía *paideia* encaminadas a una ejemplaridad igualitaria. Aquí la idea es formar un alto tipo de hombres y hacer una *paideia* para el pueblo.

Como sabemos, la función primordial de un gobierno es satisfacer las demandas y necesidades de la población a la cual gobierna y en ese sentido, el servidor público que trabaja para cumplir con este objetivo tiene que desempeñar y cumplir la función por la cual se le ha contratado y por el cual cobra un salario, entonces es pertinente que sus actos se rijan bajo los principios de rectitud y de ética en virtud de que se debe a su comunidad y por lo tanto adquiere esa responsabilidad y compromiso con la sociedad. "El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad y no para servirse de ella" (Diego, 2009:14).

La ética no solamente la encontramos en la actividad pública, sino también en la política y esto hace que se relacione para lograr un gobierno eficiente y eficaz, ya que se necesita formar tanto a los servidores públicos como a los políticos que son los que tienen contacto directo con la ciudadanía y poseen mayor margen de poder en la toma de decisiones en la instrumentación de políticas públicas. Es por ello que decimos que la política es el arte de gobernar a personas reales, que no son bondadosas, al contrario, no cuenta la mayoría con un nivel educativo que les permita tener virtudes, valores, ética, moral, entonces la aplicación de la ética pública es muy difícil y sobre todo en un sistema político como en el que vivimos.

Por otra parte, el estudio de la ética se encuentra fundamentado en el modelo burocrático de Max Weber (2005) y en su tipología de las clases de dominación, al analizar la legal-burocrática se inspira en la doctrina kantiana del Estado y del derecho caracterizado por ser racional, jurídica, formal, burocrática y coactiva.

Javier Gomá (2015) asegura que, para garantizar el correcto funcionamiento de la democracia, es indispensable que se recupere la función política y constitucional basada en la legitimidad racional-burocrática porque todo esto conduce a una filosofía *paideia*, interiorizarla en los individuos para integrar una ciudadanía. La virtud es una disposición adquirida para hacer el bien.

Ignacio Pichardo (2004) coincide con otros autores al decir que las virtudes son valores éticos y para el caso de los servidores públicos, éstos pueden ser: honestidad, integridad y respeto, además de amabilidad, cordialidad, amistad, autoridad, capacidad, compromiso, eficiencia, eficacia, fidelidad, fortaleza, generosidad, honor, humildad, buen humor, imparcialidad,

justicia, lealtad, magnanimitad, magnificencia, moderación, neutralidad política, paciencia, prudencia, respeto, responsabilidad, sabiduría, sinceridad, sobriedad, templanza, valor, veracidad o franqueza.

Estas características fueron definidas por Aristóteles (cfr. Diego, 2009) en sus tres Tratados de ética (Ética Nicomáquea, Ética Eudemina y Magna Moral o Gran Ética). Mientras que Javier Gomá (2015) sostiene que la virtud de los ciudadanos es importante, pero lo que más importa es la del gobernante porque es el que, con sus acciones, tiene que poner el ejemplo, es decir, tiene que observar una conducta ejemplar y para ello tiene que demostrar y transmitir una buena educación por ser considerada una alta cuestión de Estado. Pichardo Pagaza (2004) añade que existen nuevos valores que enfrentan los políticos, los académicos, los servidores públicos, porque tienen la responsabilidad de efectuar las reformas administrativas que sean necesarias.

Oscar Diego afirma que “los valores éticos son importantes porque cuando una persona adquiere este conocimiento va moldeando su conducta y su forma de ser” (Diego, 2009: 27). El objeto de la ética es lograr que el individuo sea consciente de cada uno de sus actos y obtenga el dominio de sí mismo para actuar a favor de la comunidad. La ética pública no es otra cosa que la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público.

Para el caso de los servidores públicos, la ética aplicada implica plena conciencia en sus actitudes en actos concretos enfocados hacia el interés de la ciudadanía, de la responsabilidad. Y ésta se puede aplicar mientras se cuente con una escala de valores que le permita discernir lo correcto de lo que no lo es. Además, se encarga de estudiar y analizar el perfil, formación, y la conducta responsable y comprometida de los encargados de las actuaciones públicas.

Algunas características como la asimilación de valores, madurez de juicio, responsabilidad, diligencia, honestidad, el sentido del deber, tendrían que acompañar la actuación de los servidores públicos en todo momento.

La implementación de leyes, códigos, sistemas informáticos de control, auditorías, rendición de cuentas, informes, tecnologías, sanciones, etc., considerados como instrumentos externos al individuo, tal vez pueden frenar, aunque no evitar que la conducta antiética se realice” (Diego, 2009:35).

Y agregaría que estos instrumentos pudieran transparentar, controlar, disminuir o quizá minimizar los actos de corrupción cotidianos que se presentan en el ejercicio de la función pública, pero esto es difícil porque el factor subordinación a la autoridad superior y/o política es un elemento determinante para que no se logren estos objetivos.

La ética que se requiere para los servidores públicos y gobernantes es la que contiene conocimientos básicos que inducen a actuar haciendo el bien y evitar conductas indebidas y también evitar la corrupción en cualquier sentido. Las tres cualidades básicas que señala la teoría política que los servidores públicos de las supremas magistraturas deben tener, son las siguientes: “lealtad a la constitución establecida, capacidad para las responsabilidades del cargo y poseer virtud y justicia” (Diego, 2009:43).

Existen principios para un buen gobernante ya sea político o servidor público: autoridad, honor, justicia, libertad, prudencia (Diego, 2009). La ética es para personas que tienen conciencia, carácter, decisión, libertad, responsabilidad, compromiso, así como capacidad de actuación. Si se actúa bajo estos principios, entonces tendremos servidores públicos que proporcionen mayor calidad en los servicios que prestan, optimización de los recursos, mayor compromiso en la resolución de conflictos que aquejan en los gobiernos y no sólo a ellos sino a toda la humanidad. Desde esta perspectiva, Pichardo Pagaza (2004) enfatiza que debe existir un cuerpo profesional de servidores públicos, con estatuto jurídico propio, que el reclutamiento, contratación y promoción sean ajenos a la política electoral partidista, al clientelismo, nepotismo o favoritismo. Y que esto sea regulado por la ley.

El modelo de Max Weber (2005) ha sido aceptado en la medida en que ha contado con personal bien preparado, competente y entregado al servicio, esto es, un personal profesionalizado que posee un conocimiento necesario y una amplia visión de los problemas de los ciudadanos. Weber sostiene que el político de vocación, vive para la política y no solamente de la política, abordando el sentido moral de esa vocación. Dentro de las cualidades que señala Max Weber, un político debería tener pasión, porque consiste en la entrega a una causa y los ideales que la inspiran, también de responsabilidad, que el político de “talla” debe tener disciplina, mesura, buen juicio podríamos decir que es el “temple”.

Sin embargo, éste ha sido rebasado como la afirma Michael Crozier ante la incapacidad y “la complejidad creciente de los problemas, su mediatización y la intervención de grupos de interés y, por otro, ante la fragmentación de administraciones cada vez más compartmentadas” (cfr. Diego, 2009: 52). El modelo tradicional weberiano fue válido mucho tiempo hasta que se erradicó la designación de cargos bajo criterios políticos como el sistema de botín, al ser un hecho que motivó la profesionalización de los servidores públicos. Este acontecimiento se tradujo en el cambio de una administración patrimonialista a una administración basada en la permanencia en el empleo impulsando al servicio de carrera, de profesionalización o servicio civil de carrera y al darse esta situación, se establecía un sistema de empleo público, el cual dependía del mérito y capacidad de los funcionarios para continuar en el puesto. “Aquellos

principios de legalidad, permanencia, jerarquía, control, neutralidad llevaron a una administración pública a operar de manera lenta, con un exceso de reglamentos y procedimientos" (Diego, 2009:52).

Los valores en la administración pública son fundamentales, porque son parte de la cultura organizacional, son las guías en la conducta del personal, ayudándole a crecer y a desarrollarse en armonía. Este proceso requiere tiempo porque la adquisición de valores es gradual y un tanto lenta. No se puede decir de un día para el otro que ya asimilamos tales o cuales valores. Martínez Bargueño señala que los valores de una ética de la función pública contemporánea son: "la profesionalidad, la eficiencia, la eficacia, la calidad en el producto final, la atención y servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percibirse que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia" (cfr. Diego, 2009:70).

Algunos valores universales de la ética pública son: la lealtad a los principios constitucionales, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el buen trato a los ciudadanos. A decir de Oscar Diego (2009), anteriormente la ética y los valores, como área de conocimiento no estaban incluidos en las escuelas e Institutos de Administración Pública, es hasta la década de los noventa cuando la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública de Estados Unidos dispuso un programa de formación que incluyera valores, así como las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz. Con base en esta propuesta, la Asociación realizó un informe en el cual se establecía que los programas universitarios de preparación para la función pública incluyeran aspectos de ética y que fueran de carácter obligatorio cursarlas. Se fue desarrollando también en materia jurídica, leyes de ética y códigos de conducta.

Los códigos de ética son un instrumento fundamental en el impulso de la ética pública al constituirse como parte del marco normativo que regula la actuación de los miembros que laboran dentro de las instituciones públicas. Victoria Camps, especialista en ética, sostiene que existen diversas directrices para elaborar códigos de ética y entre ellos señala: el servicio al interés general, la imparcialidad y la transparencia, el uso adecuado de los bienes públicos, la responsabilidad profesional, lealtad a la administración y la humanización de la administración (Diego, 2009:104-105).

Con la corrupción de los valores aparecen elementos antiéticos o inmorales, incluso perversos, que, al extenderse en su práctica diaria, pretenden verse como normales e incluso a ser percibidos como algo positivo. Recientemente, las investigaciones realizadas por diversos autores demuestran que cuanto más corrupto es un país, más lentamente crece y esto resulta lógico, porque en lugar de actuar con transparencia,

profesional y éticamente, los políticos los hacen de manera corrupta, es decir, buscan y persiguen cumplir con objetivos partidistas e individuales que los sigan manteniendo en el poder. La conciencia moral se adquiere cuando uno hace lo que debe hacer por convicción y no porque se lo ordenan.

Finalmente, para que estas ideas puedan llevarse a cabo en la práctica y ejercicio cotidiano en la función pública, es prioritario que las políticas educativas en México, incluyan temas sobre valores éticos y morales en el diseño de sus planes y programas de estudio desde preescolar, primaria, secundaria y nivel medio superior, que forman parte de la educación obligatoria en el país a partir de la Reforma Educativa 2013. Continuando con las universidades para que sean las promotoras y gestoras de valores porque es necesario también, incluir en los planes de formación y estudio para todas las profesiones temas de ética, rescatando conocimientos sociales y humanísticos para clarificar y reafirmar los valores y fortalecer los principios que impulse a una sociedad a ser más solidaria, participativa, responsable y que se interese por la comunidad. Estos planes de estudio deberían permear en todas las licenciaturas porque es importante que los médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, contadores, economistas, veterinarios, agrónomos, etc., en fin, todo profesionista esté inmerso en este tema para que la sociedad vea los resultados de su actuación profesional, considerando que actualmente se han ido perdiendo las cuestiones éticas en casi todas las profesiones y sobre todo en la función pública.

## **Conclusiones**

Es muy difícil y complicado hablar de ética pública y valores en México, porque requiere de mucho compromiso y valentía ser congruente con lo que uno habla, escribe y actúa y, sobre todo, en un contexto nacional violento, impregnado de actos de corrupción, conflicto de intereses, favoritismos, prebendas, nepotismo, en el ámbito en el que nos desempeñemos y en cualquier momento. Podría decirse que la corrupción es parte de nuestra cultura, porque es una espiral que inicia en una parte y va generando una serie de acciones antiéticas, que nos hemos ido acostumbrando a conocerlas, a saberlas, a vivirlas y hasta permitirlas o simplemente hemos sido parte de ellas. El antídoto o remedio a estas situaciones corruptas es la educación en valores y la ética en los servidores públicos.

Es por ello, que la educación es la base fundamental de nuestro comportamiento como seres humanos en sociedad, también es cierto, que desde el hogar y en los primeros años de educación formal, sino se fomentan los valores como deberían, la ética, el profesionalismo en nuestra manera de actuar y conducirnos, pues entonces no lo podemos poner en práctica en el desarrollo de nuestra actividad profesional y

menos si es orientada al servicio público. La importancia de educar la conducta humana y el comportamiento es tener bases sólidas y poder ir modificando o cambiando esta cultura tan arraigada en las costumbres y tradiciones sobre acciones corruptas que van desde lo más insignificante hasta las más nocivas.

Es importante fomentar una educación estilo *paideia*, así como clarificar los valores porque si queremos disminuir, limitar, acotar o evitar en un futuro las prácticas corruptas, es indispensable que las políticas educativas en México incluyan en sus planes y programas de estudios temas sobre educación en valores y formación cívica y ética que continúen durante toda la formación del estudiante y se desarrolle también, como eje transversal, en todos los ámbitos escolares, para que forme parte de una nueva Cultura de Ética. Es decir, que el comportamiento de los profesionistas en el desempeño de sus labores en el servicio público y otras profesiones no requiera la aplicación de leyes, reglamentos, códigos, y ningún tipo de normativa de carácter sancionador. Es imprescindible que todas las personas tengan una educación que evite la realización de acciones corruptas en todas sus manifestaciones y que su actuación sea ejemplar, en palabras de Javier Gomá, que sea de ejemplaridad pública, que sea digna y satisfactoria en todos los términos. Si esto no cambia y construimos una Cultura de ética como formación en la sociedad, seguiremos estando en los primeros lugares de corrupción mundial.

De lo contrario, si esta conducta se desarrolla en los servidores públicos de manera constante y permanentemente, entonces estaríamos iniciando una Cultura de Ética evitando un sinfín de problemas, corrupción y falta de honestidad, que tanto nos hace falta en estos momentos en nuestro país. La ética en la práctica profesional tiene que ejercerse continuamente, tiene que ser un ejercicio permanente para que esta actuación se vea reflejada en la toma de decisiones orientada a la satisfacción de las necesidades básicas humanas. La conducta ética a través de la ejemplaridad pública tendrá que permear en el resto de la sociedad y concluyo con el refrán “la palabra convence, pero el ejemplo arrastra”.

## Bibliografía

- Arellano, D. (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México: CIDE.
- Carreras, Ll. et. al. (2006), *Cómo educar en valores*, Materiales, Textos, Recursos, Técnicas. Madrid: Narcea.
- Cortina, A. (2002), “La dimensión pública de las éticas aplicadas”, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Ética y formación universitaria. En *Revista IBERO AMERICANA de Educación* (29) (p.45-64). México.

- Diego, O. (2009), *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca: IAPEM A.C
- Fernández, A. (2004), "Educación", En López, M. (Dir.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, (p. 348-351), Granada: Editorial Universidad de Granada, Junta de Andalucía.
- Fernández, A. (2004), "Educación para la paz", En López, M. (Dir.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, (p. 378-382). Granada: Editorial Universidad de Granada, Junta de Andalucía.
- Freire, P. (2005), *Pedagogía del oprimido*, México: Siglo XXI Editores.
- Gervilla, E. (2004), *Educación en valores*, En: López, M. (Dir.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, (p. 358-361). Granada: Editorial Universidad de Granada- Junta de Andalucía.
- Gomá, J. (2015), *Ejemplaridad Pública*, México: Taurus.
- Gómez, M. (2012), *La Tutoría Académica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México desde la perspectiva de los Estudios para la Paz*, México: Porrúa.
- Jares, X. (1999), *Educación para la paz. Su teoría y su práctica*, Madrid: Editorial Popular.
- Jares, X. (2004), *Educar para la paz en tiempos difíciles*, Bilbao: Bakeaz.
- Lederach, J. P. (1984), *Educar para la paz*, Barcelona: Fontarama.
- López M. (2001), *Educar la libertad. Más allá de la educación en valores*, México: Trillas.
- López, M. (2006), *Una filosofía humanista de la educación*, México: Trillas.
- Monclús, A. y Sabán, C. (1999), *Educar para la paz*. Madrid: Síntesis Educación.
- Pascual, A. (1995), *Clarificación de valores y Desarrollo Humano. Estrategias para la escuela*. Madrid. Narcea.
- Peces-Barba, G. (1997), Ética pública-ética privada. En Anuario de Filosofía del Derecho (XIV). (p. 531-544). México.
- Pichardo, I. (2004), *Modernización Administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable*, México: El Colegio Mexiquense – UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Weber, M. (2005), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Weber, M. (2013), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública [en línea]*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2005 [fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Decreto Supremo Nº 033-2005-PCM. Disponible en: <https://www.google.com.mx/search?q=Reglamento+de+la+Ley+del+C%C3%B3digo+de+%C3%89tica+de+la+Funci%C3%B3n+P%C3%B3n+P%C3%A1blica&oq=Reglamento+de+la+Ley+del+C%C3%89tica+de+la+Funci%C3%B3n+P%C3%B3n+P%C3%A1blica&aqs=chrome..69i57.1268j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>



# Revista de Administración Pública



## Reflexión sobre la deontología del servidor público

Luis Miguel Martínez Anzures\*

El término deontología se le atribuye al filósofo inglés Jeremy Bentham (1748-1832) quien, en su obra *Deontología o Ciencia de la Moralidad* se refería a ella como rama de la ética ocupada de regular los fundamentos del deber y de las normas morales. La deontología forma parte de lo que se conoce como ética normativa (la filosofía que indica qué debería considerarse como bueno y qué es lo que debería calificarse como malo). Es maniquea y sostiene el espacio de la libertad del hombre sólo sujeto a la responsabilidad que le impone su conciencia. De la misma forma, Bentham considera que la base de la deontología se debe sustentar en los principios filosóficos de la libertad y el utilitarismo, lo cual significa que los actos buenos o malos de los hombres sólo se explican en función de la felicidad o bienestar que puedan proporcionar asuntos muy humanistas. Así, la deontología se entiende a partir de sus fines (el mayor bienestar posible para la mayoría, y de la mejor forma posible); en este marco la deontología se nutre por un lado del marco jurídico, y por otro del marco moral. (Bentham, 1836)

Etimológicamente deontología equivale a “tratado o ciencia del deber”, (constituido por dos palabras griegas: “deontos”, genitivo de “deon”, que significa deber, y “logos”) y el discurso o tratado (Peiró, 1994: 11). Para Battaglia se trata de “aquella parte de la filosofía que trata del origen, la naturaleza y el fin del deber, en contraposición a la ontología, que trata de la naturaleza, el origen y el fin del ser” (Battaglia, 1966: 198). En suma, podemos entender por deontología, en una primera aproximación, la teoría de los deberes; a la par se suele sostener, atendiendo a la función que desempeña en la sociedad, que la deontología es la encargada de

\* Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cursó la Especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, así como la Especialidad Programa en Alta Dirección de Entidades Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública. Además, estudió la Maestría en Ciencia Política y el Doctorado en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

velar para que la ética se aplique (Gimbert, 1968) por sustentarse en valores y virtudes.

En la historia de la deontología los términos “moral” y “ética” han sido objeto de continuas referencias, hallándose ligados en muchas ocasiones a su misma definición y desarrollo práctico. En la bibliografía sobre el tema, se nota poca claridad en los límites conceptuales entre ambos términos, ya que pareciera que algunos autores los consideran como sinónimos (Martínez, 2000, p. 35) o como Pieper que señala que la deontología es ética y no les dan un significado más preciso, así para diversos autores, es la realidad hecha norma y “no puede existir” una norma moral que contradiga a la realidad”(López, 1987: 3).

En este sentido, la ética influye en cada individuo para hacer lo conveniente y lo no conveniente, se encuentra en cada persona esa decisión de reaccionar de una manera o de otra. En este sentido el objeto de la ética es lograr que cada persona sea consciente de cada uno de los actos que realiza, siempre pensando en el bien común. En la tradición filosófica, la ética deontológica o éticas del deber surgen de la filosofía kantiana. “Los seres racionales tenemos conciencia de que debemos cumplir [...] deberes, aunque con ello no obtengamos bienestar, sencillamente porque actuar según ellos forma parte de nuestro ideal de humanidad” (Cortina, 1999: 45). Resulta interesante reflexionar que independientemente de que se quiera cumplir o no, el individuo se ve compelido al deber por el ideal de sociedad que se persigue. Kant lo describió en su famoso enunciado: “Que tu norma de conducta pueda llegar a ser universal.”

Para Kant el fundamento de la moralidad, o de la ética, reside en el puro respeto del deber siendo esta la intención de la persona cuando realiza actos, no es el simple hecho de realizar actos para cumplir con el deber, sino que éstos deben ser orientados por el puro respeto de dicho deber. Si una persona cumple con su deber, alcanza el nivel legal; pero sí, además, cumple con su deber movido sólo por el respeto o sumisión voluntaria a ese deber, entonces alcanza un nivel moral (Gutiérrez Sáenz, 2009).

En su enfoque racionalista Kant pone al imperativo categórico como una fórmula para que una persona pueda ir encontrando cuál es su deber particular en un caso concreto, ya que en este imperativo categórico sí existe un nivel moral. En este sentido, le da autonomía moral al hombre para actuar por sí mismo basándose en su propia razón y no mediante subordinaciones externas a él. Según Kant, el hombre sólo tiene valor moral cuando cumple con su deber por respeto a dicho deber, siendo él mismo, con su razón, quien ha de dictar ese deber, además establece postulados de la razón práctica, como la libertad, condición indispensable para que haya deber es que el hombre sea libre. (Kant, 1951)

Sin profundizar en este tema y sin entrar en controversia conceptual, se puede decir que la deontología y la ética sí se complementan: “Para configurar el buen ejercicio profesional es aconsejable combinar las referencias éticas con las normas deontológicas y, a la vez, situar las normas deontológicas en el horizonte de las aspiraciones éticas”. (Hortal, 2003: 191). En otras palabras, para que exista un buen desempeño del profesional, la deontología y la ética debieran estar presentes en su labor.

Sin embargo, debemos guardar distancia de la tentación de implementar sin adecuar. La vía idónea es tomar lo mejor de las propuestas, y esto significa retomar aquéllas que sean compatibles con la naturaleza de la población mexicana, sin dejar de lado los valores que deben conservarse, como oportunidad, precisión ejecutiva, accesibilidad y pertinencia. La asignatura pendiente en estos renglones está a cargo de la participación social del ciudadano, la conformación de una opinión pública formada e informada, su preocupación constante sobre la buena marcha de la cosa pública, el ejercicio responsable de sus garantías frente a los prestadores de servicios y la exigencia de un gobierno confiable, eficiente y eficaz.

Por consiguiente, la ciencia es por sus razones últimas una herramienta para lograr el cambio, para alcanzar soluciones que beneficien a los gobernados e involucren el compromiso de todos para que en ellas esté presente la opinión de los comprometidos intrínsecamente con las necesidades esenciales de las mayorías, pues el objetivo final es demostrar que ningún poder puede mantenerse mediante el uso exclusivo de la fuerza, y que los valores emanados del conjunto de la sociedad son los que articulan las necesidades para vivir en libertad.

A este respecto, algo que debe quedar muy en claro es que la gestión de las políticas públicas no se mide sólo en términos de eficiencia y mucho menos en dimensiones tecnológicas, vacías de contenido. El manejo político y la gestión pública son capacidad de medir los tiempos, calcular políticamente los momentos y decidir sobre las mejores opciones administrativas para atender los problemas sociales, sobre todo cimentada en el deber ser y la actuación ética del servidor público.

Por esa razón, la política no es una ciencia exacta. Más bien podría describirse como un conjunto de teorías acerca de lo perceptible-creíble, en el ámbito del quehacer humano. Lo anterior, además, sirve para recordar que la obra de organización del Estado nunca puede estar concluida, que las herramientas modernas de la administración pública son sólo el conducto para recoger las aspiraciones y traducirlas en normas de conducta benéfica y equitativa, todo en medio de la lucha contra la simulación y buscando siempre la rectificación de errores o desatinos para fortalecer una disciplina noble, la administrativa, que desea prevalecer en la explicación del quehacer gubernamental.

Es entonces posible hacer una deontología del servidor público a través de las ideas del cumplimiento estricto del Estado de Derecho (*rule of law*), aquél que habla de que los servidores sólo pueden hacer aquello que la ley les faculta y los ciudadanos pueden hacer todo lo que la norma no prohíba; porque un gobierno no puede ser obligado a hacer algo a lo que la ley no lo compele, ni impedir algo que la ley permite.

Como una cuestión de principio esto es lo generalmente aceptado, así como la convicción de cumplir con objetividad, madurez, entrega, responsabilidad, lealtad y compromiso ético el encargo. De igual modo, también es aprobado que la vocación de servicio esté fundamentada en la actitud y la voluntad, en un marco de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) o esa vocación por la transparencia y la rendición de cuentas tiene su origen en las instituciones que heredó la hegemonía musulmana. La herencia son los sistemas administrativos sobre transparencia, control del ejercicio público y rendición de cuentas. El pensamiento mozárabe impregnó la ciencia jurídica occidental de los antiquísimos conceptos sobre el control patrimonial de los haberes estatales. Por eso, no es gratuito que la casa reinante de Toledo en el siglo XV, de integración musulmana, haya producido la primera Contaduría Mayor de Hacienda, así como el archivo registral más impresionante que tiene el Renacimiento sobre los libros de cuentas.

El ejercicio del servicio público está limitado por la transparencia y rendición de cuentas, pero es todavía mucho más que eso. A lo largo de mi vida como servidor público en diversas áreas de gobierno, me he visto enfrentado a hechos, circunstancias y avatares sociales que no pueden curarse con la exigua medicina de la legalidad, pues la aplicación estricta de la ley puede orillar al encono, al daño doloso, a la suma injuria, como ya lo decían los romanos clásicos en su período de esplendor imperial.

Con esto no está a discusión la aplicación de la ley. Lo que se encuentra en entredicho son los fines que persiguen los que lucran con la aplicación de la ley. La puntilla definitiva a este dilema es que los órganos constitucionales autónomos se encuentran influenciados por factores informales de poder y, en suma, por el mismo Estado, desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hasta el Banco de México y el Instituto Nacional Electoral, por citar algunos.

El fenómeno social y el intríngulis político es mucho más amplio y exige a gritos, en medio de la pobreza y la ignorancia, que los servidores públicos acudan en su auxilio, antes de que la población lo exija mediante vías poco ortodoxas, por lo que urge un cambio de conciencia sobre el deber ser del servidor público y su entorno, así como una nueva visión de la realidad social que no deje influenciarse por los enfoques mediáticos, las consignas y los compromisos, casi siempre provenientes de dudosas

firmas, de logotipos fantasiosos y de organizaciones fantasmas. El derecho político, reconocido en todas partes del mundo, no puede ser abordado con argumentos civilistas o mercantilistas.

Por eso, el espíritu de la legislación, en especial la rendición de cuentas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, les hace falta la adecuación de las legislaciones burocrática, penal, civil, laboral, financiera y administrativa, tan sólo por mencionar algunas. De esta manera, con la legislación aplicable a la administración pública federal, nos encontramos ante una disyuntiva mayor: o nos sujetamos estrictamente a no confundir las atribuciones de Contraloría con las facultades de persecución del delito, o incluso de fiscalización, con el riesgo de perder cualquier impugnación, revisión o recurso ante los tribunales del Poder Judicial Federal o de Justicia Fiscal y Administrativa, o caemos en los supuestos teóricos de no aplicación del derecho, vertiente académica en boga sostenida por estudiosos alemanes e italianos que desnuda una paradoja: un sistema que se apoya en el rigor se destruye si se deja de practicarlo, igual que si lo practica.

Un aspecto más que es importante resaltar de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, es el desequilibrio en la aplicación de las sanciones. La desproporción se manifiesta cuando la sanción a una acción u omisión no es acorde con el hecho imputado. De acuerdo con dicho ordenamiento, lo que la ley prescribe son sanciones más severas. Ese hecho, lejos de inhibir la actuación inadecuada de los servidores públicos, genera confusión en las personas. Es preferible una ley clara que establezca sanciones proporcionales a la responsabilidad imputable, pues fomentaría su cumplimiento, no lo inhibiría.

Ahora bien, la expedición del decreto de reformas a la Carta Magna en materia de combate a la corrupción establece el Sistema Nacional Anticorrupción, que pretende dar un tratamiento sistémico a la lucha contra este fenómeno, que aqueja prácticamente a todas las esferas de la actividad social y política de nuestro país. Esta reforma representa un logro significativo para la vida democrática mexicana, en principio porque es producto de la acción social manifestada de diversas maneras, directas e indirectas, siendo una expresión de inconformidad y hartazgo ante las cotidianas revelaciones de excesos y actos apartados de la legalidad por parte de entes públicos o privados. A la par, la autoridad reconoce la amenaza que este fenómeno constituye para la estabilidad, la seguridad y el progreso del país en el ejercicio público alejado de la legalidad y la connivencia con particulares para beneficio propio.

La corrupción ha llegado a comprender todas aquellas instituciones que comprometen la cosa pública. Es claro que la corrupción es un fenómeno global, por lo que, enfrentarse a ella demanda, tanto en el plano nacional

como internacional, el esfuerzo mancomunado y solidario de todos los países y sectores que lo componen. Sin lugar a dudas, todos estos esfuerzos se orientan a fortalecer las instituciones democráticas, evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social y los valores éticos, comprenden también el compromiso por una democracia sustentada en la probidad y la eficiencia.

Max Weber, en su célebre conferencia sobre la política como vocación, distinguió dos máximas de la acción ética, en su opinión irremediablemente opuestas: la “ética de la convicción” y la “ética de la responsabilidad”. Weber, dramáticamente angustiado ante la pérdida de sentido de la acción política, se refirió a las miserias de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad. Rescatar los valores es iluminarnos más con los valores de la más genuina tradición occidental.

Eficacia y eficiencia son las palabras claves, aunque quizá actualmente rebasadas, lo cual exige cada vez más, una sociedad civil vigilante, ansiosa de participación en su gestión, y sobre todo solicita de transparencia y control, ante los siempre acechantes zarpazos de la arbitrariedad, el privilegio y la corrupción.

La lucha contra la corrupción tiene dos fases: la preventiva y la punitiva. La primera implica un largo camino, que pasa principalmente por la familia y la educación, con la consiguiente internacionalización en nuestros niños y jóvenes, de valores profilácticos, que los inmunicen ante las tentaciones corruptoras; la segunda excede la acción gubernamental en *stricto sensu*, en la medida en que la rama judicial pasa a ocupar un papel relevante.

Un factor de la mayor importancia en la lucha contra la corrupción, que sintetiza aspectos propiamente éticos como instrumentales, en el control social, que hace que el acto y el individuo corruptos sean rechazados por la sociedad, evitándose así la complacencia y su aceptación inocua por parte de amplios sectores sociales. Las consecuencias de la corrupción, no sólo en lo moral sino también en lo económico (la corrupción encarece las transacciones comerciales y desvirtúa los principios de la sana competencia en el mercado), y en lo político, tal como lo revela la llamada “sociedad de cómplices”.

De manera especial merece destacarse la iniciativa de poner en práctica códigos de ética en los servidores públicos, en función de internalizar valores en su conducta, que se manifiesten en actitudes y normas de comportamiento, en el universo donde despliegan su labor y que incluye no sólo el amplio abanico de las relaciones con el público, sino también con los otros empleados y funcionarios, con los bienes bajo su custodia o administración, dentro de una gama de valores que deben orientar la función pública, como lo son entre otros, la vocación de servicio, la

honestidad, la imparcialidad, la eficacia, la responsabilidad, la disposición a la respuesta oportuna, la veracidad, la pulcritud, el decoro, y la información oportuna. Destaca de manera especial la relevancia de la transparencia, y la limitación y reducción al mínimo indispensable de la reserva y el secreto, hermanos, más de las veces, del delito, e hijos predilectos de los comportamientos autoritarios. A todo esto, Jacques Maritain apunta lo siguiente, “No basta con ser justo para ser buen político, pero la justicia es condición necesaria de toda buena política”.

Tucídides explica los éxitos políticos del gran estadista Pericles, en función de su inteligencia e incorruptibilidad. Aristóteles lo llamaba “prudente” por saber deliberar tanto sobre lo que es bueno para sí mismo como sobre lo que es bueno para el hombre en general.

Con una presión creciente de la ciudadanía, los estándares de transparencia tienden a volverse cada vez más exigentes, la corrupción en sentido amplio no es una práctica que sólo tiene lugar entre los funcionarios públicos y en el ámbito estatal. En una gran cantidad de actos corruptos existen dos partes que acuerdan para beneficiarse a expensas de los demás y en contra de la ley. Por lo tanto, en estos casos es también necesario que un privado se involucre en el ilícito, la apelación a la sociedad civil, en cuyo seno se desarrollan numerosos actos fraudulentos, tampoco asegura la solución mágica contra la corrupción. Si bien la inclusión de la ciudadanía es absolutamente necesaria desde el punto de vista de un diseño institucional que privilegie su rol como agente de prevención, no debemos perder de vista, de todos modos, que el gobernar y el ser gobernado son roles transitorios y que, por lo tanto, no se trata de colocar el mal en la función pública y el bien en la sociedad civil, sino más bien generar un sistema de vasos comunicantes que potencie el control y asegure la (*accountability*) responsabilidad.

De hecho, la corrupción no es una problemática que pueda comprenderse por la mera atribución de responsabilidad a los funcionarios públicos. Tengamos bien en claro que tal supuesto es sólo metodológico y no supone en modo alguno la justificación de cualquier nivel de corrupción, además la moral de una comunidad es un conjunto de creencias y prácticas que cohesionan la acción social y le imprimen un sentido. El problema de la corrupción es complejo. Para sistematizar lo señalado hasta el momento, podríamos enumerar una serie de notas que desalientan todo enfoque simplista. El fenómeno es: generalizado, internacionalizado, sofisticado, pluricausal y cultural. El hecho ya comentado de que las prácticas corruptas sean pluricausales, estén generalizadas, tengan escala internacional y cuenten para su supervivencia y reproducción con sofisticado apoyo técnico de distintas disciplinas, pone de manifiesto el carácter prácticamente cultural de su estatus. Esta conclusión, en el entendimiento de que la cultura crea valores, agrega la complejidad

adicional de su efecto negativo sobre el plexo de los valores sociales vigentes, los cuales, en la medida en que son aceptados acríticamente, retroalimentan el ciclo de las prácticas corruptas y degradan la moral media de una comunidad.

Adicionalmente, como se menciona, la internacionalización del fenómeno hace que se trate de un problema que no puede ser resuelto en lo estricto de manera local. Por otro lado, gran parte del dinero obtenido por prácticas corruptas goza, por así decirlo, de la protección del secreto bancario que rige en numerosos “paraísos financieros”, lo cual genera ilícitos del crimen organizado.

Comprender el fenómeno de la corrupción nos obliga a develar una trama conceptual donde confluyen temáticas de típico corte ético-político, distintas culturas organizacionales del aparato gubernamental, los diversos tiempos de respuesta característicos de la Justicia y de los medios de comunicación, el inevitable impacto de las consecuencias no deseadas de la globalización, los intereses de países que medran con actitudes no comprobadas y los inconfesables objetivos de las multinacionales del delito organizado.

No obstante, el desafío debe afrontarse pese al gigantesco poder económico y político de sus beneficiarios con la incorporación cultural de muchas de sus prácticas como valores aceptados para poder acceder a importantes posiciones sociales. Considerando aparte la hipocresía de los países del primer mundo, que por una parte, continúan lucrando con el mantenimiento del neocolonialismo y, por la otra, discurren sobre el impacto que produce en la competitividad la posible deducción impositiva de los sobornos o la cada vez más preocupante “infidelidad” de sus gerentes y empleados.

Con el objeto de evitar la usual dispersión de esfuerzos que caracteriza el tratamiento de un tema tan complejo, la propuesta plantea: i) en una primera etapa, el conocimiento profundo y sistemático del fenómeno en todos sus aspectos; ii) la implementación de un plan educativo y de comunicación social responsable de transparentar en primer término el fraude y la corrupción y, a medio plazo, generar las condiciones para modificar las prácticas y disvalores actualmente aceptados, y iii) privilegiar los distintos modos de participación ciudadana, como política conducente al cierre del ciclo de control. Continuando en el tema, nadie niega hoy que el financiamiento político forma parte del debate actual sobre corrupción y tiene, precisamente por ello, repercusiones importantísimas sobre la ética de la función pública. Por una parte, el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como bien expresa Juan Melecio, en política hay cuatro cosas que son importantes: “el dinero, la disponibilidad del dinero,

el uso que se le dé al dinero y los efectos del dinero". Con demasiada frecuencia desafortunadamente, se identifica el tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales como una de las causas principales de la corrupción política, en palabras de Landfried, "el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho".

La corrupción es tan antigua como la humanidad y a través de la historia las distintas formas políticas, expresivas de culturas disímiles, la han encarado con diferentes respuestas que van desde su tolerancia y fomento hasta su enérgica represión. Encarar el problema de la corrupción mediante normas o acciones internacionales comienza tan sólo en la década de los años noventa.

Diversas razones motivaron ese cambio. En algunos casos, la fuga de corruptos hacia otro país con dinero o bienes que no le pertenecían y las dificultades se presentaron para devolverlos o tomar acciones respecto de los bienes en su poder, lo que significó una compilación en las relaciones internacionales de los Estados involucrados. Una razón muy importante también para este cambio ha sido el tratamiento al soborno transnacional. Un factor que ha contribuido a esta reciente preocupación para combatir la corrupción a través de medidas de carácter internacional, lo constituyen las condiciones económicas surgidas en los últimos años. Por una parte, los procesos de desregulación y de modernización del Estado y, por otro, la multiplicación del comercio internacional y de las inversiones extranjeras, ha significado una mayor competencia, lo cual, a su vez, ha originado la necesidad de contar con niveles más exigentes de transparencia y de condiciones más objetivas y predecibles en las contrataciones.

En Naciones Unidas, en los últimos años, tanto la Asamblea General como el Congreso Económico y Social (ECOSOC) –los dos órganos legislativos principales– han expresado su preocupación por la corrupción y adoptado importantes resoluciones al respecto. Es cierto que en diciembre de 1975 condenó las prácticas corruptas en el comercio, incluido el soborno, por empresas transnacionales, en violación de las leyes y reglamentos de los países donde éstas están instaladas. También coadyuva a la consideración del tema de la corrupción la labor que a partir de 1992 realiza la Comisión de Prevención del Delito y de Justicia Penal, establecida ese año por la ECOSOC, la cual se abocó al tema de la corrupción como un serio problema que exige la adopción de diversas medidas por parte de los Estados. Por su parte, la Asamblea General, el órgano principal de las Naciones Unidas, ha venido preocupándose del tema de la corrupción, habiendo adoptado en los últimos años importantes resoluciones sobre la materia. De ellas, las más significativamente han sido las adoptadas en 1996 durante el cincuenta y un período ordinario de sesiones: la Resolución 51/59 del 12 de diciembre de 1996.

Entonces todo servidor público tiene o debe desarrollar un conjunto de principios profesionales o laborales, que definen lo que debe hacer en relación al ejercicio de la función pública. Es decir al conjunto de principios y reglas éticas que regulan y guían un colectivo o actividad profesional, estamos entonces refiriéndonos a la “deontología profesional”. (Rodríguez, 2008) Sin embargo, la corrupción es un tema de “cultura”, de la forma en que opera y se conduce, por lo que no esperemos que esa “manera de actuar” del servidor público se transforme de la noche a la mañana, ya que se requiere cambios estructurales que llevarían tiempo de maduración y consolidación.

En la esencia de la legislación nacional, se debe tener el conocimiento y sensibilidad suficiente para distinguir entre lo que constituye una mera falta administrativa y lo que es un delito tipificado en códigos específicos: toda vez que es muy probable, por el desconocimiento de estos límites jurídicos, observar un fenómeno de extralimitación en el que los órganos internos de control de las dependencias y entidades paraestatales pretendan sustituir al defensor originario de la sociedad: es decir, al Ministerio Público. Sólo éste puede actuar cuando a su juicio una falta administrativa hecha de su conocimiento puede constituir un delito que esté configurado previamente por una legislación de aplicación federal.

Es por eso que, después de tres mil años del imperio y sus principios generales del derecho romano, el objetivo sigue siendo lograr que la norma jurídica recobre la jerarquía perdida, que se ha convertido durante largos períodos en mediatisadora social, en protectora del inmovilismo, para que reasuma su investidura de punta de lanza de las aspiraciones comunitarias: que transite de simple reguladora de la realidad estática a cimiento de nuevas reglas de convivencia dinámicas y progresistas, que la añeja relación entre política y moral, desde la “polis” griega, trascienda a la arena civil admitiendo juicio sobre ambas para que el fin no justifique los medios (Maquiavelo Libro III).

Por eso, las acciones que se han llevado a cabo para profesionalizar a los servidores públicos no han sido adecuadas del todo. No olvidemos que profesionalización es algo muy distinto a “bolsa de trabajo” o “feria del empleo”. Alude a un concepto mucho más amplio que tiene como idea la prestación de servicios públicos al más alto nivel. Dicho motivo, que es loable –la mejora de los bienes y servicios públicos– por sí mismo, ha sido buscado por medios inadecuados. Lo cual, al final, nos ha dejado con una incógnita en el servicio público, ya que la profesionalización es uno de los temas aún pendientes en la agenda de gobierno, aunque un intento con el servicio civil de carrera.

En este sentido, el redactor jurídico, el legislador o el juez debe actuar en el momento que vivimos con base en un Estado de Derecho, en cuál

ley, en cuál reglamento, o en qué parte de la Constitución Política nos vamos a apoyar para solucionar la profesionalización del personal público. Aún más, ante la pobreza de la gran mayoría de la población, quién tiene autoridad moral para decir que debemos hacer sólo lo que la ley autoriza; quién dice que debemos aplicar una política de calidad total para erradicar la corrupción gubernamental, sanear la administración y detener la venta que se ha llevado a cabo de casi todos los recursos y sectores industriales estratégicos.

Debemos recordar que hacia principios de la década pasada, toda esta parafernalia ya había caído en el ridículo. Si la política trata de distribuir recursos y productos escasos ante una población cada vez más necesitada, las preguntas que se deben formular son las siguientes: ¿De qué forma la calidad total puede ayudar a distribuir la riqueza, si dicho acto depende de una decisión política? ¿Cómo es posible dominar el terreno de la política, en un escenario en donde se deben conciliar las exigencias y querencias de la población? ¿Es posible condenar al hambre a más de cincuenta millones de mexicanos sin admitir reclamaciones?

Por estas preguntas que ponen en entredicho la actuación pública, es que se cuestiona la venta de recursos que se llevó a cabo en los últimos cuarenta años, en los cuales se redactaron infinidad de teorías administrativas correlativas tratando de explicar la lógica occidental de la reducción de los aparatos públicos y, por consecuencia, la contracción de los espacios dedicados al servicio oficial. Desde las que insisten en el argumento de considerar el adelgazamiento de las estructuras como fuente de la eficiencia, hasta las que denuestan la obesidad de las administraciones como pretexto para el abandono de tareas estatales fundamentales.

La reinención de los gobiernos a partir del adelgazamiento de sus estructuras, no ha garantizado efectividad, pues un Estado obeso es igual de pernicioso que uno desvalido. Tampoco las teorías administrativas de importación anglosajona que tratan, a través de cursos de *benchmarking* y *leaderships*, de forjar autómatas que creen solamente en los beneficios del mercado y en el imperio de la razón de la iniciativa privada. Lo importante es crear los instrumentos políticos que son para engrandecer al Estado con la participación de todos y no sujetar la acción del Estado a la exclusión de sus instrumentos.

No ignoramos que se comparten franjas sectoriales de raciocinio, como no aceptamos que estas explicaciones tangenciales determinen las verdaderas intenciones y objetivos de la contracción administrativa. Posiblemente el verdadero origen tendría que buscarse entre las causas estructurales de la ofensiva comercial de las economías occidentales y de las que algún día formaron parte del bloque socialista soviético, y que sólo sirvieron para fortalecer un orden unipolar.

Por este motivo, a todas luces resulta inadecuada la despersonalización de la sociedad, así como los llamados a la flexibilidad laboral y cultural. No soslayemos la importancia de la formación y de las raíces culturales y sociales para la comprensión del entorno que nos rodea. Sin dicha formación, los chovinismos en contra de la globalización podrían estar a la orden del día. Además, por si fuera poco, el avance social y cultural de la población estaría en entredicho.

Hoy la cultura del ágora, representada fielmente en su momento por los rapsodas que oralizaban la historia en epopeyas declamadas de pueblo en pueblo, no es suficiente, tendría que homologarse, parcialmente, con la llamada *vox populi*. El ágora del nuevo milenio es la digitalización del mensaje, la socialización de la información y su libre acceso por parte de todo el colectivo social de la humanidad, sin que ello signifique el genocidio de las identidades y las diferencias. La mitificación de la cibernetica ha dado lugar a un esquema de rigidez maniqueísta, donde se opone la identidad a la comunicación masiva de una cultura por quienes proponen “blanquear” la globalización de los mercados con una globalización de cuerpos y almas, y por quienes controlan las hiperconcentradas industrias de la comunicación.

La sociedad exige cada día más su derecho de acceso a la educación e información. Sin embargo, sus patrones de idiosincrasia no nacen de ellos mismos, sino que son influenciados por mecanismos de manipulación comunicativa que ejercen los grupos de dominación económica a través de los *mass media*. Por consiguiente, algo que debe ser privilegiado es el respeto a las bases culturales de la sociedad.

Si a lo anterior añadimos los denodados esfuerzos de las clases dirigentes por arrasar lo poco que queda del conocimiento histórico, pluriétnico, plurilingüístico y pluricultural de las raíces ancestrales, completamos un círculo perfecto de dominación y despersonalización.

Aunado a ello, el adiestramiento de los recursos humanos para la desmitificación de la tecnología globalizante sigue ocurriendo en un recinto cerrado: las universidades. El paso a la generalización de ese adiestramiento sólo será posible en la medida que la universidad del nuevo milenio rompa los muros de su aislamiento social y pase del aula cerrada y restringida mediante los cupos de acceso, a la universidad virtual donde el saber se democratice a través de los recursos que aportan las nuevas tecnologías. Así podríamos llegar a disfrutar de la libertad de acceso a la información cultural como un derecho humano.

En otro orden de ideas, modificar las estructuras sociales también se ha llevado a otros ámbitos. Durante los últimos treinta años, el combate a la inflación se arguye como una forma específica de luchar contra la

presencia del Estado en el proceso productivo; postulado fundamental del neoliberalismo ante el vacío de futuro. Al estar restringidos para fabricar moneda y cubrir el déficit, se redujo el gasto público y se estrecharon las prestaciones a los sectores más desprotegidos. Como corolario, la desregulación, la apertura comercial y financiera indiscriminada, llevaron a grados extremos la privatización colectiva de los modelos y los servicios. La intervención del Estado en la dirección económica para beneficio de las mayorías se convirtió en una quimera. Importantes organizaciones y estructuras administrativas del Estado que incidían favorablemente en el gasto popular fueron trasladadas a los sectores privados nacional y extranjero, como es el caso de las empresas telefónicas, aeronáuticas, ferrocarrileras, transportistas, portuarias, eléctricas y agroindustriales, entre otras.

El Estado de Derecho está limitado por intereses particulares, es un intento por normalizar las exigencias de la sociedad civil. Permite y consiente los intentos de nublar toda deontología, todo entendimiento de las verdaderas causas de nuestros problemas y exacerba los enfrentamientos.

En estas circunstancias, el Estado de Derecho ha sido incapaz de oponerse a las medidas que resultan en perjuicio de la colectividad. El mismo Estado no ha tenido capacidad para fiscalizar de forma creíble los montos que han sido convertidos en deuda pública, por citar sólo un aspecto. Ese hecho, a la postre, cuestiona la actuación pública, ya que ésta debe velar por el beneficio de la población. Por eso, parece que nos encontramos en un doble discurso y en una doble moral, las cuales son malas consejeras para la aplicación de la ley.

En algunas naciones se ha desterrado al diletante en el despacho de los negocios públicos y se ha establecido la profesionalización permanente. Ésta es la verdadera función de los controles interno y externo y los ingredientes de transparencia y acceso a la información del Estado moderno. Por esto es tan importante lo que discutimos hoy, porque finalmente la asunción de la deontología o ética por parte de los servidores públicos, su profesionalización y el compromiso de ejercer un encargo en función del interés público preserva lo más preciado del hombre: su vida, sus bienes, su integridad, su libertad, su bienestar y su dignidad, como un haz de cometidos políticos, sin los cuales –y ya nos lo habían hecho saber los pensadores jónicos– el Estado no tendría razón de existir.

Se trata de encontrar una moral política que no se encierre en sí misma, que no se amuralle en el santuario de la conciencia individual, que asista a la plaza pública, socialice sus valores y se haga presente en la acción colectiva y que ofrezca una alternativa válida al mundo del capitalismo neoliberal de nuestro tiempo. Sólo así será posible convivir plenamente en democracia con justicia.

Por otro lado, los legisladores y magistrados, en situaciones difíciles deben tener la capacidad de actuar de forma imparcial, deben acudir a los ideales de la justicia. Sólo de esta manera lograrán tomar decisiones que permitan la cohesión social y la regeneración del llamado “tejido social”. Para lograrlo, dichas autoridades deben estar por encima de la influencia de los medios. Debe haber voluntad política para rescatar el verdadero imperio de la razón jurídica.

Este escrúpulo político ha permitido que los poderes se legitimen, se asuman y obedezcan. Así, no podemos dejar de observar que el marco legal es también la válvula de escape de las tensiones cotidianas y supone espacios de tolerancia. Lo anterior, lo destaco porque siempre existen circunstancias en que la flexibilidad y la discrecionalidad de los órganos encargados de la impartición de la justicia forman parte del Estado de Derecho. Sólo hay que saber cuál es el límite. Es necesario diseñar una nueva geografía moral desde el servicio público.

Es fundamental atender las implicaciones de la ontología moral y preguntarnos a qué “códigos éticos”, “misiones” y “visiones” de mercado obedece la actuación de nuestra política, así como el altísimo costo y los gastos suntuarios de quienes detentan el poder. Además, también parecería que el Poder Ejecutivo no tiene en su agenda de gobierno prioridad para atender dichos males. En cambio, se erige como figura decorativa que no alcanza a dimensionar los problemas que provoca al no establecer una distinción ante la potencia imperial.

En dichas circunstancias, en este desaseo institucional, se debe pugnar por una actuación que esté basada en el respeto de las instituciones democráticas. Bajo ninguna situación se debe permitir que los intereses personales estén sobre los intereses de la mayoría. La autoridad moral tiene que reflejarse en la relación del gobierno con los poderes, y entre los poderes mismos. Las relaciones de la federación con los estados de la unión no deben fincarse en una coordinación fiscal obligada, la cual está basada en entregar totalmente los presupuestos, sin contraparte de programas de desarrollo evaluados y cumplidos.

Urge detener, a partir de una real comprensión de la deontología, la corriente automatista y conductualista de la ley, en un país mayoritariamente compuesto por personas que han sido marginadas económica y socialmente. En caso de no atender dicha problemática, el caos podría volverse la norma y no sería enfrentado con la interpretación legaloide de una estructura jurídica formal.

Debemos echar mano del ingenio, de la sensibilidad –que es la parte superior del hombre–, de las herramientas de la negociación inteligente, del talento político del servidor público moderno. Pero, sobre todo, de la fuerza de la voluntad sincera y desinteresada para servir a los demás.

Por eso, hoy cobra una dimensión superior el tema que nos ocupa, ya que si no lo desciframos a tiempo, después será demasiado tarde y no habrá lugar para otra oportunidad. Evitemos estar enfascados en una lucha sin sentido, la cual puede llegar más tarde o antes de lo que podamos pensar, porque hoy México vive su principal encrucijada.

## Bibliografía

- Battaglia, S. (1966), *Grande dizionario della lingua italiana*, IV, Tocino, pág. 198.
- Bentham, Jeremy (1836), *Deontología o Ciencia de la moral*, Librería de Galvan, (Valencia: Imprenta de J. Ferrer de Orga) Copia digital. Valladolid: Junta de Castilla y León. Consejería de Cultura y Turismo, 2012-2013.
- Cortina, Adela (1999), *El quehacer ético. Guía para la educación moral*, Santillana, Madrid,
- Gutiérrez Sáenz, R. (2009) *Introducción a la Ética*. Estado de México. Esfinge.
- Hortal, Augusto (2002), *Ética general de las profesiones*, Desclée de Brouwer, Bilbao.
- Gimbert Roura (1968), J. "Problemas deontológicos de la medicina moderna" (discurso de ingreso en la Real Academia de Francia el 28 de marzo de 1968).
- Hirsch, Ana (2003), "Elementos significativos de la ética profesional", en A. Hirsch y R. Zavala, *Ética profesional e identidad institucional*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Kant, E., (1951). *Crítica de la razón práctica*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- López Moratalla N., et al. (1987) *Deontología biológica*, Pamplona, Universidad de Navarra, Facultad de Ciencias.
- Martínez, Omar (2000), "Un acercamiento hacia la ética y deontología periodísticas", en Hugo Aznar y Ernesto Villanueva, *Deontología y autorregulación informativa*, Fundación Manuel Buendía-Universidad Iberoamericana, México.
- Martínez Anzures Luís Miguel, *Controles y Responsabilidades en el Sector Público*, Plaza y Valdez Editores, México, 2007.
- Peiró, F. (1944) *Manual de deontología médica*, Madrid.



# Revista de Administración Pública



**Responsabilidad en la función pública.  
Responsabilidad conceptual: la ética**

**Ricardo Campos Álvarez Tostado\***

No hay ética sin libertad, o sea, la capacidad de opción, de valoración y de decisión; porque existen, de un modo u otro, alternativas y posibilidades abiertas, porque la realidad ética, en suma, es obra del esfuerzo, la lucha, del empeño y la acción constantes y voluntariamente asumidos. Nunca quizás como en la ética kantiana, la libertad moral se expresa como absoluta autonomía de la voluntad, la cual se cifra precisamente en su pureza, y su pureza en su vacío o su ruptura con la realidad, la razón ética, extrema y consolida el tajante dualismo entre Naturaleza y Moralidad, y, consecuentemente, entre deseo y deber, entre felicidad y racionalidad. Desde luego, también para Jean Paul Sartre, la libertad es el fundamento de la condición ética del hombre y su autenticidad moral.

Según Sartre, al existencialismo, le son de sobra conocidas las críticas a esa pretensión suya de fundar una auténtica vida ética sobre los supuestos de la total gratuidad y más aún, de la esencial soledad. No hay ética sin libertad, pero tampoco hay comunicación sin comunidad. "Si no se cree en nada, si nada tiene sentido y si no podemos afirmar ningún valor, todo es posible y nada tiene importancia. No hay nada en pro y nada en contra; el asesino no tiene razón ni deja de tenerla. Se pueden atizar los hornos crematorios tanto como se puede uno dedicar al cuidado de los leprosos".<sup>1</sup> Y al no existir ningún horizonte trascendente se piensa, además, que no hay tampoco metas o ideales que motiven o muevan la fuerza de superación humana.<sup>2</sup> Las morales son sin duda expresiones particulares de la moralidad universal o esencial. Sin formas concretas en las que plasman unos valores, unas normas y unos ideales éticos

\* Doctor en Administración Pública. Profesor y Asociado del INAP.

<sup>1</sup> Sartre, Jean Paul, "Introducción", *L'homme révolté, Ouures*, Vol. II, Essais, Gallimard, París 1965.

<sup>2</sup> Sobreviene, en términos de Nietzsche, "el nihilismo" del "último hombre" y se hace cada vez más lejana y "romántica" la esperanza de una trans-valoración afirmativa y creadora de nuevos valores y la correlativa "superación" del hombre, como quiera que ésta sea concebida.

determinados, históricamente definidos; se hallan siempre circunscritas a aquello que, en un tiempo y en una situación, los seres humanos conciben como “bueno” y “malo”.

La propia estructura compleja del mundo moral, sus conflictos entre lo real y lo ideal, lo interno y lo externo, lo racional y lo irracional, expresan en el fondo la oposición originaria y fundamental, o mejor dicho, la permanente tensión, entre la libertad y la necesidad. Tienen, en suma, la forma de ser del hombre y a su condición ética.

El hombre tiene que estar configurado de alguna manera específica para producir moral, para regir responsablemente su vida. La condición humana es la última explicación de la condición ética. La moral puede cambiar y el hombre puede dar contenidos distintos a lo que considera “bueno” o “malo”, “mejor” o “peor”, “valioso” o “no valioso”. Lo que varía y es una nota permanente de la naturaleza humana es su necesidad de distinguir y valorar ética y responsablemente. La eticidad es lo universal y constitutivo de las diferentes morales, sean cuales sean.<sup>3</sup> El hombre es capaz, ciertamente, de crear un reino cualitativo de valores que es irreducible a las diferencias de orden puramente físico o biológico. Nuestro destino es vivir dentro de una escala de bondad-maldad, teniendo necesariamente que valorar la vida en términos de “bien” y “mal”. La no indiferencia es la esencia de la eticidad (Quizás en un marco maniqueo, pero es así) y la responsabilidad. Es la propia fuerza moral evolutiva o cambiante la que exige la transformación concreta de las morales: la vida moral, precisamente en cuanto vida, promueve su renovación. Pareciera, en efecto, como si la propia moralidad llevara en sí una permanente necesidad de autocritica y autosuperación, por la cual las morales y los valores que ayer pudieron parecer genuinos, hoy se descubren con una significación diferente y a veces contraria.

Son ciertamente frágiles las fronteras que separan la teoría de la praxis en ética y responsabilidad. Desde luego, éstas, en sentido estricto son la reflexión filosófica sobre la moralidad en general. Tienen, como se sabe, valor fundamentalmente teórico, cognoscitivo, descriptivo y no práctico o normativo. Su objetivo propio es el esclarecimiento de los problemas y los hechos de la realidad moral, en uno o en todos sus aspectos reunidos, y no busca la instauración de una moral determinada.<sup>4</sup>

Desde sus orígenes en la filosofía griega, se extendió constantemente para proporcionar la clave, el criterio, la fórmula universal y necesaria para la valoración moral; ha buscado aquello que permitiría establecer, a nivel filosófico (racional y objetivamente fundado) algo así como “los principios éticos, las categorías de valor, o bien, la pauta de validez

<sup>3</sup> González, J., *Ética y libertad*, Fondo de Cultura Económica, México 1997.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 27.

universal, racionalmente justificada que instaure una moral verdadera". Estas filosofías morales (la socrático-platónica, la aristotélica, tomista, la estoica, la spinoziana, la Kantiana, la axiológica y hasta la existencialista y la analítica) han trascendido de un modo u otro su propio campo teórico y han orientado la realidad moral.

La responsabilidad y la ética, ciertamente, son la razón que funda la esperanza. Es necesario vencer esa otra dicotomía entre un saber carente de esperanza, importante para promover el movimiento de la vida humana, y una existencia práctica que discurre a ciegas o que basa sus afanes, sino en la pura arbitrariedad, en meros fantasmas y falsas ilusiones; en concepciones e ideologías carentes de sustrato objetivo.<sup>5</sup> La crítica de la ética sólo se supera con una ética crítica, no es posible simplemente echar marcha atrás desdeñando la conciencia crítica y la veracidad. Ante éstas no caben actitudes "revisionistas", nuevamente ilusas y regresivas, que intentan mantener sin más la existencia de un mundo "bueno", "noble" y "valioso". El saber moral y la praxis moral no se agotan en el ámbito de la pura racionalidad. Es cierto que tratándose de la realidad moral, no puede desconocerse, desde luego, que la razón es esencial: no hay moralidad sin racionalidad. Ha de admitirse, con Kant, que moralidad es una dimensión de la razón. La reflexión ética, en suma, ha de ser en todo momento consciente de que el reino de la moralidad, la ética resulta inconcebible sin el humanismo. No hay manera de separar la misión ética y la humanística.<sup>6</sup>

Para Sócrates "el bien es sabiduría" (y "el mal es ignorancia"). El examen de sí mismo y de los otros produce un genuino cambio en el modo de ser porque se trata de una acción continua e íntegra, y no de un acto aislado y eventual de reflexión. El tránsito entre el "ser" (ontología) y el "deber ser" (ética) hace posible, entonces, en la medida misma en que, como es obvio, del ser que se trata es exclusivamente el del hombre: pues es evidente que toda realidad que no sea la humana es, en sí, indiferente y axiológicamente neutral. El reino del valor es privativo de lo humano, pero de la virtud también.

De las organizaciones intergubernamentales, probablemente sea la Organización de los Estados Americanos (OEA) la que haya hecho una contribución más efectiva a la lucha contra la corrupción en estos últimos años. En 1992, el Comité Jurídico Interamericano a iniciativa de uno de sus miembros, el Dr. Jorge Reinaldo Vanossi, incluyó el tema "Primera aproximación al enfoque jurídico de la corrupción en las Américas".<sup>7</sup> Por su parte, la Asamblea General, mediante la resolución 1294 (XXIV -O/94). Instruyó al Consejo Permanente de la OEA para que estableciera un Grupo

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>6</sup> "Ética y humanismo", *Memoria del Instituto Nacional de Nutrición*, Salvador Zubirán, México 1989.

<sup>7</sup> "Ética y administración pública", *op. cit*, p. 70.

de Trabajo con el fin de estudiar el tema de la probidad y ética cívica.<sup>8</sup> También dentro de la OEA, además de la importante labor realizada por el grupo de trabajo sobre este tema, han tenido injerencia en el tema del combate de la corrupción, el Secretario General de la Organización quien ha participado activamente en la elaboración de propuestas relativas a la lucha contra la corrupción, y el Comité Jurídico, institucional, internacional y de la sociedad civil. Su implementación ha sido confiada a la Secretaría General a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, bajo la supervisión del Consejo Permanente.

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, el ex-Presidente de Venezuela, el doctor Rafael Caldera, propuso la celebración de un tratado internacional entre los Estados del hemisferio para combatir la corrupción (Que diríamos al día de hoy de ese país). Esta iniciativa fue acogida por la Cumbre de las Américas, la que dentro del punto 5 del Plan de Acción dispuso que los Gobiernos, “Desarrollarán en la OEA, con la debida consideración de los tratados y las leyes nacionales pertinentes, un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores público y privado que incluya la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción, a través de la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o de nuevos arreglos dentro de los marcos existentes para la cooperación internacional”.

El Consejo Permanente, al recibir el proyecto de Convención presentado por el Gobierno de Venezuela, lo transmitió al Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica, que había sido constituido en virtud de la resolución 1294 (XXXIV-0/94) de la Asamblea General de la OEA. En el transcurso de las discusiones dentro del Grupo de Trabajo quedó de manifiesto que para poder avanzar en la redacción de un proyecto de convención era necesario contar con un anteproyecto único que sirviera de base a las negociaciones de la convención.

Esas consideraciones fueron transmitidas, a través del Consejo Permanente, a la Asamblea General, la que, mediante la resolución 1346 (XXV- 0/95) decidió en su párrafo 5 “Encomendar al Presidente del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica que preparase un proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, con el apoyo de la Secretaría General y con base en la propuesta presentada por el Gobierno de Venezuela, teniendo en cuenta las observaciones que hayan formulado los gobiernos”. La citada resolución 1346 (XXV- 0/95) en su párrafo 6 dispuso que el Comité Jurídico Interamericano, en su período de sesiones de agosto de ese año, formulase observaciones al anteproyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, que de conformidad con el párrafo anterior de la referida resolución, había preparado el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica.

<sup>8</sup> CJI/SO.11/doc. 2/92.

Al respecto Max Weber afirmaba que el sistema legal era uno de los factores responsables para el surgimiento del capitalismo<sup>9</sup> y en un sistema en el cual proliferan las leyes, también lo hacen los requisitos, el establecimiento de todo tipo de trámites y amplios espacios para la discrecionalidad de los funcionarios, con lo cual, se crea el mayor caldo de cultivo imaginable para prácticas corruptas.

Hablar de ética del servicio público o del trabajo de los empleados públicos en la perspectiva, no es hoy solamente una moda, sino que supone hacer referencia a uno de los pilares de las reformas administrativas que están en marcha en todo el mundo. Hoy la ética y la responsabilidad de las actuaciones del poder público y de sus agentes sean éstos políticos o empleados públicos ocupa un lugar predominante en el debate social. A la luz de este debate y, en especial, de su reflejo en los medios de comunicación vemos surgir serias dudas sobre la solidez moral de nuestra vida pública. Estas dudas son percibidas por los empleados públicos como un ataque indiscriminado e injusto contra el trabajo y la dedicación de todos aquellos que tienen como tarea servir a la sociedad. Y ello es, además, un importante factor de desmotivación de los servidores públicos, que ven cómo a menudo su trabajo no sólo es insuficientemente valorado, sino que sobre él se arrojan, desde distintos ámbitos, sombras de duda respecto a la honestidad y honradez, lo que ha generado una inseguridad en los puestos públicos y su inmovilización administrativa.

En la sociedad parece haberse encendido la conciencia de que es necesario regenerar la democracia. Y, para ello, nada mejor que mirar a los principios que deberían inspirarla en todo momento. Dado que la responsabilidad y la ética es, o debe ser, una condición intrínseca a la democracia, el número de actuaciones contrarias que se producen en estos tiempos nos invita a buscar fórmulas para colocar la exigencia ética en el lugar que debe ocupar. Pero para ello hay que articular sistemas educativos que formen en los valores de la libertad y de la democracia en un ambiente de humanización de la realidad, en todos los ámbitos de la sociedad.

Las consecuencias de lo señalado, han surgido de un largo período de escándalos, que han alcanzado a los más altos estamentos del poder, con la consiguiente merma de legitimidad para muchos de ellos.

Por otro lado, y considerando el proceso de crisis del Estado de Bienestar, el cual nos ha anclado, de forma más o menos consciente, durante un buen número de años, han contribuido a agravar esta situación, además, se ha evidenciado que el campo de la discrecionalidad ha crecido desproporcionadamente, al tiempo que los Estados, agobiados por la necesidad de obtener logros y eficacia se alejaban de la sujeción

<sup>9</sup> Weber, Max, Ética Protestante, La red de Jonás, 1979, p. 122.

a determinadas normas de actuación, hoy por hoy sobreregulados con leyes y reglamentos persecutorios.

Asimismo, es preciso señalar que la mayoría de los servidores públicos realizan sus tareas correctamente y se guían por criterios éticos. El problema surge de la necesidad de reaccionar, desde el aparato público contra quienes se apartan de estos, vulnerando el compromiso de defensa de los intereses generales en el que todos estamos implicados y, además, hacen llegar a la sociedad una percepción que pone en duda la honestidad de quienes la sirven. La corrupción, como se sabe, es un fenómeno que está ocurriendo a nivel mundial, aunque en distintos grados y manifestaciones, según como haya sido su penetración y desarrollo dentro de cada momento y circunstancia. La corrupción no está presente exclusivamente en el sector público, sino también en el privado y abarca todos los sectores sociales: el político-partidista, el sindical, el empresarial, el profesional y gremial, etc. En el caso del poder Público se da en sus diversos niveles y ramas; local, municipal, estatal, federal; judicial, legislativo y ejecutivo. Además, es de antiquísima fecha y está en las propias debilidades de la naturaleza humana, como problema grave de conducta cuando el funcionario, público o privado o ambos, no administra lo ajeno debidamente y, en contrario, lo pone al servicio suyo o de terceras personas, individuales o colectivas, familiares, amigos o afines políticos. La corrupción se localiza y focaliza en cada uno de los actos que se cometen al contravenir la norma o la buena costumbre establecida, en detrimento del ente colectivo, sea público o privado, o ambos dos juntos.

Los actos de distinta naturaleza que ocurren contra el Patrimonio Público afectan al propio sistema político en su dimensión integral: considerando la economía en general, el crecimiento, el desarrollo y las inversiones; la educación y la cultura, en cuanto a los valores que se fomentan y practican; la estabilidad de las instituciones, la seguridad y la defensa nacional; la legitimidad del propio régimen democrático; la sociedad, con sus comunidades, los sectores civil y militar, público y privado, laico y religioso; la familia como núcleo matriz de la sociedad, la escuela y el individuo como persona humana, en su propia dimensión y proyección.

Importa destacar lo que expresa Carpio en su obra *14 Lecciones para Políticos Honestos* "...el fin de toda asociación es, en consecuencia, el bien personal de cada uno de los asociados. Tal bien, no obstante, al ser precisamente común a todos, se hace necesariamente distinto del bien particular de cada uno, y pasa a ser bien del todo, esto es: un bien no sólo distinto del particular de cada uno, sino superior en tanto que es el bien común".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Marrebo Carpio, Jesús, *14 lecciones para políticos honestos*, Panapo, Venezuela 1997, p. 99.

Podemos señalar que, así como la creación de los organismos ad hoc para luchar contra la corrupción representa la instrumentación de una política pública para enfrentar ese flagelo, de igual modo los Códigos o Normas afines, como instrumentos inherentes al quehacer público, se proponen con su normativa vincular e involucrar la actuación de los funcionarios públicos, desde el punto de vista de los deberes y derechos inherentes al Servidor Público, con sus sanciones y estímulos, premios o compensaciones, según sea el comportamiento obtenido en el ejercicio de la función encomendada, incluso, suponiéndola juramentada.

En el Estado, la sociedad civil, sus estamentos políticos y administrativos para la realización de los fines últimos, deben sujetarse a principios de responsabilidad y valores éticos que guíen su diario quehacer. Principios o valores universales que son aplicables a cualquier grupo humano del planeta. Sobre estos valores trascendentales nos ocuparemos específicamente de:

1. La probidad.
2. La responsabilidad, y
3. La transparencia.

Por probidad entendemos, de acuerdo al contenido del Diccionario de la Lengua Española “la rectitud, la integridad y la honradez en el obrar”.<sup>11</sup>

La responsabilidad, definida por el Diccionario Enciclopédico Ilustrado es: “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa o daño o de otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa, asunto o negocio determinado”. En este sentido, es responsable el individuo que a causa de la ejecución de un hecho debe responder de él, así que “la responsabilidad es el deber que incumbe al individuo de dar cuenta del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias”.<sup>12</sup>

Respecto a la transparencia, un importante documento de Inglaterra señala: “los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público”, por lo que también, implica la “aireación” de las actuaciones de los funcionarios públicos. La corrupción aparece cuando el funcionario público, amparado en la falta de transparencia de sus actuaciones, hace ingresar a su

<sup>11</sup> Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición XXI. Madrid, España 1992.

<sup>12</sup> Cuello, Colón, *Derecho Penal*, Tomo I, Parte General, Editorial Bosch-Barcelona. Comité sobre las Normas de Conducta para la Vida Pública (Informe Nolan). Edición del Ministerio de Administración Pública y del Instituto Nacional de Administración Pública, Octubre, Inglaterra 1996.

patrimonio bienes públicos o de particulares para su propio provecho, o de terceros, por cumplir u omitir sus obligaciones (accountability).

Muchos y de variada estirpe son los problemas que en general, con las obvias y honrosas excepciones que dan en algunas partes, confrontan los organismos administrativos, relacionados íntimamente con la ética y responsabilidad de sus funcionarios:<sup>13</sup>

- Falta de capacitación del personal, antes y después de entrar a la Administración Pública. No se requiere preparación previa, por lo que son necesarios, cursos, talleres o seminarios. Lentitud en los procedimientos. Exceso de trámites y de pasos administrativos.
- Falta de estímulos. Sueldos bajos. Ascensos demorados.
- Solapamiento o duplicidad de funciones. Hace más onerosos los costos de la Administración.
- Planta física inadecuada. Oficinas estrechas, mal estructuradas y alejadas de la vista del público.
- Equipos obsoletos.
- Uso excesivo de los teléfonos y móviles. Muchas horas-hombre perdidas en conversaciones telefónicas.
- Horarios cabalgados. Funcionarios con otros trabajos particulares, coincidiendo con labores públicas.
- Elusión de responsabilidades. Escasa capacidad de resolución. No sólo para no asumir las consecuencias del trabajo, sino para no tener que trabajar.
- Falta de coordinación e información entre distintas dependencias de un mismo servicio y entre diferentes servicios.
- Escasez de manuales de procedimientos y obsolescencia de los pocos que existen.
- Poca o ninguna autoestima.
- Débil formación ciudadana. Fallas de formación en el núcleo familiar y en la escuela.
- Desorden administrativo. Carencia de planes generales y programas específicos que abarquen todo el sistema.
- Carencia de controles. No hay supervisión ni evaluación permanente en los servicios.
- Exceso de personal y mala distribución del existente.
- Inflexibilidad estructural. Estructuras muy jerarquizadas que impiden la autonomía de gestión.
- Limitada capacidad reguladora del Estado.
- Proliferación de entes del Estado.
- Fallas en los mecanismos de coordinación.
- Falta de capacidad gerencial.
- Lentitud y resistencia a la adopción de cambios.

<sup>13</sup> "Ética y Administración Pública", *op. cit.*, p. 156.

Todos estos problemas, de una u otra manera, son factores que inciden necesariamente en la pérdida de los valores éticos y la propia responsabilidad en el surgimiento o, en todo caso, aumento de la corrupción en los entes públicos.

Además de los principios o valores mencionados anteriormente, existen otros que se entrecruzan y complementan en un solo marco de acción y, por lo tanto, son no menos importantes, aplicables a la Administración Pública y, en general, a toda la vida social del país. Vamos a referirnos en seguida a algunos de ellos.

*La imparcialidad.* Si existen derechos que no son comunes a todos.

*La eficiencia.*

*La disposición a la respuesta oportuna*

Finalmente, la corrupción hoy en día es una enfermedad social globalizada e interdependiente, que varía en su intensidad y ámbito de acción que se ha intensificado ante la creciente presencia de las empresas transnacionales, que compiten de manera voraz por obtener un espacio dentro de su propia dinámica. El nivel internacional ganado por la corrupción se ha sustentado en la existencia notoria de la impunidad y en la relativa ausencia de sanciones ejemplificantes.

*Responsabilidad y valores*

En efecto, los valores democráticos son, como señala Denhart, elementos configurados del “ethos” de la Administración pública, entendiendo por ética pública esa señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el servicio público, de forma más gratificante.<sup>14</sup>

En la reducción de las normas y controles aumenta las oportunidades de cometer errores y realizar actos improcedentes, pero su exceso puede bloquear la Administración, pues los funcionarios reaccionarán evitando los riesgos y se sumará la iniciativa por los objetivos de las tres “E”, economía, eficiencia y eficacia, continúan siendo importantes. Pero algunos países están dando claramente mayor prioridad a una cuarta “E”, la ética.<sup>15</sup>

El llamado “déficit de confianza” se ha venido alimentado por “escándalos”, de todos tipos en el personal público. Así pues, la corrupción, con sus características propias que son el uso indebido del cargo, la función o los recursos públicos con fines privados (materiales o de otro tipo), así como si el comportamiento ilícito que es un acto ilegal individual la reacción

<sup>14</sup> Vid, *La ética en el servicio público*, OCDE, Madrid 1997, p. 12.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 25.

es menos problemática que cuando se inscribe en la zona borrosa de los comportamientos “no éticos” o “improcedentes”. El primer caso puede calificarse como una aberración y, habitualmente, tramitarse a través del sistema judicial. Sin embargo, cuando se trata de una conducta improcedente (tal vez una simple falta de juicio) no están tan claras las reacciones disponibles:

“La mayoría de los casos... responden a actos penales como acusaciones de abuso de poder, injusticia y prácticas habituales de bordear la legalidad en algunas instituciones políticas y administrativas.”<sup>16</sup>

**Ethos:** El conjunto de ideales que definen una cultura global del servicio público;

**Valores:** Los principios o normas individuales que guían el juicio sobre lo que es bueno y correcto;

**Responsabilidad y Ética:** Las reglas que plasman los ideales característicos o *ethos* en la práctica cotidiana, y

**Responsabilidad y Conducta:** Los actos y comportamientos externos de los funcionarios:

“Los administradores públicos están aún luchando por configurar la responsabilidad y la ética de su profesión, no porque sea nueva, sino por que la naturaleza de esta profesión y su papel en la administración han cambiado profundamente con el tiempo.”<sup>17</sup>

Pudiéndose afirmar que: “La integridad de los políticos y funcionarios es un ingrediente esencial de la sociedad democrática.”<sup>18</sup>

“La ética puede ser puramente instrumental, puede ser sólo un medio para un fin, pero un medio necesario. La ética de gobierno es una condición *sine qua non* para una buena política pública. En este sentido, es más importante que cualquier política concreta, porque todas dependen de ella.”<sup>19</sup>

“Cuando falla la ética, cuando los ciudadanos así lo creen fundamentalmente, no es de extrañar que las discusiones sobre el tema desplacen a los tópicos políticos. La ética pone a salvo la democracia, dejando libre el terreno para el debate sobre el fondo de la política pública, de ahí su importancia. Éste es el sentido en el que la ética es más importante que cualquier otra cuestión específica.”<sup>20</sup>

<sup>16</sup> OCDE 2012.- LFSP-SFP-PGR.- México.

<sup>17</sup> OCDE 2012 P34.

<sup>18</sup> Denhart, K., *The Ethics of Public Service*, Greenwood Press, USA, 1988.

<sup>19</sup> Thompson, Dennis, *Paradoxes of Government Ethics*, P.A.R., 1992, pp. 254-259

<sup>20</sup> *Ibidem*.

Parece que nos encaminamos hacia una “crisis moral”, más que una crisis de confianza en la autoridad política, aunque es también una crisis de confianza en la representatividad y legitimidad de los sistemas democráticos, con graves repercusiones para el servicio público y que se refleja en la pérdida de respeto hacia las instituciones y en la falta de modelos éticos y judiciales con la ausencia de una responsabilidad pública.

En otros aspectos, todos los gobiernos de la OCDE se enfrentarán a presiones similares de reducción del gasto público, lo que ha dado lugar a una gama de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades del sector público, por lo que se está pidiendo a los funcionarios la realización de la misma cantidad de trabajo, empleando menos recursos, ya que “Las reestructuraciones producen inseguridad, en la medida en que los empleados consideran que peligra su puesto de trabajo.”<sup>21</sup>

Hacer que la Administración se oriente al “cliente” ha sido uno de los pilares de la reforma de la gestión pública en muchos países. Esto implica que los funcionarios, al mismo tiempo que han de arreglarse con menos recursos, se enfrentan a presiones crecientes derivadas de las exigencias de unos servicios de mejor calidad por parte de los ciudadanos. El concepto de “lealtad al Ministro” o a la Administración como principio rector de la acción administrativa está siendo cuestionado al solicitar también a los funcionarios que obedezcan a otro jefe, “el ciudadano”. La reestructuración del sector público puede haber influido también en el estado global y en la gestión de la responsabilidad, la ética y la conducta, pues ha supuesto cambios en la situación de muchas organizaciones del sector público por su conversión en empresas o, incluso, su privatización.<sup>22</sup> No es inevitable que los empleados que trabajan en las nuevas formas organizativas del sector público quedan fuera de la ética y las normas del servicio público, pero el establecimiento de declaraciones categóricas y reglamentaciones detalladas de actuación parecería contradictorio con la autonomía de gestión característica de este tipo de entidades. Las Secretarías de Estado disfrutan hoy de una autonomía relativamente mayor, pues definen sus propias normas y formas de operar, lo que ha suscitado la cuestión del debilitamiento de la “socialización profesional es decir, la inculcación de los valores del servicio público”, reforzado por el aumento de la contratación de personas procedentes del sector privado, con frecuencia para puestos de gestión o de liderazgo, que puede conducir a la desaparición del *ethos* o la cultura tradicional global del servicio público. Asimismo, con el fin de mantener un cierto *ethos* global de servicio público y evitar la potencial fragmentación, se ha tratado también de establecer directrices o valores elaboradas por entidades centrales que sean aplicables al conjunto del

<sup>21</sup> “La ética en el servicio público”, *op. cit.*, p. 37.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 47.

servicio público a partir de las cuales cada uno de los organismos defina sus propios códigos de conducta específicos, agregando que el corolario a la autonomía de gestión es la disminución de las reglamentaciones en detalle.

“En algunos casos, esto supone que el código de conducta, tanto para los procedimientos internos como para los actos discrecionales de los funcionarios y sus relaciones con los clientes y usuarios, deberá basarse en mayor medida en la discrecionalidad y en las normas que determinan lo correcto y lo incorrecto.”<sup>23</sup>

Las reformas de la gestión pública han aumentado los contactos entre los sectores público y privado. Los funcionarios participan de forma creciente en actividades comerciales, lo que en algunos casos puede crear áreas de riesgo, tales como la gestión contractual de compras (licitación) y la de los procesos de privatización. Los funcionarios pueden también verse obligados a competir con el sector privado o asociarse con éste para la prestación de servicios. El contacto más directo con el dinero público (junto con la reducción de los controles) puede dar lugar a mayores tentaciones de corrupción y fraude o el aumento de los conflictos potenciales de intereses, además la búsqueda de la eficiencia en la prestación de servicios ha obligado a algunos agentes públicos a una verdadera competencia con los privados, y la imitación de su forma de operar. ¿Deberían igualarse las reglas del juego, ya sea liberalizando el sector público o aplicando las restricciones de éste a los contratos públicos con lo privado? Son asuntos que los países tendrán que analizar a medida que avancen por la senda del modelo de gestión. Se debe considerar actualmente que la figura del funcionario anónimo se está convirtiendo en un vestigio del pasado, asimismo la mayor visibilidad de la actuación de los funcionarios se extiende también a sus errores y comportamientos indebidos, por lo que podría afirmarse que el aparente aumento de estos últimos es más bien una manifestación de la mayor transparencia y control, al quedar ahora abierto al juicio del público y de los medios de comunicación lo que antes permanecía oculto en el secreto de la burocracia.<sup>24</sup> Para que el contexto político mundial funcione con eficacia, debe existir confianza entre los funcionarios públicos y sus interlocutores nacionales y foráneos. Retomando temas, la infraestructura ética puede considerarse integrada con tres funciones: control, orientación y gestión. El control puede lograrse mediante los tres componentes siguientes: un marco legal que permita la investigación y acusación independientes; mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinio públicos. Del mismo modo, la orientación puede conseguirse a través de otros tres componentes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos; código de conducta que determinen los valores y normas, y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación. La gestión puede

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>24</sup> *Idem*.

lograrse mediante dos elementos: unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura o mediante un organismo especial con competencias en materia de responsabilidad y ética. Toda iniciativa emprendida en el sector público está llamada a fracasar a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. Este compromiso suele expresarse mediante declaraciones, demostrarse mediante el ejemplo y fundamentarse mediante la asignación de los correspondientes recursos, emisión de leyes, reglamentos y códigos.

Los cargos democráticamente electos desempeñan dos papeles esenciales en la promoción de la ética y la responsabilidad en el servicio público. En primer lugar, como políticos, tienen la obligación de responder ante los votantes por las actividades realizadas en su nombre, lo que les coloca en una posición única para exigir que las decisiones adoptadas sean transparentes y los servicios se presten de forma equitativa. En segundo lugar, en su calidad de legisladores tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectivas sus exigencias. La expresión más tangible del compromiso político es la asignación de recursos. Construir una infraestructura ética requiere tanto autoridad como dinero y el marco legal que es el conjunto de normas legales y reglamentarias que establecen las normas de comportamiento de los funcionarios e imponen estos límites mediante sistemas de investigación y acusación. Dado que inviste de eficacia jurídica a la infraestructura ética, opera como una función de control. Los principales elementos del marco legal de la infraestructura ética son el establecimiento de límites al comportamiento de los funcionarios y su aplicación efectiva mediante sanciones, así como el escrutinio y la iniciativa públicos mediante la mejora de la transparencia en las actividades de gobierno.

En los Estados Unidos, la Ley de Ética en la Administración de 1978 estableció un sistema público global de transparencia financiera para las tres ramas del gobierno federal, mientras que la Ley de Reforma Ética de 1989 reforzó las restricciones postempleo, prohibió pedir o aceptar regalos, impuso determinadas limitaciones a los ingresos procedentes de fuentes externas al empleo y prohibió la percepción de honorarios extra labor. El mero establecimiento de límites para el comportamiento y la amenaza de sanciones resultan ineficaces si los poderes públicos no los hacen cumplir, pues tal amenaza sólo adquiere carácter eficaz en la medida en que sea suficiente, aplicada y respetada.

En el caso de que si un ciudadano pueda acreditar la existencia de un acto administrativo indebido, la legislación constitucional o administrativa le ofrece medios de reparación, si bien de carácter generalmente correctivo y no punitivo. No obstante, hacer depender en exceso la infraestructura ética y responsable de la legislación tiene sus inconvenientes, pues

tiende a fomentar la búsqueda del cumplimiento mínimo: la ejecución de las sanciones, pese a ser necesaria, está diseñada más bien para desincentivar los comportamientos indeseables que para promover los deseables. El código de conducta en el servicio público puede ser un documento jurídico o una simple declaración administrativa en los que se establezcan la calidad y los niveles esperados de cumplimiento por parte de los funcionarios correspondientes, señalando los principios éticos aplicables al servicio público en general o a un departamento u organismo específicos. El código de conducta de una organización determinada puede comprender una declaración de valores, una descripción de su función, incluidas las responsabilidades de los funcionarios y para con éstos, especificando también en algunos casos los aspectos relativos a la constitución, los ciudadanos, la administración, los cargos electos y las asambleas legislativas, incluyendo una lista de las obligaciones jurídicas de sus empleados tales como la declaración de los conflictos de intereses y las restricciones a las declaraciones de éstos, así como, las restricciones a las declaraciones públicas y a las actividades políticas. Además, puede incluir diversas disposiciones procedimentales de alerta o niveles mínimos de rendimiento. Estos códigos, ya sea tengan carácter legal o administrativo, desempeñan fundamentalmente un papel orientador en la infraestructura ética. No obstante, ejercen también una función de control al establecer y dar publicidad a las restricciones de comportamiento y al establecer normas. Los códigos de conducta pueden ser de aplicación al conjunto del servicio público o a un departamento u organismo determinados. El código de un organismo puede incorporarse también en el contrato de trabajo de sus funcionarios, así como, pueden incluirse también en el juramento del cargo y aplicarse mediante acuerdos de rendimiento. Su elaboración es una importante iniciativa de gestión. Para ser eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados. Para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculatorios para los funcionarios. Para evitar los recelos y resistencias de los empleados, la elaboración y aplicación de éstos, requiere una sólida estrategia de gestión que asegura una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos. Esto supone, al menos, consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la mera imposición.

La profesionalización es el proceso de aprendizaje y asunción de *ethos*, valores, ética y normas de conducta por parte de los funcionarios. Los mecanismos esenciales de socialización son los programas de educación y formación, así como la existencia de buenos ejemplos en los niveles directivos superiores. La socialización profesional contribuye a la configuración de la infraestructura ética mediante la comunicación de normas de conducta y el desarrollo de las técnicas y capacidades de

juicio de los funcionarios para su cumplimiento.<sup>25</sup> La profesionalización depende en gran medida del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores.

Esta socialización profesional complementa de diversas formas, mediante su función orientadora, la función de control de la infraestructura ética. En primer lugar, tiende a operar con iniciativas activas, centrándose en la forma de cumplir las normas mediante la formación y los modelos de comportamiento. En segundo lugar, otorga un carácter más práctico e inmediato a la dimensión ética de las cuestiones, al ponerla en relación con las circunstancias reales, normalmente en el ámbito del departamento u organismo. En tercer lugar, es adecuada para la resolución de dilemas éticos no previstos por las leyes, reglamentos y códigos.<sup>26</sup>

Todos los organismos federales y estatales están obligados a mantener un programa de formación ética para asegurar que todos los empleados sean conscientes de las reglas establecidas por las leyes de conflictos de intereses y las normas de conducta. Además de la hora de formación ética obligatoria para todos los nuevos empleados, los que ya ocupan un nuevo puesto deben recibir otra hoja anual. Aunque no está reglamentariamente exigido, muchos organismos proporcionan también información sobre este asunto a los funcionarios que dejan el servicio público.

Las condiciones del servicio público son importantes para la infraestructura ética y la responsabilidad en cuanto determinan un ambiente más o menos favorable. Pueden consistir en factores externos e internos. Los factores externos derivados del ajuste del sector público, han dejado pendiente alguna cuestión de relaciones laborales o salariales o alguna confusión derivada de la fatiga causada por los continuos cambios y reformas. Estas consecuencias pueden deteriorar la moral del sector público, lo que la hace menos proclive al comportamiento responsable.

Los factores internos, es decir, las políticas de recursos humanos, influyen directamente en el comportamiento de los funcionarios. En primer lugar, determinan el modo en que se contratan, forman, supervisan, desarrollan, remuneran y disciplinan, configurando gran parte de la cultura organizativa del servicio público. En segundo lugar, también incluyen factores que afectan a la moral, tales como la remuneración y la seguridad en el empleo. En tercer lugar, y de forma más directa, las políticas que ofrecen protección (sea mediante sistemas de alerta u otros procedimientos de rendición de cuentas) inspiran en los funcionarios la confianza necesaria para oponerse a exigencias indebidas y denunciar la corrupción y las conductas no éticas.

<sup>25</sup> Kernighan, Langford, *The responsible public servant*, Canadá, 1993.

<sup>26</sup> "La ética en el servicio público", *op. cit.*, p. 60.

Las políticas de recursos humanos promueven la ética y la responsabilidad, estableciendo un tratamiento justo y equitativo para todos los empleados. La contratación y la promoción por méritos son una manifestación de justicia y de profesionalización del servicio público. Aún no está determinada la repercusión de la remuneración sobre la integridad. No obstante, la corrupción no es un fenómeno exclusivo de los funcionarios con baja remuneración además existe una sutil conexión entre seguridad en el empleo e incentivos al rendimiento. Un puesto garantizado de por vida puede llevar a la autocoplacencia y al bajo rendimiento, mientras que, por otro lado, el trabajo temporal o no laboral puede tener menores incentivos para considerar las consecuencias a largo plazo de los actos, pues la persona en cuestión tiene poco que perder, de ahí el riesgo del servicio civil.

Los organismos que coordinan el marco ético global y la responsabilidad, van desde comités parlamentarios, organismos centrales, departamentos u organismos independientes encargados de la supervisión en el servicio público, todos los cuales cumplen una función de gestión mediante la coordinación y apoyo de todos los restantes componentes de la infraestructura. Pueden realizar directamente las iniciativas éticas o delegar esta tarea en otros departamentos y organismos.

Los organismos de coordinación con planteamiento de vigilancia investigan o persiguen los actos de infracción de la responsabilidad y de la ética, tengan o no carácter de delito. La clave de su eficiencia es la denuncia de la conducta indebida. Debido al potencial de infracciones de las libertades civiles, los organismos de coordinación con funciones extraordinarias de vigilancia no resultan frecuentes, tendiendo a seguir cuando se producen situaciones en las que el crimen organizado o la corrupción sistemática denominan una rama completa del gobierno como la policía, el ejército o el poder legislativo. Los organismos de coordinación, suelen ser organismos de gestión o departamentos ya existentes encargados de la gestión del servicio público o de la administración y son los principales “comercializadores” de la ética en estos ámbitos, educando a los funcionarios y tal vez al público en general mediante la concientización respecto a estas cuestiones éticas y el apoyo al desarrollo de cualificaciones para su análisis.

Al respecto un apunte del Comité Nolan:

“Analizar las cuestiones actuales sobre las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos, incluidos los mecanismos relativos a las actividades financieras y comerciales, y formular recomendaciones de cambios necesarios a adoptar en los mecanismos actuales para garantizar los máximos niveles de corrección en la vida pública.”<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Primer informe del Comité, términos de referencia, 1995.

La misión encomendada al Comité sobre toda gama de empleados públicos: desde los funcionarios y los empleados de organizaciones semipúblicas y a los políticos.

Aunque en 1982 se promulgó en México la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (las reglamentaciones relativas al comportamiento de los funcionarios), resultaba evidente que las estructuras de supervisión del comportamiento de los funcionarios eran inadecuadas.

Las dos recientes iniciativas, claves para la construcción de un marco ético, son: el Programa de Modernización de la Administración Pública y la creación de la Auditoría Superior de la Federación, anunciada por el ex-presidente Zedillo en 1995. Una prioridad del citado programa era "... realizar una revisión integral del marco legal vigente, que debe definir con toda claridad los derechos y obligaciones tanto de los funcionarios como de los ciudadanos para reducir la discrecionalidad en la aplicación de la ley".<sup>28</sup> Las principales funciones de la Auditoría Superior de la Federación son: "... controlar, supervisar, verificar y corregir el uso de los recursos públicos y... formular recomendaciones para la mejora de la gestión en el sector público. Ciertamente, la creación de un marco ético en México (mediante la definición de las reglas aplicables al comportamiento de mecanismos de rendición de cuentas a través de auditorías efectivas) está relacionada con el actual proceso de democratización en que están embarcados el país y sus instituciones de gobierno.

Las similitudes entre las nuevas iniciativas de los distintos países parecen indicar algunas orientaciones comunes en la gestión ética del servicio público, entre las que destacan:

- Intento de redefinir los valores;
- Nuevos códigos de conducta;
- Procedimientos de alerta, y
- Obligación de declarar intereses y patrimonios.

Son necesarios nuevos códigos de conducta. Estos códigos tienden a incluir una declaración de valores globales y genéricos del servicio público. En términos de puesta en práctica, la sencillez y el carácter integral (algunos países mencionan la importancia de que los documentos sean breves y estén redactados en un lenguaje sencillo) son factores clave para la utilización práctica de estos códigos como guía de comportamiento y decisión. Algunos países mencionan también la consulta a las partes implicadas, el personal y los representantes sindicales como un importante factor para la "aceptación" como propios de estos códigos por parte de los funcionarios. Muchos países mencionan nuevas iniciativas de "alerta",

<sup>28</sup> Ver Programa SECODAM-SFP.- Decretos 1994,2012 del Ejecutivo Federal. México.

que suelen consistir en procedimientos que faciliten la denuncia de las conductas indebidas que permitan a los funcionarios formular recursos o solicitar asesoramiento cuando se les pide realizar una tarea que consideran improcedente o no ética.

Disponer de procedimientos viables y eficientes de denuncia es tal vez más importante en el entorno moderno de gestión pública de lo que lo era anteriormente, pero vale la pena precisar que:

“El exceso de controles puede obstaculizar la actividad administrativa, sistemática y generar desigualdades, al multiplicar los requisitos para la revisión de las decisiones propuestas, aumentar los procedimientos burocráticos y retrasar la adopción de medidas. Se gasta tanta energía intentando controlar las actividades administrativas que, en la práctica, apenas queda tiempo para hacer el trabajo real. El exceso de controles puede, por tanto, ahogar la receptividad de la administración frente a las necesidades de sus usuarios”.<sup>29</sup>

Finalmente los servidores públicos enfrentan retos cada vez más complejos. La responsabilidad (*accountability*) ha dejado de ser una moda administrativa, para convertirse en una demanda más, tanto interna como externa. Estas mejoras de la cultura de la gestión pública dependen de un nuevo diseño del marco constitucional de la responsabilidad pública. Al mismo tiempo, aquella no se desarrolla en un vacío político y las instituciones junto con los procesos de responsabilidad deberían de diseñarse para promover y reforzar estándares crecientes de rendimiento. Igual que hay una diversidad considerable en las funciones de las organizaciones, debería de existir la correspondiente diversidad de formas a las que éstas se sujeten. Por lo que, se necesita una aproximación de contingencias para ajustar las formas de responsabilidad a las funciones de la organización.

La nueva cultura de la gestión pública debe enriquecerse mediante la percepción de la responsabilidad como un componente del proceso de gestión más que como algo extraño a ello. La doctrina de la responsabilidad ministerial es una necesidad y elemento fundamental para mejorar la administración. Una mejoría en la función pública sólo puede provenir de un proceso de que ponga énfasis en la actividad de su administración.

## BIBLIOGRAFÍA

Cuello, Colón, *Derecho Penal*, Tomo I, Parte General, Editorial Bosch-Barcelona.

---

<sup>29</sup> James Fresler y Donald Kettl, citados en “La ética en el servicio público”, *op. cit.*, p.110.

- Denhart, K., *The Ethics of Public Service*, Greenwood Press, USA, 1988.
- González, J., *Ética y libertad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Instituto Nacional de Nutrición “Ética y humanismo”, *Memoria del*, Salvador Zubirán, México, 1989.
- James Fresler y Donald Kettl, citados en “La ética en el servicio público”, Kennighan, Langford, *The responsible public servant*, Canadá, 1993.
- Marrebo Carpio, Jesús, *14 lecciones para políticos honestos*, Panapo, Venezuela, 1997.
- Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública. *La ética en el servicio público*, MAP, OCDE, Madrid, 1997.
- Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición XXI. Madrid, España, 1992.
- Sartre, Jean Paul, “Introducción”, *L’homme révolté*, Oeuvres, Vol. II, Essais, Gallimard, París, 1965.
- Thompson, Dennis, *Paradoxes of Government Ethics*, P.A.R., 1992.
- Weber, Max, *Ética Protestante*, La red de Jonás, 1979.



# Revista de Administración Pública



## RESEÑA

**Oscar Diego Bautista (Coordinador), (2015), Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.**

Jaime Rodríguez Alba

Es de celebrar que se vinculen investigadores y responsables políticos y administrativos en proyectos destinados a explorar las fuentes de la corrupción, así como arrojar ideas de cómo combatirla. Tal es el caso de la obra que ahora reseñamos, coordinada por Óscar Diego Bautista y publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), cuyo título completo es: *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*.

Como señalan en la presentación de la obra Mauricio Valdés Rodríguez (Presidente Ejecutivo de IAPEM) y Alejandro Germán Hinojosa Velasco (Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México), existe en nuestras sociedades una creciente necesidad, pero también una progresiva demanda de ética. Necesidad porque los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI han mostrado cómo el mal de la corrupción ha ido en aumento. Demanda porque por suerte, según todos los indicadores, la ciudadanía comienza a dejar su pasividad al respecto y orientarse hacia una actitud proactiva frente a la corrupción, valorando que la ética deje de ser mera justificación retórica y comience a estructurarse en medidas concretas. Hay mucho por hacer, y esta obra es un paso más, de considerable interés.

Pero ni el tema ni el combate a la corrupción son sencillos. No sólo porque la corrupción sea una suerte de “universal antropológico” –no ha habido tiempo ni espacio humano sin corrupción– sino porque pareciera que según se generan herramientas para combatirla sucede con la corrupción como con la Hidra de Lerna, metáfora usada por Oscar Diego. Cuando Heracles y Yolao intentaron matarla, no sólo tuvieron que protegerse boca y nariz para no sufrir su aliento venenoso, sino que observaron que por

cada una de las cabezas –hasta nueve le suponen llegó a tener– que cortaban, aparecían dos. Combatir la corrupción tiene este primer embate: los corruptos proliferan, buscando las grietas, estableciendo nuevas prácticas y más sofisticadas. Al final, según cuentan algunas fuentes antiguas –detalles del mito, R. Graves (1985:73 a 75)–, lo efectivo fue una idea aportada por Atenea: echar una red ardiente sobre el cuello sin cabeza, para que así cicatrizara la herida y no dejara regenerarse el tejido.

La obra que reseño es, por seguir con la metáfora, no la red entera, pero sí una de las modestas hebras que la componen. Y es importante saber que aunque modesta, imprescindible: toda red se teje hebra a hebra. Ya Platón propusiera como descriptor fundamental de la actividad filosófica la del tejido (Platón, *El Sofista*, 1988). Las ideas conforman una “simploké” (el verbo “symplekoo” en griego quiere decir “entretejer”, “unir”, “enlazar”, etc.), al modo como se tejen las redes de los pescadores. Hay que saber tejer la red, para que cumpla su función. Así también hay que analizar la corrupción para tejer la adecuada red que la pueda contener.

Esta obra cumple la función de tejido, de manera, además, interesante y señalando experiencias, casos y diseñando herramientas concretas. También deja abiertas líneas de acción que pueden ser recorridas, cumpliendo así la función de detenernos en el análisis pero apostando por la acción siempre, señalando por dónde pudiéramos continuar. Es así una obra fundamental para el pensar: pensar es señalar lo que se retira, como advirtiera Heidegger (2001:99). La corrupción siempre se retira cuando se la señala, busca el modo de eludir a quien la persigue. Por eso pensar es siempre necesario: señalar los caminos a recorrer. Y aunque la inteligencia nos diga que la corrupción siempre estará, la voluntad nos ha de encaminar a cortar cabezas a la corrupción, procurando que no se multipliquen, cicatrizándolas y buscando hasta el más mínimo resquicio de ese tejido putrefacto que puede recomponer el tumor. Por eso, la ética es, quizá, la herramienta más importante al efecto: hasta la ley, sin el espíritu que la ética le da, se queda inerme.

*Ética pública frente a corrupción* ofrece conceptos y experiencias que nos permiten entender la anatomía de la corrupción, aportando diversos materiales que permiten desarrollar acciones concretas para combatirla. El punto común que recorren los diversos análisis y sugerencias es el lugar central que la ética ha de tener. Pues, como dijera Aristóteles, la Ética nos enseña a conocer hábitos, costumbres, etc. que hacen al hombre virtuoso, pero sobre todo se encamina a hacernos virtuosos.

Oscar Diego Bautista nos ofrece un minucioso análisis de cómo edificar un marco ético preventivo contra la corrupción. Su aportación delimita instrumentos éticos de aplicación práctica, así como sugiere organismos para implementarlos y considera diversas estrategias para combatir

la corrupción. Los instrumentos abarcan una gama que va desde los Consejos y Oficinas de Ética, los marcos normativos, hasta las Auditorías. Pero también han de incorporar políticas, entre las que el autor señala las políticas de difusión de valores, de motivación en ética y políticas específicas acerca de regalos, de recursos humanos o políticas macro para los Estados. Instrumentos que han de estar puestos en sintonía con las acciones: dignificación del cargo, formar líderes éticos, denuncia de actos antiéticos, y acciones orientadas a generar “escaleras de virtud”, entre otras.

Señala la aportación de Oscar Diego diversos organismos que pudieran implementar los instrumentos éticos. Así, organismos de: denuncia, prevención, control presupuestario, sancionadores, oficinas antifraude, Fiscalías anticorrupción, y otros similares. Y lo que no es menos importante, así como se combate mediante la estrategia, esto es, mediante el diseño de tácticas y orientación de momentos, lugares y contingentes involucrados, es preciso en el combate a la corrupción: estudiar la situación, la anatomía de la corrupción, preparar las herramientas de batalla, generar actitudes de combate, analizar el momento adecuado y, especialmente, batallar y reajustar la estrategia allí donde sea preciso.

Destaca, a mi entender, de la aportación de Oscar Diego, la sugerencia de vehiculizar la socialización en ética en las organizaciones mediante la creación de “sistemas internos de integridad”. La integridad es una virtud y como tal es resultado de la acción: se cultiva. Cara a la creación de los mismos sería de gran ayuda retomar los elementos, estrategias y fines del Sistema Ético Integral, del que habla en otros lugares (2008, 2009). Este sistema ayudaría mucho a identificar elementos y procesos corruptos, así como a volcar medidas concretas hacia cada institución.

Edgar Ramón Aguilera realiza un interesante análisis del lugar que la formación ética ha de asumir para la buena praxis de los jueces. Retomando el concepto de “juez avispa” –el que aplica la legalidad pero de un modo vicioso (con soberbia, inclemencia, cólera, resentimiento, etc.)–, se hace énfasis en el lugar central que la virtud tiene para la actividad judicial. Un juez virtuoso puede enmendar la inmoralidad y la injusticia de una ley. Para el autor es fundamental fomentar la interiorización y práctica de las virtudes en la actividad del juez. Tanto las virtudes epistémicas, como las morales, las institucionales y las específicas del cargo. Las primeras, como la Prudencia, permiten al juez sopesar la circunstancia del caso, atendiendo a las consecuencias de la sentencia, la existencia de múltiples hipótesis de interpretación y la adecuación de la norma. Las virtudes morales –honestidad, templanza, magnanimitad, etc.– ayudan a la praxis concreta y conforman un carácter adecuado. Las institucionales, como la buena comunicación, potencian la cooperación y la apuesta por la realización de la justicia y la equidad. Finalmente las virtudes específicas del juez,

como la imparcialidad o la apertura mental, potencian la ejemplaridad del mismo, así como dignifican tanto el cargo como la administración misma de la justicia.

Pudiera parecer un tanto paradójico que la justicia devenga injusta, pero es un hecho que se puede apreciar en diversos lugares y tiempos: la corrupción de la justicia es quizá el problema más grave en el combate a la corrupción. Factores como la desindividuación, la dispersión de responsabilidad, la ambigüedad de la circunstancia, la presión del grupo o la obediencia a la autoridad, son para el autor claves explicativas de la emergencia de "sistemas jurídicos patológicos". Para comprender cómo esto sucede Edgar Ramón Aguilera acude al análisis que psicólogos sociales, como Milgram o Zimbardo, realizan sobre "el poder de la situación". Todos los seres humanos, los jueces incluidos, estamos bajo dicho poder, e impulsados por el mismo somos capaces de tremendas aberraciones y atentados contra la dignidad y derechos humanos.

Resulta interesante la hipótesis con la que trabaja el autor: para combatir la corrupción judicial no bastan las simples leyes. Es preciso fomentar una suerte de "heroísmo ordinario" que aliente a no participar, y no aprobar, tácitamente, las conductas contrarias a la ética. Resistir, como dice Aguilera, al poder de la situación mediante el cultivo de las virtudes éticas. Formar jueces virtuosos mediante el despliegue de estrategias educacionales que abarquen tanto los primeros años de vida en la familia y la escuela, como los procesos de inducción y socialización profesional.

En un proceso educativo de estas características resulta muy interesante la aportación de Jesús Lima Torrado sobre la Educación Crítica en Derechos Humanos (ECDH). Crítica por cuanto se erija en un elemento fundamental para contrarrestar los antivalores hoy vigentes, resistiéndose a los procesos de ideologización, etnocentrismo, etc., a los que los discursos y prácticas de los Derechos Humanos suelen estar sometidos. Sería largo exponer las características de tal educación en esta reseña, pero es más que sugerible prestar atención a este escrito en el que se dan claves y experiencias al respecto. Temática en cierto declive en nuestros tiempos, donde la noción misma de derechos humanos es atacada por diversos flancos. Educar en derechos humanos inhibe la corrupción de múltiples modos, entre otros potenciando el reconocimiento de la dignidad intrínseca del ser humano, el hecho de que nunca puede devenir medio para los fines del mercado ni de ideologías de diverso tipo.

El trabajo que aporta Juan José Bustamante, apoyándose en las herramientas que aporta la etnografía en contextos institucionales, permite comprender el poder de la situación en el caso de la corrupción policial en el Estado de Nuevo León. El autor señala los aciertos del modelo de reclutamiento e inducción diseñado por Hernán Guajardo. Pero

muestra también las limitaciones del mismo. Bien porque no se aplica íntegramente: pese al rigor de la selección, hay muchos cargos policiales que son seleccionados por motivos políticos; bien porque es muy difícil sustraerse a la dinámica corrupta. Como muestra el autor, por experiencia propia, cuando alguien se sustraer a las prácticas corruptas es marginado e intimidado por sus propios compañeros corruptos. Juan José insiste, como todos los autores de este libro, en el lugar central que tiene la educación ética, tanto en el ámbito de la familia, como en la formación en la escuela y en el cultivo de amistades virtuosas. En general, apostando por una revitalización de valores desde la sociedad civil.

Educar en ética mediante la mirada, mediante la sensibilización es también el tema del trabajo que yo aporto a esta obra. El cine permite quizá más que ningún arte aproximar la mirada hacia los valores deseables y nos sitúa ante la posibilidad de una educación emocional en virtudes éticas mediante la formación de un “espectador desinteresado”. Espectador que, con la adecuada herramienta –en el trabajo se diseñan materiales para trabajar con el cine desde un punto de vista ético–, puede devenir empático e incorporar la necesidad de cambiar la propia vida en consonancia con los principios y valores de la ética pública.

No menos relevante en esta obra es el análisis minucioso de la legislación española –nacional, autonómica y municipal– en materia de ética pública que realiza Bernabé Aldeguer Cerdá. Desde 2007 se aprecia un notable incremento de la corrupción, especialmente influenciada por el sector inmobiliario, así como un desplome de la confianza social en las instituciones en España. Las numerosas modificaciones legales introducidas permiten, para este autor, generar marcos y procesos de gestión de integridad, sobre la base del diseño de una infraestructura ética que tiene diversos componentes en diverso modo logrado según la comunidad autónoma. Entre los componentes de tal infraestructura están: la formación ética y herramientas para el cambio cultural; el compromiso y liderazgo político; el desarrollo de un marco legal y normativo obligatorio y coercitivo; instituciones de coordinación, y procedimientos para la identificación de sectores riesgosos a la corrupción. Pero no todas las comunidades despliegan las mismas herramientas éticas, y quizá fuera bueno lograr una cierta armonización al respecto. Así por ejemplo, mientras comunidades como Aragón disponen de un Comité de Ética, otras no. De los detalles de la legislación en materia de ética pública se ocupa el autor con un detalle asombroso. No sin dejar de destacar algunas deficiencias que se desprenden del análisis de la misma. En concreto se aprecia una deficiente formación y socialización profesional en ética pública, así como la necesidad de profundizar en la creación y dinamización de órganos de implementación de medidas éticas.

Como cierre de la obra resulta de mucho interés asomarse al trabajo de Víctor Hugo Méndez Aguirre. En el mismo se insiste en una línea de

argumentación que hemos explorado en otras obras coordinadas por Oscar Diego (2010, 2014): la corrupción bloquea la genuina democracia, así como pervierte el sentido de la gestión pública misma. Como señala Méndez Aguirre, tomando como marco hermenéutico la lectura que de Platón realiza Alain Badiou, las prácticas de la retórica, auspiciadas por diversos elementos oligárquicos, hacen que el ejercicio de la democracia devenga contradictorio: allí donde se ha de potenciar la autonomía y la auténtica libertad, devienen formas de subjetividad caóticas que alientan la emergencia de distintas formas de tiranía. La corrupción democrática emerge cuando, entre otros factores asociados a los intereses oligárquicos siempre existentes, la figura del “demegoros” (orador popular) ocupa el lugar simbólico y central que ha de tener el “demiurgo” (originariamente “organizador del demos”, pero también “trabajador”, “productor” de lo común). Para bloquear la corrupción democrática el autor repasa la principal apuesta griega: la Paideía, educación o formación de la persona, en tanto la persona supone siempre el horizonte de sentido de la comunidad y su organización.

A mi entender estamos ante una obra que realiza interesantes aportes en el tejido de una red de contención a la corrupción, tomando como impulso central la ética. Lo interesante ahora sería que esta obra pueda servir de acicate para implementar ideas, herramientas, clarificar fines, etc., cuyo objetivo sea la realización de ese ideal de los derechos humanos, hoy quizás más que nunca amenazado por la lacra de la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (1985) *Éticas*. Editorial Gredos, Madrid
- Diego Bautista, O. (2008). *La ética en la gestión pública* (memoria de tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Disponible electrónicamente en: <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>
- Diego Bautista, O. (2009) *Ética para corruptos*. Ed. Desclée de Brouwer, Bilbao
- Diego Bautista, O., Ausin Tx., compiladores (2014) *Democracia ética*. Edita Instituto Electoral del Estado de México, Toluca
- Diego Bautista, O., compilador (2015) *Ética pública frente a corrupción*. Edita Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca
- Graves, R. (1988) *Los mitos griegos*, vol. II. Alianza Editorial, Madrid
- Heidegger, M. (2001) *Conferencias y artículos*. Ediciones del Serbal, Madrid.
- Peña, L., Ausin, Tx, Diego, O. compiladores (2010) *Ética y servicio público*. Editorial Plaza y Valdés, Madrid
- Platón (1988) *Diálogos V*. Editorial Gredos, Madrid

# Revista de Administración Pública



## RESEÑA

Colección: *Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas*

- Oscar Diego Bautista. **Fundamentos de la ética en el Servicio Público.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 1.
- Oscar Diego Bautista. **Ética Pública: su vinculación con el Gobierno.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 2.
- Oscar Diego Bautista. **Ética para Gobernar sin Corrupción.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 3.
- Oscar Diego Bautista. **Medidas y medios para combatir la Corrupción.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 4.

Ante el panorama de corrupción que invade los gobiernos y administraciones públicas del mundo en la época contemporánea, una lección básica y primordial, es volver a los fundamentos originales de la política, a los principios del buen gobierno, a la formación idónea de los servidores públicos acompañada de un perfil ético.

Es conveniente recordar que ya desde las antiguas civilizaciones, tanto en Occidente como en Oriente, se encuentran los siguientes puntos: a) preocupación por la formación de los gobernantes, b) códigos de ética que contienen valores y principios a los cuales los gobernantes deben ajustar su conducta, c) maestros o preceptores dedicados enseñar y transmitir valores en los gobernantes, reiterándoles que su razón de ser es trabajar por el bien de la comunidad política.

Como resultado de dicha formación ética, en el individuo surgía lo que se denominaba el *Bien Interno* que no es otra cosa que el espíritu de servicio. Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos, éstos fortalecen, motivan y dan integridad y dignidad a los servidores públicos, generando

una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores se debilitan o ausentan, los antivalores y las prácticas corruptas aparecen de inmediato.

De esta manera, con fundamento en la necesidad de proponer acciones de carácter preventivo frente a las múltiples conductas indebidas o prácticas corruptas realizadas por muchos servidores públicos, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se sumó al reto de construir una cultura ética en los servidores públicos mediante la creación de una colección de libros titulada **Ética Pública y prevención de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas**. Dicha colección, no nace por casualidad, no aluden a un tema de moda, sino que responden a la necesidad urgente de poner un dique a la expansión de los vicios y antivalores que se manifiestan en las conductas de los servidores públicos como codicia, avaricia, conflictos de interés, mentira, abuso de autoridad, acoso moral y sexual, ineptitud, insolencia, injusticia, impunidad, nepotismo, negligencia, traición, deslealtad, tráfico de influencias, desviación de recursos, todas ellas, múltiples facetas de la corrupción.

Cuando un Estado no se preocupa por la conducta de sus gobernantes e ignora la importancia de la ética, tarde o temprano será víctima de situaciones dañinas fomentadas por los propios representantes públicos. Basta abrir el periódico del día para ver las variopintas situaciones de perversidad que cometen servidores públicos de distintos poderes, niveles de gobierno o sectores de la administración pública. Desde Presidentes, gobernadores, alcaldes, secretarios, funcionarios, regidores, hasta un encargado de ventanilla que no cumple con su tarea si no hay un dinero de por medio.

La ética no puede ser ignorada por los gobernantes pues ella orienta hacia lo que es conveniente y justo para la comunidad política. Auxilia en la toma de decisiones, ejercita la mente mediante la deliberación. Es un pilar en el actuar. Indica qué es lo qué debe hacerse y qué omitirse, resuelve dudas, aconseja, presenta principios, da sabiduría, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, capacidad de juicio en la toma de decisiones.

El descuido de la ética pública y la falta de mecanismos que garanticen su presencia provocan que los servidores públicos sean tentados a caer en prácticas corruptas, corrompiendo así el ejercicio de las instituciones. Siempre se ha dicho que el poder corrompe al hombre y el poder absoluto lo corrompe absolutamente. En cambio, se ignora que en realidad es el hombre quien corrompe el poder, que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, con temibles consecuencias para quienes lo sufren.

El reto de la ética pública es generar conciencia en todo servidor público sobre su conducta. Ningún político y funcionario debería ocupar un

cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una conciencia en valores. No obstante, de poco sirve que el servidor público posea conciencia respecto a lo que es correcto y lo que no si finalmente actúa de manera indebida, o como dijera el poeta Ovidio: “Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal”. La ética en los servidores públicos no se reduce a conocer una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientadas hacia el interés público, o como dijera Aristóteles: “No se estudia ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos”.

Ser ético en el ámbito público no está generalizado, pero no porque sea algo difícil, sino porque en muchas ocasiones se ha carecido de la oportunidad de llegar a ese conocimiento. Cualquier persona se encuentra en capacidad de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Y este es, precisamente, el *objetivo* que persiguen los libros de *Ética Pública*.

La colección se inicia con cuatro libros. El primero se titula ***Fundamentos de la ética en el Servicio Público***. Dicha obra rescata los principios originales de esta disciplina, los fundamentos básicos. Demuestra cómo desde antaño, desde las antiguas civilizaciones, tanto en Oriente como en Occidente, la *Política* estaba vinculada estrechamente con la *Ética*. Existía la preocupación de que aquel que aspiraba a ocupar un cargo público contara con lo que se denominaba el “bien interno” que no era otra cosa que poseer un “espíritu de servicio”. La ética era el filtro que impedía que individuos sin un perfil idóneo, sin valores de servicio, pudieran acceder a un cargo público. Aristóteles advertía sobre el riesgo de otorgar el poder a individuos sin un perfil que incluyera valores. Afirmaba que éstos podían llegar a cometer “bestialidades”.

En la *Ética Pública* se encuentran los valores deseables que sirven de guía a la conducta de los servidores públicos, sean éstos por elección, por oposición o por designación. La obra presenta igualmente una serie de máximas clásicas para el Buen Gobierno. En la era de la globalización, no sólo es importante hacer extensiva la ética en gobernantes, también lo es en gobernados, es decir, en la ciudadanía.

El segundo libro lleva por título ***Ética Pública: su vinculación con el gobierno***. En él se argumenta sobre la necesidad de rescatar, fortalecer e interiorizar los valores de servicio público en todo individuo que labore para una institución pública que esté al servicio de la ciudadanía. Analiza la importancia de los Códigos de Ética, documentos en los que se exponen los diversos valores de servicio público. Muestra también el proceso de gestación de la ética en distintos gobiernos del mundo durante las últimas décadas del siglo XX y en lo que va del presente siglo. Asimismo, señala diversas causas por las cuales los servidores públicos se corrompen, y

señala algunas acciones que se han realizado en el ámbito internacional para construir un dique a las prácticas corruptas.

El tercer libro se titula **Ética para gobernar sin Corrupción**. Con base en los fundamentos éticos, esta obra presenta lineamientos que pueden servir para la construcción de un Buen Gobierno. Destaca la importancia de incluir a la ética en el ámbito legislativo, en los legisladores en operación y en los candidatos a puestos de elección popular. Incluye a la vez un apartado que rescata los valores democráticos, así como el perfil de los servidores públicos en el llamado Sistema de Cargos de las comunidades tradicionales mexicanas.

El cuarto libro lleva por título **Medidas y medios para combatir la Corrupción**. Contrario a la creencia común de que la ética es únicamente filosofía o sólo teoría o utopía, aquí se demuestra que la ética es una disciplina práctica que está presente día a día en cada decisión que toman los servidores públicos. Se trata por tanto de una ética aplicada. El libro identifica y presenta diversos instrumentos éticos de aplicación práctica. Uno de ellos, los códigos de gobierno, por lo que se presentan códigos de gobierno de cuatro países: Estados Unidos, Reino Unido, España y México. Se presenta también una propuesta para crear un verdadero Sistema Nacional Anticorrupción que incluya elementos de la ética pública. Dado que es un libro práctico, se presenta el estudio de caso de uno de los países más éticos del mundo: Finlandia. De este país se identifican los elementos y estrategias que le han permitido llegar a ser una nación con mínimos de corrupción. Finalmente, se incluye un apartado en el que se presentan los pasos necesarios para implementar un Modelo Ético como política pública que pueda sentar las bases para la construcción de una verdadera cultura ética en los servidores públicos.

\* \* \*

Cualquier mejora en la operación de las administraciones públicas tendrá mayor posibilidad de éxito si se acompaña de principios y valores éticos en su personal. Imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran.

Finalmente, es de señalar que estos materiales han sido realizados bajo el criterio ético de buscar “lo bueno, lo bello y lo útil”, ingredientes imprescindibles en toda verdadera democracia con calidad. En este sentido el sabio Aristóteles escribió:

*Conducirse éticamente significa querer el bien por sí mismo. El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un individuo, pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado.*

# Revista de Administración Pública



## RESÚMENES

**Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano.** *Eber Omar Betanzos Torres.*

En la construcción de una cultura ética, es necesario analizar la responsabilidad profesional, instando al Estado a reflexionar sobre sus acciones, resolver los dilemas éticos que surjan a su paso y autoimponerse lineamientos coherentes con los derechos fundamentales y los principios constitucionales. La ética pública ejercida por las personas funcionarias públicas, está directamente vinculada con la confianza que la ciudadanía tenga para con el Estado; la transparencia y la rendición de cuentas son los elementos clave para lograr combatir la corrupción. Así, el servicio profesional de carrera debe observar, en su actuar diario, lo estipulado en los Códigos de Ética y de Conducta, pues son instrumentos fundamentales para promover un comportamiento responsable y comprometido de quienes se desempeñan y tienen contacto con la Administración Pública.

**Palabras clave:** Código de Ética, Servicio Profesional de Carrera, Ética Pública.

**Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas.** *Oscar Diego Bautista.*

Una de las características de las sociedades latinoamericanas es la ausencia de mecanismos institucionales que: a) Definan el perfil ético de los aspirantes a ingresar al servicio público; b) Vigilen de la conducta ética de los ocupantes de cargos públicos (políticos y funcionarios), c) Establezcan verdaderas sanciones en las prácticas corruptas dentro del servicio público. El presente trabajo ofrece un estudio comparativo entre los objetivos de las administraciones públicas y las administraciones privadas y de cómo estas últimas han incursionado dentro de las instituciones públicas alterando el espíritu original de lo público o lo que antiguamente se denominaba el *Bien Interno* del servidor público.

**Palabras clave:** Perfil ético del servidor público, guardianes del Estado, bien interno del servidor público.

## **Fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible. Gregorio Montero.**

La aprobación en 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de la ONU representa un gran desafío para los países y gobiernos del mundo, especialmente para los de América Latina, toda vez que las metas que a partir de ellos se imponen apuntan al desarrollo humano integral y a la felicidad de las personas, lo que representa un grave problema en nuestra región. Para esto resulta imprescindible instaurar en nuestros países modelos de gestión pública fundamentados en el bienestar de la gente y los principios de la Administración Pública del siglo XXI, especialmente aquellos que tienen que ver con la ética y la integridad en el ejercicio de los cargos públicos. Entendemos que para el abordaje efectivo de los ODS es necesario adoptar una estrategia de gestión ética para las instituciones públicas, que reivindique todos los planes, compromisos, acciones, valores y virtudes de un nuevo modelo de servidor público.

*Palabras clave:* Ética Pública, Gestión Pública, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Servidor Público, Estrategia Ética.

## **La ética pública constitucional y la Buena Administración. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**

La configuración ética de la Administración pública está presente en la Constitución española bajo la expresión servicio objetivo al interés general. Estos términos permiten deducir las características propias de la buena administración, que dispone de un fuerte componente ético manifestado en equidad, imparcialidad, objetividad y razonabilidad de los plazos en los que se resuelven los expedientes.

*Palabras clave:* Administración, ética, Buena Administración, derechos fundamentales, dignidad humana.

## **Estudio crítico de la dignidad humana como fundamento teórico y práctico de la Ética Pública a partir del modelo de la Ética de la Responsabilidad. Jesús Lima Torrado**

El principal reto que afronta, en la actualidad, la ética pública no es ya el mero reconocimiento formal de la existencia de valores y principios éticos. La cuestión es cómo conseguir que los Códigos de Ética sean respetados por los servidores públicos y asuman, en consecuencia, la ética de la responsabilidad. Una posible vía para conseguir ese objetivo, propuesta a partir de la Teoría Crítica de la Ética Pública, puede consistir en separar la responsabilidad ética y política de la jurídica y exigir por los dos caminos el cumplimiento íntegro por parte de los servidores públicos de los valores,

principios y normas de esa doble naturaleza con los consiguientes efectos sociales de garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la potenciación del Estado Democrático de Derecho, el fortalecimiento del prestigio de las instituciones públicas y el cumplimiento íntegro de las sanciones por parte de los políticos y funcionarios corruptos.

**Palabras Clave:** Dignidad humana, ética de la responsabilidad, Ética Pública, valores éticos, código de ética, principios éticos, transparencia, garantías de la Ética Pública.

**Formando en competencias éticas a los servidores públicos.** *Jaime Rodríguez Alba.*

Sabemos que la ética pública frena conductas corruptas e incrementa la calidad y eficiencia del servicio público. Una gestión pública de calidad involucra una gestión ética, de ahí la necesidad de apostar por las cuatro E: Eficiencia, Eficacia, Economía y Ética.

¿Cómo lograr que los servidores públicos actúen con ética? Entre las diversas estrategias consideramos que la capacitación es central. La misma no ha de limitarse sólo a elementos teóricos. Se precisa conocer qué tipo de competencias éticas están presentes en el servicio público y diseñar estrategias para desarrollarlas y potenciarlas. Todos los seres humanos somos potencialmente éticos. Y aunque el simple conocimiento no basta, poder desarrollar las habilidades éticas presentes es un camino que fortalece el sentido ético en una organización.

El presente trabajo revisamos el concepto de competencia, su vínculo con la ética pública y cómo desplegar objetos pedagógicos que apuntalen el valor ético en el servicio público.

**Palabras clave:** Ética Pública, Gestión Pública de calidad. Competencia ética.

**Ética y cabildo: registros públicos y códigos de conducta aplicados a los lobbies.** *Bernabé Aldeguer Cerdá.*

La complejidad social y económica de las democracias representativas contemporáneas, caracterizadas por la pluralidad de actores y estándares axiológicos, conlleva el reto de articular estrategias destinadas a regular la conducta de los grupos de presión que, mediante el cabildo y la acción de *lobby*, dirigen sus legítimas aspiraciones e intereses a los decisores públicos. La necesidad de conceder transparencia e integridad a las relaciones entabladas entre el ámbito institucional público y la sociedad civil, los sectores económicos y empresariales, no sólo implica una actualización normativa en la lucha contra la corrupción, sino una complementaria

articulación jurídica destinada a fomentar buenas prácticas, preventivas y deontológicamente solventes. En este sentido, se han considerado dos mecanismos reguladores complementarios: los códigos de conducta de una parte, y los registros de lobbies de otra. El trabajo analiza esta tendencia contemporánea, enumerando, sucintamente, algunos de los más relevantes aspectos a considerar en la eventual adopción de medidas normativas, según lo anteriormente expuesto.

*Palabras clave:* Cabildeo, conducta, ética, deontología, lobby, registros y códigos.

**Valores, Ética Pública y sus instrumentos: del consejo platónico al comité bioético. Víctor Hugo Méndez Aguirre**

¿Cuál es la importancia de los valores morales en el servicio público? Esta cuestión podría ser uno de los fundamentos de la ética pública contemporánea. El presente texto se enfoca a la forma en la que los valores morales, principalmente el Bien, han sido introducidos en la práctica política a través de la historia occidental.

Para empezar, se ha detectado el nacimiento de la ética pública en el espíritu de las paradojas socráticas. La así denominada “paradoja política” establece que sólo ciudadanos bien educados pueden ser buenos políticos. En segundo lugar, se ha señalado que el Bien es con mucho el más importante de los valores en la cultura de Occidente. Por último, la Beneficencia es considerada uno de los principios éticos principales desde un punto de vista pluralista.

Sucintamente, la gente se opone férreamente a políticos que actúan sin instrumentos éticos. Por una parte, el Bien fue considerado un valor objetivo en la antigua Grecia. Por la otra, la Beneficencia es unos de los principios del pluralismo contemporáneo.

*Palabras clave:* Valores, Ética pública, Instrumentos de ética, Comité, Platón.

**El derecho y su moral interna: En defensa de una conexión necesaria entre la existencia de un sistema jurídico y la observancia mínima del Estado de Derecho. Edgar R. Aguilera**

En el trabajo se presenta y defiende una concepción del derecho inspirada en el Jusnaturalismo Procedimental de Lon Fuller. Se argumenta que por la crucial y necesaria conexión entre un sistema jurídico y un tipo de moral a la que Fuller denominó “la moral interna del derecho” que esa concepción permite vislumbrar, resulta mejor adaptada a la crisis del Estado de Derecho que se vive en México y tiene un mayor potencial de

empoderar a la ciudadanía a los efectos de intentar mantener a raya los abusos del poder público y de lograr por fin la cristalización de un periodo prolongado de estabilidad institucional.

**Palabras clave:** Jusnaturalismo Procedimental, moral interna del derecho, Estado de Derecho, derecho y moral.

**Necesidad de reflexionar la vinculación entre ética y política en los albores del nuevo milenio.** *Edgar Espinal Betanzo.*

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la relación entre la ética y la política. Preguntarse acerca de su conveniencia implica retomar a algunos de los textos clásicos que le dieron origen y que siguen vigentes hasta nuestros días. Por tal motivo, el presente artículo será teórico-conceptual. De ahí que consideremos a la ética como fundamental para transformar las instituciones y la manera estática cómo han venido operando durante décadas. Debe entenderse que las instituciones y los funcionarios tienen como meta satisfacer las demandas sociales y construir las condiciones necesarias para tratar de lograr el bien común. Sin embargo, existe una percepción deformada con respecto a ellas, pues se consideran instrumentos al servicio de intereses diferentes a los originales y para los cuales no fueron creadas. Los resultados son patentes y se reflejan no sólo en administraciones lentas, poco operativas y servicios de escasa calidad, sino en la calidad de vida de las personas.

**Palabras clave:** Ética, virtud, política, corrupción, felicidad.

**La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética en la formación de servidores públicos.** *Martha Esthela Gómez Collado.*

Resaltar la importancia que tiene formar y educar a los individuos en materia de valores cívicos, morales y éticos para inculcar desde la infancia los principios que regirán su conducta y comportamiento en la actividad personal y profesional. Se utiliza una metodología analítica y descriptiva a través de textos, información documental y recursos digitales como base argumentativa. Esto permite concluir que es indispensable una formación y educación en valores morales y éticos en los ciudadanos, empleando como eje transversal en toda la formación académica los valores, la ética y la profesionalización a fin de evitar esquemas de corrupción en todas sus manifestaciones, que se desarrollan en la actividad laboral de servidores públicos en los diferentes ámbitos gubernamentales en México.

**Palabras Clave:** educación, valores, ética pública, servidores públicos, cultura de ética.

**Reflexión sobre la deontología del servidor público.** *Luis Miguel Martínez Anzures.*

Se analizan los problemas del gobierno y la administración pública a partir del ámbito de la deontología. La deontología tiene como propósito regular los fundamentos del deber y de las normas morales. Asimismo, forma parte de lo que se conoce como ética normativa, es decir, la filosofía que indica qué debería considerarse como bueno y qué es lo que debería calificarse como malo. Se parte de que la deontología y la ética no son sinónimos, más bien se trata de dos campos que se complementan.

Se realizan algunas propuestas sobre cómo contribuir al fomento de prácticas éticas en funcionarios y servidores públicos. La vía idónea es tomar lo mejor de las propuestas disponibles en el debate público y la academia, pero sólo retomar aquéllas que sean compatibles con la naturaleza de la población mexicana. De especial interés resulta de la participación social del ciudadano, la conformación de una opinión pública formada e informada, su preocupación constante sobre la buena marcha de la cosa pública, el ejercicio responsable de sus garantías frente a los prestadores de servicios y la exigencia de un gobierno confiable, eficiente y eficaz.

*Palabras clave:* deontología; ética pública; servidor público; administración pública

**Responsabilidad en la función pública responsabilidad conceptual: la ética.** *Ricardo Campos Álvarez Tostado*

Las reformas de la gestión pública han aumentado los contactos entre los sectores público y privado. Los funcionarios participan de forma creciente en actividades comerciales, lo que en algunos casos puede crear áreas de riesgo, tales como la gestión contractual de compras (licitación) y la de los procesos de privatización. El contacto más directo con el dinero público (junto con la reducción de los controles) puede dar lugar a mayores tentaciones de corrupción y fraude o el aumento de los conflictos potenciales de intereses. Por tal motivo cada vez se deposita mayor atención en el tema de la ética en el sector público.

Se considera que no hay ética sin libertad, o sea, la capacidad de opción, de valoración y de decisión; porque existen, de un modo u otro, alternativas y posibilidades abiertas, porque la realidad ética, en suma, es obra del esfuerzo, la lucha, del empeño y la acción constantes y voluntariamente asumidos. Con tal fin, se hace una revisión de los autores clásicos, así como de los especialistas en la ciencia de la administración pública.

También se realiza un análisis de algunas propuestas de mejores prácticas a nivel internacional y en México.

*Palabras clave:* ética; rendición de cuentas; función pública; reforma administrativa



# Revista de Administración Pública

---



## INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
  - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
  - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
  - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“Peer System”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

#### **5. Resumen y abstract**

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### **6. Corrección y edición**

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### **7. Difusión**

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### **8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación**

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

*Revista de Administración Pública*  
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

## 9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
  - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
  - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
  - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**144**

**Ética y Administración Pública. Elementos para la formación  
de una conducta íntegra en los servidores públicos**

Se terminó de imprimir en  
Diciembre de 2017, en los talleres de:

Impresos Tega, S.A. de C.V.  
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
[impresostega@gmail.com](mailto:impresostega@gmail.com)

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

Presentación

*Carlos Reta Martínez*

## **ANÁLISIS**

Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano.

*Eber Omar Betanzos Torres*

Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas.

*Oscar Diego Bautista*

Fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

*Gregorio Montero*

La ética pública constitucional y la buena administración.

*Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*

Estudio crítico de la dignidad humana como fundamento teórico y práctico de la ética pública a partir del modelo de la ética de la responsabilidad.

*Jesús Lima Torrado*

Formando en competencias éticas a los servidores públicos.

*Jaime Rodríguez Alba*

Ética y cabildeo: registros públicos y códigos de conducta aplicados a los lobbies.

*Bernabé Aldeguer Cerdá*

Valores, ética pública y sus instrumentos: del consejo platónico al comité bioético.

*Víctor Hugo Méndez Aguirre*

El derecho y su moral interna: En defensa de una conexión necesaria entre la existencia de un sistema jurídico y la observancia mínima del Estado de Derecho.

*Edgar Ramón Aguilera*

Necesidad de reflexionar la vinculación entre ética y política en los albores del nuevo milenio.

*Edgar Espinal Betanzo*

La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética pública en la formación de servidores públicos.

*Martha Esthela Gómez Collado*

Reflexión sobre la deontología del servidor público.

*Luis Miguel Martínez Anzures*

Responsabilidad en la función pública. Responsabilidad conceptual: la ética.

*Ricardo Campos Álvarez Tostado*

## **RESEÑAS**

Oscar Diego Bautista (Coordinador), (2015), **Ética pública frente a corrupción.**

**Instrumentos éticos de aplicación práctica.** México,  
Instituto de Administración Pública del Estado de México.

*Jaime Rodríguez Alba*

Colección: *Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas*

- Oscar Diego Bautista. *Fundamentos de la ética en el Servicio Público.* México,  
Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 1.

- Oscar Diego Bautista. *Ética Pública: su vinculación con el Gobierno.* México,  
Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 2.

- Oscar Diego Bautista. *Ética para Gobernar sin Corrupción.* México,  
Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 3.

- Oscar Diego Bautista. *Medidas y medios para combatir la Corrupción.* México,  
Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. Volumen No. 4.

contacto@inap.org.mx



0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

## **RESÚMENES**

### **Instrucciones para los colaboradores**