

Elementos para la edificación de un Buen Gobierno

06

Aníbal Hernández Mendoza
Óscar Diego Bautista
(Coordinadores)



Colección

Ética Pública y Prevención de la
Corrupción en los Gobiernos y
Administraciones Públicas

INNPF

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

Colección | Ética Pública y Prevención de la
Corrupción en los Gobiernos y
Administraciones Públicas

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

COMITÉ EDITORIAL:

Jorge Culebro Moreno
Diego Barría Traverso
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Roberto Padilla Domínguez
Fernando Pérez
Adriana Plasencia Díaz
Diana Vicher García
Héctor Zamitiz Gamboa

Coordinación de la Colección: Diana Vicher

Tomo VI

Elementos para la edificación de un Buen Gobierno

Coordinadores: Aníbal Hernández Mendoza y Óscar Diego Bautista

Primera edición: marzo de 2020

ISBN de la colección: 978-607-9026-73-8

ISBN del número: 978-607-9026-98-1

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Bosques, C.P. 05110

Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México

50 81 26 57

www.inap.org.mx

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

Tomo VI

**Elementos para la edificación
de un Buen Gobierno**

Aníbal Hernández Mendoza
y Óscar Diego Bautista
(Coordinadores)

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

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

Ricardo Uvalle
Berrones
Vicepresidente

José de Jesús
Jiménez Hernández
**Vicepresidente para los IAPs
de los Estados 2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurriá Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres

CONSEJO DE HONOR

Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

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 Saucó
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

Tomo VI

Elementos para la edificación de un Buen Gobierno

Índice

Presentación	13
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
Introducción	17
<i>Óscar Diego Bautista</i>	
La cultura de la Ética Pública en Finlandia	27
<i>Roy Eriksson</i>	
La Ética Pública en el Buen Gobierno	39
<i>Óscar Diego Bautista</i>	
La gestión ética como herramienta de responsabilización y combate a la corrupción	63
<i>Jaime Rodríguez Alba</i>	
Reflexiones en torno a la edificación de la administración, sistema de responsabilidades y ética del funcionario	97
<i>Edgar Omar Espinal Betanzo y Victorino Barrios Dávalos</i>	
¿Es importante la ética en el servicio público?	119
<i>María Teresa Sánchez Mier</i>	

Estrategias y arreglos institucionales para la efectividad y realización del buen gobierno. Una aproximación desde la perspectiva del caso español	135
<i>Bernabé Aldeguer Cerdá, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto</i>	
Necesidad de la ética pública en el Sistema de Salud de México	159
<i>Aníbal Hernández Mendoza</i>	

Mi corazón me impulsa a enseñarles a los atenienses esto: que muchísimas desdichas procura a la ciudad el mal gobierno, y que el bueno lo deja todo en buen orden y equilibrio, y a menudo apresa a los injustos con cepos y grilletes; alisa asperezas, detiene el exceso y borra el abuso, y reseca los brotes de un progresivo desastre, endereza sentencias torcidas, suaviza los actos soberbios, y hace que cesen los ánimos de discordia civil, calma la ira de la funesta “disputa y, con Buen Gobierno,” todos los asuntos humanos son rectos y ecuanímes.

Solón de Atenas, Eunomía (Fragmento 3, 3D).

PRESENTACIÓN

Distinguidos lectores, tengo el enorme gusto de dirigirme a ustedes para hacerles conocer el título número seis de la Colección Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas.

En un escenario como el que actualmente se presenta en nuestro país, derivado de una generalizada pérdida de valores que ha permeado en todos los ámbitos de la vida social y gubernamental, el INAP tiene el deber y compromiso de sumarse a las iniciativas y acciones que instituciones nacionales han emprendido para superar esta problemática.

Una de las iniciativas que el INAP está llevando a cabo es contemplar dentro de su producción editorial la publicación de investigaciones que buscan contribuir a entender y resolver los efectos de la corrupción a partir del fomento, aprendizaje, conocimiento y asimilación de la ética, sobre todo en gobernantes y administradores públicos. Consideramos que es de suma relevancia establecer plataformas que permitan crear propuestas dirigidas a fortalecer las estructuras de valores de nuestras instituciones políticas y administrativas. En este caso la plataforma a la que nos sumamos es la de la prevención, donde la Ética Pública se incorpora como un poderoso instrumento para el control de la corrupción.

Los coordinadores de este proyecto: el Dr. Aníbal Hernández Mendoza, quien se desempeña como profesor en la Universidad de Guanajuato y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y el Dr. Óscar Diego Bautista, investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), han buscado equilibrar los aspectos conceptuales y el contenido práctico para brindarnos una perspectiva más completa de lo que de cuenta del desarrollo de conocimiento y su puesta en práctica en casos concretos.

Es así como se proyectó la estructura de este número de la Colección cuyo título es “Elementos para la edificación de un Buen Gobierno”. Como se señaló antes, el trabajo está dividido en dos grandes temas, en primer lugar encontraremos la fundamentación conceptual elaborada por expertos

en filosofía y Ética Pública como lo son Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Edgar Espinal Betanzo, María Teresa Sánchez Mier, Bernabé Aldeguer Cerdá, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto.

Mientras que la segunda línea en la que se desarrolla el texto se encontrarán los aspectos más prácticos, esto es, estudios donde se examinan casos concretos de aplicación de la ética al gobierno y administración pública como Finlandia, caso sobre el que nos ilustra Roy Eriksson, Embajador de Finlandia en México quien nos comunica la enriquecedora experiencia de su país. Por su parte, el Dr. Jaime Rodríguez Alba analiza la experiencia en capacitación con funcionarios argentinos. El doctor Edgar Espinal Betanzos y el doctor Victorino Barrios Dávalos dan cuenta de diversas experiencias prácticas en la lucha contra la corrupción en México. Finalmente, el Dr. Aníbal Hernández Mendoza analiza el caso del Sistema de Salud en México.

En orden de su ubicación en el texto, siete colaboraciones integran esta obra, en la primera encontraremos profundas reflexiones del Embajador de Finlandia, quien afirma que la ética es esencial para la construcción de un buen gobierno y nos remite a reflexionar respecto a que incluso quienes no participan de la corrupción, también son perjudicados, nos afecta a todos. El segundo trabajo de Óscar Diego Bautista, tiene como objetivo demostrar cómo las disciplinas Ética y Política, cuando se articulan adecuadamente, dan lugar a un Buen Gobierno o a Gobiernos Justos. Mientras que lo opuesto resulta en vicios, antivalores y prácticas corruptas que se materializan en el Mal Gobierno. El tercer documento, del profesor Jaime Rodríguez Alba, busca mostrar a la gestión ética como herramienta de responsabilización y combate a la corrupción, y elabora una interesante tipología de la corrupción bajo matices que van de blanco a gris y negro, donde ubica diferentes prácticas acorde a su gravedad e implicaciones.

El cuarto documento, de la autoría conjunta de Edgar Espinal Betanzos y Victorino Barrios Dávalos, estudia la edificación de la administración, su sistema de responsabilidades y la ética del funcionario. De este modo, se estudia al aparato administrativo en la diversidad de sus tareas, desde las más simples, hasta las más complejas o difíciles que, sólo al efectuarse correctamente, permiten el adecuado funcionamiento de las instituciones y

se resalta que si no se realizan de manera apropiada generan errores que permean en todos los niveles, dando por resultado retraso, suspensión o mala calidad del servicio.

El siguiente documento, número 5, de la profesora María Teresa Sánchez Mier, busca responder a las preguntas ¿Es importante la ética en el servicio público?, ¿Por qué la ética es importante, tanto en un plano privado como profesional? Para responder cuestiones que parecerían obvias, la autora elabora una argumentación que plantea de manera concreta las razones del por qué es relevante la presencia de la ética en el actuar humano, apoyándose en el pensamiento de Aristóteles.

El texto seis está elaborado en coautoría por los profesores Bernabé Aldeguer Cerdá, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto, que nos ofrecen un estudio sobre la naturaleza, configuración y eventual impacto de las estrategias y arreglos institucionales más apropiados a los efectos de garantizar la efectividad, vigencia y plena realización de los catálogos y los principios de Buen Gobierno que se han generado en los países y los organismos internacionales.

Finalmente, el séptimo documento fue elaborado por Aníbal Hernández y está abocado a fundamentar la necesidad de la ética pública en el Sistema de Salud de México. Explica que existen dos modelos o sistemas opuestos de salud, uno en el que se reconoce el derecho a la salud a la persona dentro del ordenamiento constitucional y otro en el que la asistencia de la salud es un bien privado y la financiación está basada por el pago directo de una póliza. Identifica a la corrupción como uno de los grandes males que obstaculizan que haya cobertura en salud para todos los ciudadanos.

Como resultado de este trabajo, en este libro el lector encontrará una visión general de la Ética Pública a manera de la herramienta imprescindible para todo aquel Estado que esté preocupado por el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos. La Ética Pública se coloca así como elemento esencial para la construcción de buenos gobiernos y administraciones públicas.

Espero que esta hoja de ruta sobre los contenidos del número 6 de la colección les genere avidez por la lectura, al mismo tiempo que provoque inquietudes

investigativas e iniciativas gubernamentales que fomenten la ética en los gobiernos y las administraciones públicas.

Carlos Reta Martínez

INTRODUCCIÓN

El Estado es la forma de organización de una comunidad política. Los Estados crean cargos públicos con funciones específicas. Dichos cargos tienen una elevada responsabilidad, por lo que se requiere de personas muy capaces para su conducción. El grupo de personas que asume los cargos de Estado constituye el gobierno. El gobierno es, por tanto, la realidad visible del Estado; el gobierno es, de hecho, el supremo poder del Estado.

Los individuos que participan del gobierno son elegidos para representar a la comunidad política, velar por su protección, trabajar para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones y, de esta manera, dar solución a las múltiples demandas ciudadanas.

Por lo anterior, la razón de ser de un gobierno es ver por el buen funcionamiento del Estado, garantizar su conservación así como cumplir con sus funciones encomendadas: a) Trabajar por el interés general o bien de la comunidad política, b) Formar ciudadanos virtuosos, c) Establecer la justicia con equidad, c) Garantizar la libertad, d) Garantizar protección y seguridad, e) Satisfacer las necesidades básicas de la comunidad política. La suma de estos propósitos dará origen al propósito mayor que es lograr la felicidad de los ciudadanos.

Si bien todo gobierno tiene por función gobernar alcanzando los objetivos señalados, no todo gobierno logra este cometido. Dicha situación da sustento a una clasificación de gobiernos que proviene desde la antigüedad, que son los gobiernos justos y los gobiernos injustos, o bien, el buen y el mal gobierno.

Gobernar no es tarea fácil, implica una gran preparación, compromiso con el conocimiento, no sólo de política sino de otras disciplinas: filosofía, ética, historia o derecho. No obstante, en la época contemporánea, muchos aspirantes a los cargos públicos aun siendo incapaces y faltos de preparación, se consideran aptos para ocupar los cargos de gobierno. Lo preocupante es que efectivamente, los obtienen sin merecerlos, dando por resultado múltiples situaciones de corrupción: ineptitud, negligencia, nepotismo, usurpación, etc.

Los gobiernos son necesarios pues sin gobernantes un Estado no puede existir; si nadie se preocupa de los intereses del Estado, este simplemente va decayendo hasta morir, situación que es aprovechada por pequeños grupos para beneficio propio.

Para la buena marcha de la administración, para que esta dé resultados satisfactorios a la ciudadanía, necesitamos, no un gobierno cualquiera sino un Buen Gobierno. Pero ¿qué se necesita para contar con un buen gobierno? ¿Cómo se construye un Buen Gobierno? He aquí las preguntas que dan origen a este trabajo.

Un Buen Gobierno resuelve las demandas de ciudadanos. De los problemas que tiene México a nivel nacional, según diversas encuestas de opinión, como la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la legalidad, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM en 2015, la corrupción ocupa el tercer lugar después de la violencia y la inseguridad. Dicho fenómeno se ha extendido a diversos sectores de la sociedad, constituyéndose como un grave conflicto del que no se puede hacer caso omiso.

Una de las formas para enfrentar este problema es la prevención, es ahí donde entra la Ética Pública como un poderoso instrumento del control de la corrupción. Las conductas corruptas aparecen en el servicio público cuando los valores se debilitan o se ausenta el “Bien interno” de los servidores públicos, entendido como la filosofía de servir a la ciudadanía. Bajo este argumento es posible decir que la ética es la antítesis de la corrupción.

Los coordinadores de este proyecto son el Dr. Aníbal Hernández Mendoza, profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Dr. Óscar Diego Bautista, investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Ambos autores, conscientes de la importancia del tema, no dudaron en estructurar un proyecto equilibrado, conteniendo una parte conceptual y una parte práctica.

Para la fundamentación conceptual, se invitó a diversos especialistas en filosofía y Ética Pública: los profesores mexicanos, Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Edgar Espinal Betanzo, María Teresa Sánchez Mier así como

los profesores españoles Bernabé Aldeguer Cerdá, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto.

Para la parte práctica y, como ejemplo de Buen Gobierno, se tomó como referencia a Finlandia, uno de los países más éticos y transparentes del mundo, por lo que se invitó al embajador de este país en su momento, Roy Eriksson, a escribir y comentar su experiencia. También se invitó al Dr. Jaime Rodríguez Alba, profesor español, residente en Argentina, el cual expuso la experiencia en capacitación con funcionarios de ese país; al Dr. Victorino Barrios Dávalos, ex contralor del Poder Legislativo del Estado de México y noble luchador contra la corrupción, quien expuso situaciones prácticas y casos reales en el combate a la corrupción; y al Dr. Aníbal Hernández Mendoza el cual analizó el caso del Sistema de Salud en México.

La suma de esfuerzos de todos los participantes generó una dinámica positiva que, por un lado, pone el tema de la Ética Pública como un elemento esencial para la construcción de buenos gobiernos y administraciones públicas y, por otro, genera conciencia sobre la importancia de la conducta del servidor público y de los principios y valores que estos deben poseer para ser parte de un Buen Gobierno.

Los trabajos presentados en esta obra proporcionan una visión general de la Ética Pública como la herramienta imprescindible de la que se vale todo Estado preocupado por el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos. La Ética Pública, vista como ética aplicada, es un poderoso instrumento de poder político y un motor de desarrollo de los Estados.

Este libro se compone de siete colaboraciones. La primera constituye el discurso pronunciado por el embajador de Finlandia en ese momento, Roy Eriksson, en el 3er Foro estatal “La ética y responsabilidades en el servicio público: lineamientos para la construcción de un buen gobierno, el 30 de noviembre de 2017 en el Centro de Convenciones de Guanajuato, México, en el que ofrece la experiencia finlandesa en torno al tema. El embajador sostiene que la ética es esencial para la construcción de un buen gobierno. Asimismo, considera que el tema de la Ética Pública y la necesidad de un Buen Gobierno es un tema, además de importante, esencial para la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos; también evoca una frase común usada en

México: “El que no transa no avanza”, con la cual se da a entender que para avanzar en México hay que pagar un precio generado por la corrupción. No obstante, aquellos que mantienen su integridad, esto es, los que no participan de la corrupción, también son afectados. Con la corrupción todos pagan, a todos afecta.

El segundo trabajo es del investigador Óscar Diego Bautista, titulado: “La ética pública en el buen gobierno”. Dicho trabajo tiene por objetivo demostrar cómo las disciplinas Ética y Política, cuando se articulan adecuadamente, dan lugar a un *Buen Gobierno* o *Gobierno Justo*. Por el contrario, cuando la ética se ausenta de la política en los gobiernos y administraciones públicas, florecen los vicios, los antivalores, las conductas impropias, las prácticas corruptas, lo que en conjunto da por resultado un *Mal Gobierno* o *Gobierno Injusto*, como se le denominaba en la antigüedad. No obstante, más allá de la sola evocación de Buen Gobierno, el trabajo responde a las siguientes cuestiones: ¿Qué es un gobierno? ¿Cuáles son sus fines? ¿Para qué sirven los gobiernos? ¿Quiénes integran el gobierno? ¿Qué servicios ofrece un gobierno? ¿Cuáles son los indicadores para saber si se tiene un Buen Gobierno? ¿Cómo se construye un Buen Gobierno? Y, quizá la más importante, ¿existen casos de Buen Gobierno?

La tercera colaboración la realiza el profesor Jaime Rodríguez Alba y se titula “La gestión ética como herramienta de responsabilización y combate a la corrupción”. En este trabajo, tras exponer una tipología de la corrupción (blanca, gris y negra), se sostiene la hipótesis según la cual la corrupción “gris” (no percibida socialmente como tal) se relaciona con las prácticas clientelares, por lo que combatirla exige una estrategia múltiple que se oriente a potenciar: a) la *accountability social*, b) el desarrollo de sistemas de profesionalización de la función pública y, c) las estrategias de responsabilización ética mediante la implementación de sistemas de gestión ética.

La cuarta colaboración se realizó en coautoría por los profesores Victorino Barrios Dávalos y Edgar Espinal Betanzos y se titula “Reflexiones en torno a la edificación de la administración, sistema de responsabilidades y ética del funcionario”. En este trabajo, los autores sostienen que los Estados cuentan con un aparato administrativo que se encarga de diversas tareas para su óptimo funcionamiento. Dichas tareas pueden ir desde aquellas consideradas simples, hasta otras más difíciles, como la investigación para la extracción de

petróleo en aguas profundas. La realización de cada una de estas actividades de manera correcta garantiza el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas. Sin embargo, no hacerlo de manera apropiada puede detonar en una serie de errores que permean todos los niveles, dando por resultado retraso, suspensión o mala calidad del servicio. Por lo anterior, la omisión y descuido del personal en el servicio tiene repercusiones directas, de ahí que debatir acerca de la importancia del correcto desempeño de los servidores públicos es vital. El debate es oportuno porque ayuda a tomar conciencia de lo relevante de la administración pública en la vida de los ciudadanos, en su cotidianidad.

El quinto trabajo, de la profesora María Teresa Sánchez Mier, se titula “¿Es importante la ética en el servicio público?”. La autora comienza su trabajo con la pregunta: ¿Por qué la ética es importante, tanto en un plano privado como profesional? Porque es lo correcto sería una respuesta tan inmediata como obvia. Pero esa pregunta puede responderse también argumentando con ideas que van más allá de lo que nos parece evidente y que plantean de manera concreta las razones de *por qué* es relevante la presencia de la ética en el actuar humano. Para profundizar en la respuesta, la autora se apoya en el pensamiento del filósofo griego Aristóteles. Él fue quien por primera vez desarrolló un análisis profundo del actuar del ser humano y elaboró conceptos para sistematizar lo que más adelante se conocería como Ética. Este autor vincula estrechamente la ética con la política, llegando a señalar que la ética es una parte fundamental de la política, que esta última no se comprende en sus fines sin la ética.

El sexto trabajo se desarrolló en coautoría de los profesores Bernabé Aldeguer Cerdá, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto con el título *Estrategias y arreglos institucionales para la efectividad y realización del buen gobierno*. Dicho trabajo consiste en realizar un estudio de la naturaleza, configuración y eventual impacto de las estrategias y arreglos institucionales más apropiados a los efectos de garantizar la efectividad, vigencia y plena realización de los catálogos y los principios de Buen Gobierno. Se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se plantearán algunas de las acepciones más representativas en torno al concepto de buen gobierno que, desde una visión inspirada en la teoría clásica, ha evolucionado hacia el concepto de gobernanza. En segundo lugar, se realizará una exposición acerca de la naturaleza de los códigos de Buen Gobierno, prestando especial atención a las debilidades que,

eventualmente, puede ocasionar la ausencia de disposiciones sancionadoras en caso de inobservancia de los principios formulados. En tercer lugar, y a la luz de las consideraciones enumeradas en el segundo epígrafe, el capítulo enunciará algunas de las estrategias institucionales concretas dirigidas a realizar, de forma real y efectiva, los principios y códigos de buen gobierno centradas en: a) su grado de coerción, y b) el sujeto en que recae la acción de las estrategias. Finalmente, enumeran un conjunto de recomendaciones bajo la perspectiva de los planteamientos desarrollados a lo largo del trabajo.

La séptima colaboración pertenece al profesor Aníbal Hernández Mendoza y se titula *Necesidad de la ética pública en el Sistema de Salud de México*. El trabajo analiza el Sistema de Salud en México. El autor estructura su trabajo de la siguiente manera: comienza señalando los tipos de sistemas de salud que hay en diversos países. Sostiene que en general existen dos modelos o sistemas opuestos. El primero, el cual reconoce el derecho a la salud de la persona dentro del ordenamiento constitucional; en tanto que, el segundo se explica cuando la asistencia de la salud es un bien privado y la financiación de la asistencia está basada en el pago directo de una póliza. En el siguiente apartado, el autor da paso a la importancia del sistema de salud en México. En otro apartado identifica a la corrupción como uno de los grandes males que obstaculizan que haya cobertura en salud para todos los ciudadanos. Al respecto señala: “de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los mexicanos gastan 6 de cada 10 pesos para el consumo de bienes y servicios del sector salud, cuyo monto asciende a 585,400 millones de pesos” (INEGI, 2007). El no tener atención para la salud de los ciudadanos da como resultado una fragmentación social, violencia y desconfianza de los políticos, ya que su manifestación la favorece el ámbito social, económico y político establecido por la clase gobernante del país”. En el siguiente apartado, dedicado a la ética pública en el sistema de salud el autor destaca la importancia de aplicar la Ética Pública al sector salud. Finalmente, el autor señala herramientas de aplicación práctica para prevenir y evitar las prácticas corruptas. En palabras del autor: “La meta de la ética pública en los sistemas de salud debe ser redimensionar el papel de la toma de decisiones en el ámbito de la atención médica y, por consiguiente, la búsqueda de acciones planificadas y organizadas cuya finalidad última sea la mejora de la salud”.

Finalmente, es de señalar que con este esfuerzo colectivo en el que se plantean aspectos teóricos y prácticos sobre la realidad cotidiana en los gobiernos y administraciones públicas, la academia contribuye a la discusión, análisis y sensibilización en la formación de los servidores públicos, haciéndolos mejores en su conducta, con mayor conciencia respecto de su misión, su razón de ser, con más valores que les orienten en su actuar para, de esta manera, lograr lo que un día escribió Cicerón: “La grande y verdadera gloria supone estas tres condiciones: que nos ame la multitud, que tenga confianza en nosotros y, que, con cierta admiración, nos considere dignos de honor” (*Sobre los deberes*, Libro II, 31).

Óscar Diego Bautista

LA CULTURA DE LA ÉTICA PÚBLICA EN FINLANDIA

LA CULTURA DE LA ÉTICA PÚBLICA EN FINLANDIA

*Roy Eriksson*¹

Buenos días. Tengo el gusto de venir a hablarles sobre la construcción de un buen gobierno y ofrecerles una experiencia y una perspectiva de otro país, Finlandia. Agradezco mucho la oportunidad de visitar esta ciudad tan bella. Quiero también felicitarles por el título elegido para este foro. El punto de vista de la ética es, a mi ver, esencial para la construcción de un buen gobierno.

Desde mi posición como embajador de Finlandia en México, he seguido con mucho interés y alegría los empeños y el debate que se dan continuamente en su país en torno al mejoramiento del gobierno. Sobre todo ahora, que parece que va cobrando un papel importante, como uno de los grandes temas en sus próximas elecciones. En este debate se encuentra el mayor obstáculo para una administración justa y funcional —la corrupción— así como la búsqueda de las medidas adecuadas para su prevención.

Durante mi estancia en México, he escuchado la frase “El que no transa, no avanza”. Este refrán da a entender que quienes pagan un precio alto por

¹ Embajador de Finlandia en México. Discurso ofrecido en Guanajuato el, 30 de noviembre de 2017 en el 3er Foro estatal: *La ética y responsabilidades en el servicio público*.

la corrupción son los que mantienen su integridad, no los que participan en ella. Pero en realidad no es así, todos pagan.

Ya se sabe que la corrupción es una especie de círculo vicioso, es decir, la corrupción genera más corrupción aún. Pero en el trabajo en su prevención vale recordar que su contrario, una cultura abierta y transparente de administración, también lo es. En Finlandia hemos aprendido esto: Cuando se disfrutan los beneficios de una administración justa, aumenta la voluntad para suscribirse a sus reglas.

Finlandia se ha ubicado repetidamente en los primeros lugares entre los países menos corruptos del mundo. Según el *Índice de Percepción de Corrupción*, elaborado cada año por Transparencia Internacional, Finlandia ocupó el tercer lugar el año pasado (2016), después de Dinamarca y Nueva Zelanda. En consecuencia, nos preguntan muchas veces en la Embajada: ¿Cuáles son los elementos que hacen que en nuestro país haya tan poca corrupción? Me parece que los interrogadores a veces quieren escuchar una fórmula que lo resuelva todo, por ejemplo, leyes con las cuales se pueda acabar con la corrupción de una vez por todas. Desafortunadamente, no existe una receta fácil y mágica.

Muchas veces, cuando se habla de la prevención de la corrupción, se enfoca en las medidas muy concretas, como si solamente tomando ciertas acciones se pudiera establecer un camino que casi automáticamente lleve a la desaparición de las prácticas corruptas. Es importante conocer las mejores prácticas al nivel internacional, ya que eso puede ayudar a establecer mayor transparencia en la administración pública y en la sociedad.

Pero si los servidores públicos piensan que “no son para servir al pueblo sino para servirse de él”, aunque estén cualificados y conozcan sus funciones, difícilmente se podrá disminuir la corrupción. La ética, como bien señala el Doctor Óscar Diego, es fundamental para la construcción de un buen gobierno. El punto de partida ha de estar justamente en la ética. Esta perspectiva es diferente a muchos otros acercamientos a la problemática que se concentran, por ejemplo, en la legislación o en otras cuestiones más técnicas. Pero se trata de la ética puesta en práctica, no algo abstracto.

Para combatir la corrupción y hacer el gobierno más justo, no basta con restringir y evitar prácticas corruptas, sino tomar medidas positivas que

permitan mejorar la administración. También es fundamental cambiar las percepciones sociales que hacen que la corrupción parezca aceptable o al menos normal.

Una investigación realizada en Finlandia en la Universidad de Vaasa hace dos años, resalta que los países con bajos niveles de corrupción se concentran precisamente en desarrollar la ética en la administración. Los países con altos niveles de corrupción, por su parte, se enfocan en aumentar restricciones legales para disminuir la corrupción. La investigación señala que el aumento constante de este tipo de regulación es una muestra de desconfianza en la sociedad, mientras que una administración sana precisamente necesita la consolidación de una cultura de confianza extensa.

Los países con bajos niveles de corrupción, como Finlandia, confían, más que en restricciones legales, en el desarrollo de la consciencia ética, en la educación, en las buenas prácticas en el trabajo, en el nivel de cada institución. Tal trabajo ha requerido y, sigue requiriendo, una visión y una política a largo plazo.

En Finlandia, el hecho de que hayamos podido crear una administración que no padece de corrupción extendida es resultado de un largo proceso histórico. Se trata de toda una cultura administrativa, y en ella importan factores que a primera vista nada tienen que ver con la corrupción y ni siquiera con la administración pública.

Si se toma este horizonte más amplio, pronto se destacan algunos procesos históricos e instituciones esenciales en la formación de una cultura pública ética. Yo quiero señalar algunos de ellos hoy.

El primer elemento importante sobre el que quiero llamar la atención en este proceso es el de una ciudadanía que cuestiona a sus autoridades y que conoce sus derechos y sus responsabilidades. En Finlandia, la sociedad civil tiene una larga tradición. Ya en el siglo XIX, se empezaron a desarrollar varios movimientos sociales que buscaban mejorar la vida de la ciudadanía. Se puede mencionar, entre otros, el Movimiento deportivo, que buscaba mejorar la salud física y mental de la población, y el Movimiento por la educación popular, que buscaba que la gente se cultivara más allá de aprender a leer.

El Movimiento obrero, por su parte, exigía mejores condiciones para sus miembros. Estos y otros movimientos sociales servían como base para el desarrollo de las asociaciones y organizaciones civiles. Muchas veces en estos movimientos sociales, como el Movimiento por la abstinencia, se juntaban personas de todas las clases sociales.

Las autoridades, en general, vieron este tipo de organización social con buenos ojos, y no como una amenaza. Muchas de las tareas que asumieron las nuevas asociaciones en el siglo XIX, fueron posteriormente atendidas por el Estado o por los municipios. Así nació la base para la sociedad de bienestar. Además, los movimientos sociales y el desarrollo de la sociedad civil hicieron que los súbditos pasaran a ser ciudadanos.

Ser ciudadano en Finlandia es más que una condición legal. La acompaña una cultura y una actitud de tratar de influir de manera constructiva en la sociedad, que es en parte fruto de la larga complicidad del activismo civil con el poder público.

La participación de todos y todas –no sólo de las clases altas– en los movimientos sociales, fue posible gracias a la educación. En Finlandia, ya en el siglo XVII, era común que la gente supiera leer. Un sistema de escuelas ambulantes pretendía alcanzar los lugares más remotos del territorio finlandés. Saber leer el catecismo era un requisito de la Iglesia para recibir el sacramento de la Confirmación, y sin estar confirmado no se permitía contraer matrimonio. Por otro lado, hacía 1860 se empezaron a promover y difundir las escuelas populares a las que asistían tanto niños como niñas.

El sistema de las escuelas populares creció hasta ser lo que hoy se considera como uno de los mejores sistemas educativos del mundo. Cabe destacar que la educación primaria en Finlandia siempre ha sido una institución estatal –a diferencia de muchos otros rincones del mundo– y por esta naturaleza, en su esencia siempre estuvo la formación de ciudadanos conscientes del bien público.

Aquí hay algo fundamental. La ética era antiguamente dominio exclusivo de la religión. En los países del norte de Europa, como Finlandia, hace quinientos años, la Iglesia y el Estado se casaron en la llamada Reforma.

Así la ética, poco a poco, se volvió algo al servicio del estado como sociedad. La fomentaron por mucho tiempo los clérigos, pero estos eran a la vez servidores públicos. Me abrió los ojos sobre esta particularidad su gran escritor Octavio Paz, que muchas veces abordaba el tema en sus escritos históricos.

Volviendo a la educación, esta siempre ha sido importante en Finlandia. Es lo que nos ayudó también a volvernos de un país pobre a un país próspero después de la Segunda Guerra Mundial.

En la construcción de la cultura pública la educación tiene, entonces, papel fundamental. Permite cultivar valores compartidos, una cultura de legalidad y una ética ciudadana que son necesarias y que hacen que prácticas corruptas no sean socialmente aceptadas. Permite también el desarrollo de una ciudadanía que puede cuestionar y vigilar a sus autoridades y que toma interés en asuntos públicos. Entre estos ciudadanos críticos se crían y forman a la vez los funcionarios que comparten los mismos valores de integridad y legalidad. Los periodistas son otro ingrediente importante para un sistema transparente.

Los medios de comunicación, libres e independientes, son otra instancia sumamente necesaria para combatir la corrupción, ya que permiten la vigilancia permanente de los servidores públicos y mantienen informada a la ciudadanía. No se puede subestimar el rol del cuarto poder en el funcionamiento de un sistema transparente, conforme con los valores compartidos. De hecho la prensa libre, junto con la sociedad civil crítica y participativa, funciona como garante de un gobierno transparente, y ambas son armas concretas contra la corrupción.

La prensa es un elemento sin el cual el principio de la transparencia muchas veces quedaría sin efectuarse. En Finlandia, ha sido en muchas ocasiones el motor que ha insistido para que de verdad se implementara la política de la transparencia en casos concretos. Al mismo tiempo, la transparencia, en forma de acceso a datos y los motivos abiertamente expuestos, facilita el trabajo de la prensa y por su parte posibilita la existencia del periodismo confiable y de calidad, tan necesario para una sociedad participativa.

En cuanto a la ética, el espacio mediático funciona como el foro más importante del debate público sobre los valores. Un escenario importante que da voz a distintos sectores de la sociedad y donde se va creando consenso.

Voy a dar un ejemplo, quizá asombroso, de la transparencia en mi país. Desde hace algunos años, todos los datos fiscales son públicos en Finlandia. Esto quiere decir que los impuestos que paga cada quien, y por tanto los ingresos de cada quien, son información disponible para todos.

Todos los años, al salir los datos, los medios de comunicación publican listados de los que más ganan en un vecindario, o los que menos.

Aquí ya se juega con un límite muy borroso entre lo público y lo privado y quizás la sociedad finlandesa tenga algo especial, una fe especialmente firme en los beneficios de la transparencia, como para aceptar una política similar.

Pero lo que es claro es que el nivel de corrupción influye directamente en la voluntad de contribuir a la sociedad en forma de impuestos. Según las últimas encuestas, el setenta y nueve por ciento de los finlandeses se declaran felices de pagar sus impuestos, y la cifra va aumentando.

Varias investigaciones han demostrado que la participación de las mujeres en la toma de decisiones en los sectores público y privado disminuye la corrupción. Este es un hecho curioso, y los investigadores todavía debaten si se trata de un género menos corruptible por naturaleza o del simple hecho de que donde hay mayores posibilidades de movilidad social para todos, no se crean corporaciones exclusivas y se mantiene mejor una cultura transparente.

Llama la atención que los países que primero instauraron el sufragio femenino, Finlandia y Nueva Zelanda, aparezcan entre los países menos corruptos cien años más tarde. En Finlandia, las mujeres han tenido una posición fuerte desde hace mucho tiempo. Las niñas recibieron la misma educación básica que los niños desde el siglo XIX. En 1906, Finlandia se convirtió en el primer país en el mundo donde todas las mujeres tuvieron el derecho de votar y ser candidatas en las elecciones. Hoy en día un poco más de la mitad de los servidores públicos de mi país son mujeres, si descontamos de la cifra las Fuerzas Armadas.

Como pueden notar, no les puedo ofrecer una receta fácil y mágica para eliminar la corrupción, algo que sea transferible de Finlandia a otros países como tal. Pero los elementos culturales e históricos que he destacado sí se

realizan mediante instituciones en las que podemos influir. La educación, la libertad de prensa, la igualdad de género y la actitud hacia el activismo civil son todas piedras angulares de la cultura de la ética pública, cuyo rol es importante tener presente en el combate a la corrupción a largo plazo.

Combatir la corrupción es una tarea sin fin. En lo que concierne a la construcción de un gobierno justo, no hay un punto en el que uno pueda decir que el trabajo haya terminado. Aunque Finlandia esté entre los países menos corruptos del mundo, no podemos dormirnos sobre los laureles. Es importante seguir desarrollando la administración constantemente y seguir debatiendo sobre la ética de los servidores públicos y de la ciudadanía en general.

La lucha contra la corrupción y la construcción de un buen gobierno es tal vez un camino largo y no siempre fácil, pero eso no significa que no haya que esforzarse por ella. Me alegra que en México estén buscando medidas para prevenir la corrupción y mejorar siempre su gobierno. Ojalá el ejemplo finlandés pueda ayudar en la tarea.

LA ÉTICA PÚBLICA EN EL BUEN GOBIERNO

Es feliz un Estado que esté bien gobernado.

Aristóteles, *Política*

Si hay algún hombre virtuoso que es mejor que los demás hombres virtuosos del Estado, según el principio de justicia, este hombre deberá gobernar.

Aristóteles, *Política*

La ciencia del Gobierno, que es práctica en sí y dirige a tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y observadora que sea, porque el gobierno es un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas.

Edmund Burke, *Textos políticos*

LA ÉTICA PÚBLICA EN EL BUEN GOBIERNO

*Óscar Diego Bautista*²

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo demostrar cómo las disciplinas Ética y Política, cuando se acompañan y se integran adecuadamente, llevando a la práctica los conocimientos de ambas disciplinas, se da lugar a un *Buen Gobierno* o *Gobiernos Justo*. Por el contrario, cuando la ética se ausenta de la política en los gobiernos y administraciones públicas, florecen los vicios, los antivalores, las conductas impropias, las prácticas corruptas, lo que en conjunto da por resultado un *Mal Gobierno* o *Gobierno Injusto* como se le denominaba en la antigüedad.

Más allá de la sola evocación de Buen Gobierno es necesario responder a las siguientes cuestiones: ¿Qué es un gobierno? ¿Cuáles son sus fines? ¿Para qué sirven los gobiernos? ¿Quiénes integran el gobierno? ¿Qué servicios ofrece un gobierno? ¿Cuáles son los indicadores para saber si se tiene un

² Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel II, del Conacyt.

Buen gobierno?, ¿Cómo se construye un Buen Gobierno? Y, quizá la más importante, ¿existen casos de Buen Gobierno?

2. ORIGEN Y RAZÓN DE TODO GOBIERNO

Previo al surgimiento, nacimiento o creación de un Gobierno está el hecho de que exista una comunidad política organizada, lo que se conoce como Estado.³ El Estado es la reunión organizada de un conjunto de ciudadanos, dentro de una delimitación territorial, con la mira puesta en resolver y satisfacer sus necesidades para vivir en armonía. Para que una comunidad política o Estado sobreviva, se requiere resolver y satisfacer diversas necesidades como las de seguridad, alimentación, educación, salud, comunicación, justicia, etcétera.

El Estado, una vez establecido, crea cargos o puestos para encomendar altas responsabilidades con funciones específicas. El conjunto de individuos que ocupan los principales cargos públicos integra el gobierno, cuerpo restringido de individuos en el interior del gran cuerpo político. El gobierno existe para representar al Estado y ver por su buen funcionamiento, es la forma como se manifiesta el Estado, es su realidad visible. El gobierno es el supremo poder del Estado.

La razón de ser de todo gobierno es satisfacer las demandas de las distintas partes del Estado y cumplir con los compromisos en los que tenga que intervenir, llevando justicia, equidad y satisfacción a la pluralidad de intereses. Por eso el político inglés Edmund Burke decía que “El gobierno es un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas” (Herrero, 1996, 23). En este sentido, el mismo autor afirma: “Si el gobierno ha sido creado para satisfacer necesidades humanas, su misión no es satisfacer ambiciones de poder sino dar a esas necesidades la relativa satisfacción que sea posible lograr” (Herrero, 1996, 25).

Si bien todo gobierno tiene por función gobernar, algunos gobiernos lo hacen bien y otros no tanto. Para contar con un gobierno que trabaje bien, es necesario que sus miembros, además de tener capacidad y experiencia, posean

³ Para este trabajo se utiliza el concepto clásico de Estado dado por la filosofía política como una forma de organización política de la sociedad.

valores interiorizados como templanza, valentía, prudencia, sentido de justicia así como capacidad de mando o principio de autoridad. Dichos valores son fundamentales en el arte de gobernar. Si el gobernante no es temperado ni justo, ¿cómo gobernará bien?

He aquí la importancia y necesidad de que aquel que gobierna posea la virtud ética en su plenitud. Gobernar bien no es fácil, por el contrario, implica una gran preparación. En este sentido, Edmund Burke escribió: “La ciencia del Gobierno que es práctica en sí y dirige a tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y observadora que sea” (Herrero, 1996, 22-23).

Cuando se dice que para gobernar se necesita una larga preparación, significa que es necesario no solo haber tenido estudios profesionales en un campo sino seguir estudiando, preparándose y actualizándose en diversos campos del saber de forma continua y permanente. La teoría política sostiene que los conocimientos políticos son la cúspide de los conocimientos humanos y que solo se llega a ellos con el tiempo. Señala además que gobernar, pero gobernar bien, es una tarea difícil ya que implica actuar con inteligencia, prudencia, madurez, poniendo en la mira, en todo momento, el bien de la comunidad política.

El Estado es un todo, se compone de varias partes, las cuales son las diversas clases que hay en una sociedad. Cada individuo, al realizar una actividad, pertenece a una parte del Estado pudiendo ser agricultor, artesano, comerciante, obrero, militar, encargado de la administración de justicia, etcétera. También puede pertenecer al cuerpo deliberativo o poder legislativo o bien ser funcionario de la administración pública.

Es responsabilidad del buen gobernante buscar la armonía y el equilibrio entre las partes del Estado sin permitir que existan grupos que se vuelven más poderosos, tengan más privilegios y se aprovechen de los más débiles. Una función del gobierno es no tolerar la desmesura, ni en grupos ni en los individuos, pues esta situación crea insolencia y falta de respeto hacia el Estado.

Los gobiernos son necesarios, pues sin gobernantes un Estado no puede existir; si no se preocupase nadie de los intereses del Estado, este moriría. Por lo tanto, es necesario que haya personas aptas para gobernar y que presten sus servicios al Estado. Los gobiernos pueden variar en su tamaño y en su proceso de trabajo de acuerdo a diversos factores: al número de miembros de la comunidad, al tipo de cultura, a su historia, a su naturaleza climática, a las costumbres y tradiciones, a la filosofía de vida, a la capacidad económica, al nivel de educación, al tipo de religión, al carácter del pueblo, etcétera. En lo que no pueden variar los gobiernos es en los fines para los que fueron creados consistentes en trabajar por el bien de la comunidad política.

3. FINES BÁSICOS DE LOS GOBIERNOS

La teoría política señala que son fines básicos de todo gobierno los siguientes:

- a) *El bien supremo del hombre, bien común o bien general.* Esto es, todo gobierno trabaja para el bienestar de la comunidad política.
- b) *Formar ciudadanos virtuosos.* El gobierno tiene la responsabilidad de formar a sus ciudadanos mediante la educación. Hacer de ellos personas cívicas, conscientes y comprometidas con participar para el Estado al que pertenecen.
- c) *Gobernar con justicia y equidad.* Es responsabilidad del gobierno gobernar para todos los miembros de la comunidad política con total imparcialidad, es decir, ofreciendo justicia a todos, no a unos cuantos. Justicia sin privilegios. De igual manera, un buen gobierno guarda un equilibrio equitativo en lo referente a la riqueza a fin de evitar grupos privilegiados que puedan volverse poderosos al concentrar la riqueza sumiendo a otra parte en la pobreza.
- d) *Garantizar la libertad del ciudadano.* El gobierno debe velar por la libertad y seguridad del ciudadano. Cuando esto no sucede, cuando permite que organismos, corporaciones, sujetos ajenos al Estado u otros gobiernos sometan a sus ciudadanos mediante diversas maneras, los condena a la esclavitud.
- e) *Satisfacer las necesidades básicas.* Gabriel Boragina, en su artículo “¿Qué son las necesidades básicas?” citando a Peter Schröder, escribe lo siguiente:

Las necesidades básicas son todas aquellas necesidades vitales que contribuyen directa o indirectamente a la supervivencia de una persona, siendo estas: comer, beber, dormir. En la sociedad actual, en la que hay división de trabajo, a las necesidades básicas se suman los siguientes aspectos: 1. El trabajo como un medio para el sustento y, por tanto, para la supervivencia de la propia persona o de la familia. 2. La vivienda como un lugar para vivir y dormir. 3. La protección contra ataques a la vida y a la propiedad que la persona requiere para sobrevivir. Por tanto, las ideas referidas a las necesidades básicas contemplan: 1. Procurar alimentos a precios y en lugares accesibles para todos. 2. Procurar agua en cantidad y en calidad suficiente a precios y en lugares accesibles para todos. 3. Procurar espacio habitacional en la cantidad y con la calidad necesarias a precios y en lugares accesibles para todos. 4. Combatir la pobreza, si la satisfacción de las necesidades es un problema de la pobreza. 5. Procurar puestos de trabajo para aquellos que buscan trabajo. 6. Combatir la criminalidad para proteger la vida y la propiedad requerida para sobrevivir. En tanto en una sociedad o en partes importantes de la misma existan problemas para satisfacer las necesidades básicas, estas deben tratarse prioritariamente, o al menos, mencionarse en la discusión”.

Para resolver cualquiera de estas necesidades se requiere de personas con dedicación plena, es decir, de tiempo completo. Esta característica hace que el Estado designe y encargue a ciertos individuos la responsabilidad de realizar dichas tareas para la comunidad. El grupo de personas designadas para el desarrollo de las tareas del Estado conforma el gobierno.

Se gobierna *bien* cuando se alcanzan los fines establecidos. Se gobierna *mal* cuando no se logran dichos fines. Un *Buen gobierno* tendrá siempre en la mira el *bien* de la sociedad, nunca el personal o el de alguna de las partes del Estado (banqueros o empresarios).

Un *mal gobierno* se olvida del bien común sustituyéndolo por el bien personal o de grupo. Incluso puede llegar a un grado tal de perversidad que utilice a los mismos servidores públicos junto al conjunto de instituciones públicas a trabajar contra los intereses de la sociedad en lugar de a favor

de ellos. Esta situación puede denominarse de “administraciones públicas perversas”.

Son perversos porque funcionan desviándose de su función social; hoy en día es común que los hospitales enfermen, no que curen, que las escuelas formen ignorantes, no que eduquen, que los juzgados apliquen unas leyes tardíamente, o sea, que no hagan justicia, y así sucesivamente (Etkin, |1993).

En México se han dado casos grotescos en los gobiernos y administraciones públicas que superan toda ficción. Son ejemplos los siguientes:

- El responsable de combatir el tráfico de drogas es el que la distribuye
- El responsable de combatir los secuestros es quien se dedica a secuestrar
- El responsable dedicado a ofrecer seguridad a la ciudadanía es quien la extorsiona
- El responsable de la transparencia es quien oculta la información
- El fiscal dedicado a combatir la corrupción es uno de los principales corruptos
- El profesor que debe transmitir valores copia en exámenes de evaluación

Cualquier gobierno, para cumplir con las tareas encomendadas, se apoya de un conjunto de instituciones, entendiendo por estas el conjunto de organismos que desempeña una función de interés público. Cada institución será fundamental para el buen funcionamiento del Estado. Así, existe una institución para salud, otra para educación, otra dedicada a la alimentación, a la vivienda, al transporte, a la seguridad, a la justicia y así sucesivamente. Dichas instituciones realizan esfuerzos coordinados para lograr cumplir con la pluralidad de intereses ciudadanos.

Cuando las instituciones son suficientes y eficientes y ofrecen buenos resultados, se genera confianza en la ciudadanía. Cabe destacar que las instituciones públicas se ocupan de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Cuando en una institución se trabaja a gusto, cuando se practican valores entre sus miembros, se forja una sana camaradería que genera identidad. Dicha identidad está marcada por la cultura laboral y organizacional, por la filosofía de la institución así como por los métodos y formas de trabajo establecidos.

Las instituciones tienen la capacidad de establecer valores e influir en los comportamientos al fomentar principios y generar un entorno cultural deseable. Elementos importantes en el buen manejo de las instituciones son las personas que las dirigen. Cuando los altos cargos (políticos y funcionarios) realizan actos indebidos en el supuesto de que lo hicieran por desconocimiento, se necesita de personas con ética y valor para que, por un lado, les reprochen su conducta y, por otro, les ayuden a comprender lo indebido de su actuar. Una persona que actúa mal, requiere ayuda para quitarse el velo de ignorancia que le impele a actuar de esa manera. Políticos, funcionarios y en general, cualquier servidor público, no está exento de ser tocado por la ignorancia. Aristóteles, en su libro “Política”, señala que muchos gobernantes estando en el poder pueden cometer errores, considerados de bestiales, por desconocimiento, debido a que ignoran los fines y los medios del arte de gobernar. El sabio de Estagira también hace referencia a la responsabilidad de los allegados (consejeros, asesores, funcionarios de carrera) de orientar, con sutileza y buenas maneras, hacia el camino recto. Esto se puede lograr siempre y cuando estos asesores y consejeros posean una cultura ético-política.

Quien aspire a ocupar un cargo público debe hacerlo con entrega. El prestar servicios al Estado es una elección de vida. Y una elección comprometida requiere dedicación exclusiva. Cuando el funcionario se desempeña en otras labores, descuida el puesto que ocupa. La mente, al dividirse entre dos empleos, no estará concentrada al cien por ciento; una situación así puede generar descuido, negligencia, distracción, falta de motivación, falta de concentración, absentismo, descuido, acumulación de trabajo, surgimiento de conflictos de intereses, etcétera. El autor de la Grecia clásica, Fedro, en una de sus fábulas, escribió: *“Quien a dos amos sirve con ninguno queda bien”*. En este sentido, la especialista en corrupción, Susan Rose-Ackerman, va más allá, pues no solo crítica esta situación sino que pone en evidencia el conflicto de intereses:

Los conflictos de interés fueron endémicos en los primeros días de la república estadounidense. Los directores de sucursales de correos editaban periódicos y se concedían su envío postal gratuito. Los recaudadores de impuestos sobre whisky poseían tabernas y no exigían ningún tipo de tasa a sus proveedores; algunos funcionarios de aduanas eran comerciantes preeminentes (Rose-Ackerman, 2001, 104).

Para impedir que los cargos públicos se conviertan en una vía de enriquecimiento fácil, los Estados necesitan incorporar programas básicos acompañados de valores en los que se acentúe la presencia de la conducta ética y esta se vea además apoyada por sanciones legales. El funcionario con ética, el político con ética, el juez con ética son la mejor salvaguarda de los fines del Estado. Su lealtad y servicio se dirige a la comunidad política, y es a esta a quien deben rendir cuentas ya que de ella proceden los recursos para su remuneración. Lograr que la ética se institucionalice dentro de la filosofía y la cultura institucional del servidor público permitirá reorientar las actitudes nocivas. En suma, en palabras de Michel Crozier:

El interés general está encarnado por servidores especiales, esos altos funcionarios cuidadosamente seleccionados, educados para ser guardianes. Los políticos son, por supuesto, quienes deciden en última instancia, pero orientados y guiados por los funcionarios, que poseen el monopolio de la preparación de sus decisiones y que tienen tendencia a imponer su concepción del interés general (Crozier, 1996, 65).

4. EL SERVIDOR PÚBLICO

En las últimas décadas ha cobrado vigencia en el lenguaje del gobierno y administración pública el concepto de *servidor público* para referirse en general a toda aquella persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en las instituciones del Estado. Pero ¿de dónde viene la idea de servir? La idea de servir proviene de la relación Estado-Gobierno. El estado, que es la suma de los miembros de la comunidad, delega responsabilidades al gobierno. De ahí que el gobierno, en su origen y esencia, deba obedecer al Estado, responderle, servirle, trabajar para él.

Existen diversos tipos de servidores públicos. A continuación se presenta una clasificación de tres tipos:

- *Servidores públicos por elección.* Son aquellas personas que para ocupar un cargo pasaron por un proceso de elección. En este caso se encuentran presidentes, gobernadores, alcaldes, concejales, asambleístas, diputados, senadores, entre otros.
- *Servidores públicos por oposición.* Se refiere a aquellas personas que para ingresar a alguna institución del Estado y ganarse una plaza tuvieron que participar en una convocatoria, acreditar los exámenes y obtener un lugar de los ofertados.
- *Servidores públicos por designación.* Son aquellos que ingresaron mediante un equipo de trabajo o bien por recomendación directa de algún funcionario superior. En las administraciones públicas en las que no hay servicio civil de carrera opera esta forma de acceder a los cargos. Se la denomina coloquialmente ingresar por enchufe, por palanca, por dedazo.

Cuando un gobierno no sirve a todas las partes del Estado, sino solo a unas cuantas, se generan privilegios. Se convierte en un gobierno injusto y parcial, corrompiendo los fines para los que fue creado. Un gobierno injusto puede llegar a un grado de perversidad tal que coloque a los servidores públicos en una situación indigna al obligarles a llevar a cabo actos que perjudican a la comunidad a la que representa. Conviene recordar aquella frase de Petronio: “El que ataca a los extraños se llama criminal, pero el que ataca a los amigos es un monstruo” (Petronio, 1984, 143).

El incentivo de todo **gobierno justo** es el bien de la sociedad, nunca el personal o el de alguna de las partes. He aquí el verdadero fin de la autoridad, gobernar para todas las partes aunque se sacrifique el gobernante, no a la inversa como algunos entienden. Un buen gobierno debe saber guiar a las partes en su camino hacia la convivencia, debe moderar las pasiones de los individuos. El fundamento para ello es la ética de los individuos, pero sobre todo, la ética pública. Conviene recordar que la razón de ser de todo gobierno radica en gobernar para la los miembros de la comunidad política. Para eso se crearon los gobiernos, para eso son gobierno, para eso sirven los gobiernos. Servir a la sociedad, no servirse de ella.

5. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN UN BUEN GOBIERNO

Un Buen Gobierno no solo protege y garantiza la vida de sus ciudadanos, les garantiza una vida buena acompañada de calidad. También establece mecanismos para la equidad entre las partes del Estado. Impide que se formen grupos privilegiados y que estos se tornen poderosos. Un buen Gobierno no tolera la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos, pues esto crea insolencia hacia el Estado. Aunado a ello promueve la *virtud* y gobernanza entre gobernantes y gobernados. Defiende los intereses de los ciudadanos frente a la codicia de las corporaciones internacionales. Mediante el principio de *imparcialidad* ofrece servicios a todos los ciudadanos independientemente de la clase económica, sexo, religión o edad de estos.

La *justicia* es otra virtud eje en su actuar. El respeto a los derechos y a la dignidad humana así como la justa aplicación de la ley es prueba de un Buen Gobierno. “La justicia y la virtud cívica son necesarias para un buen gobierno” (Aristóteles, *Política*, 1283 a, 31-33). De igual manera, hay una preocupación por la *salud mental* de la comunidad. Para ello se acompaña de sanos principios y valores (honradez, colaboración, bondad, amistad). En suma, un buen gobierno trabaja para garantizar los *mínimos de bienestar* para que todo ciudadano viva de forma digna y logre la felicidad que sería el máximo de los fines.

En suma, un Buen Gobierno no solo ofrece una calidad de vida acompañada de la satisfacción de necesidades materiales sino que va más allá al ofrecer una vida buena para la ciudadanía. La vida buena se acompaña de educación, cultura, arte, espiritualidad. La suma de todos los elementos señalados permite alcanzar la felicidad en el sentido aristotélico. Este sabio señalaba que la felicidad es la suma de tres elementos: a) *bienes internos*, que son aquellas cualidades en el “ser” de cada persona, aquí entrarían las virtudes éticas, b) *bienes del cuerpo*, con los que se goza de salud y se mantiene en la plenitud de los sentidos y, c) *bienes externos*, referidos a las necesidades para vivir (alimento, vivienda, educación, transporte, etcétera). En el siguiente cuadro se muestran características de servidores públicos según estén inmersos en un buen o en un mal gobierno:

<i>Características del servidor público (SP) en un Buen Gobierno o Gobierno Justo</i>	<i>Características del servidor público (SP) en un Mal Gobierno o Gobierno Injusto</i>
El servidor público posee el Bien Interno o espíritu de servicio.	El servidor público carece del Bien Interno o espíritu de servicio.
Trabaja por el bien común o interés general.	Trabaja por el bien personal o de grupo en contra del interés general.
Actúa con imparcialidad trabajando para todas las partes del Estado.	Actúa con parcialidad trabajando para los grupos que los apoyan. Clientelismo político
Actúa con justicia.	Vende la justicia a quien pueda pagarla o accede a ella mediante privilegios
Conoce e interioriza los valores del servicio público.	Desconoce o conoce pero no interioriza los valores del servicio público.
Es profesional. Posee preparación.	Es improvisado. Carece de preparación
Posee experiencia y capacidad.	Carece de experiencia y es incapaz
Posee estudios profesionales especializados en su función.	No posee estudios o si tiene algún estudio es ajeno al cargo que ocupa.
Se actualiza constantemente. Acude a cursos de actualización.	No se actualiza y se niega a asistir a cursos de capacitación.
Participa del proceso de profesionalización.	No participa del proceso de profesionalización.
Ingresa por mérito y capacidad.	Ingresa por enchufe, palanca o nepotismo.
Actúa con integridad acompañado de valores éticos.	Actúa con prácticas corruptas acompañadas de antivalores.
Opera mediante un servicio civil de carrera bien definido.	Opera mediante el <i>Spoil System</i> o sistema de botín.

Fuente: Elaboración propia

6. SITUACIÓN DE LA ÉTICA EN LOS GOBIERNOS CONTEMPORÁNEOS

Pese a existir una amplia cultura ética ancestral desde las antiguas civilizaciones (Mesopotamia, Grecia, Roma China, India, Persia) en las que hubo pensadores interesados por la formación de los gobernantes para tener buenos gobiernos, cabe preguntarse ¿cuál es la situación de la Ética Pública en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas?

Quizá una respuesta prudente sea que depende de qué país estamos hablando. Si bien la corrupción es un fenómeno mundial, hay países con mayor y menor corrupción. Si nos enfocásemos en la región escandinava, donde se localizan los países más limpios y transparentes del mundo, podríamos decir que en estos países la ética pública no sólo está desarrollada sino incorporada en los gobiernos y administraciones públicas. Pero si la pregunta se dirige a los países de América Latina o países del continente africano, sin duda la respuesta será diferente. Para este último caso, la respuesta de la situación ética refiere tres adjetivos: 1) Descuido, 2) Omisión, 3) Ignorancia.

Con el inicio de siglo XXI, el tema ha cobrado importancia. Aunque hoy sabemos que en países de la Unión Europea se impulsan modelos e instrumentos en favor de la ética pública, no siempre fue así. Hasta hace pocos años el velo de la ignorancia también cubría esta temática. Para tener una idea respecto de la situación de la ética pública en algunos países europeos, existe un dato curioso. En 1991 se celebró en Madrid el *Seminario Internacional Sobre Modernización Administrativa y Formación*. Dicho seminario agrupó a los titulares de los principales organismos encargados de la formación de funcionarios de países europeos (Francia, Reino Unido, Bélgica, Grecia, Holanda, Alemania y España). Participaron en la organización del evento el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) así como Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España. Como resultado de este seminario se publicó en 1993 un libro titulado *Modernización Administrativa y Formación*, editado por el Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP) de España. En relación con el tema de la Ética Pública, algunas alusiones de los participantes fueron las siguientes: a) El representante de Francia, J.M. Duffau, señaló: “Desde luego, en la Escuela Nacional de Administración (ENA), no hay

enseñanza de ética de la administración. Este tipo de enseñanza se adaptaría bastante mal a nuestro modo de funcionamiento” (AAVV, 1993, 747); b) El representante de Grecia, Markidimitris, señaló: “Nosotros en Grecia no enseñamos ética. Intentamos transmitir un mensaje a los participantes en los cursos de formación de directivos, en el sentido de que la ética se puede resumir sencillamente en una lucha contra la corrupción o en la lucha contra el fraude” (AAVV, 1993, 747); c) El representante del Reino Unido, Peter Coster, estableció una distinción: “entre la llamada ética (afirmando que no sabía lo que este concepto quiere decir exactamente) y la ética tradicional, que se refería a la ética de la burocracia tradicional, a la legalidad, a la formalidad, cumplimiento de la ley, pasividad, neutralidad y objetividad. Esta ha sido la ética tradicional garantizada por la Constitución; cada vez nos damos más cuenta de que con estos valores, con esta ética, no es suficiente, ni es adecuada en un entorno competitivo en el que la administración pública tiene que conseguir unos resultados con eficacia y eficiencia. (...) En el sistema británico no hay un gran componente dentro de los programas de formación dirigida única y exclusivamente a un comportamiento ético. (AAVV, 1993, 748). Finalmente, una de las conclusiones de este seminario fue la siguiente: “La ética no se enseña sino que se comparte y se debate” (Fabregat, 1993, 802).

Estas declaraciones son una muestra de la posición de los autores con respecto a la ética pública en ese momento. De igual manera, la conclusión dada respecto a la materia en análisis permite hacerse una idea de cómo esta temática en los gobiernos y administraciones públicas importaba poco o casi nada. No obstante, es importante tener presente el momento o contexto de la realización del evento, es decir, inicios de los noventa del siglo XX, cuando comenzaba el auge de las herramientas de gestión. Afortunadamente, la temática ha cobrado fuerza y hoy en día es un tema de análisis de distintos estudiosos.

Sin embargo, más allá de la omisión, descuido e ignorancia de la ética en los asuntos públicos es importante señalar que cualquiera de estas razones no es casual, por el contrario, es deliberada, ¿por qué? Porque la ética es un filtro que impide el acceso a los cargos de gobierno a quienes son incapaces, ineptos, corruptos, o carecen del perfil ético para gobernar. Para quien codicia, ambiciona y anhela el poder sin contar con un perfil idóneo, la ética es un obstáculo.

De igual manera, es importante reflexionar sobre los instrumentos éticos existentes para el fomento de valores en los gobiernos y administraciones públicas. Sin duda, en este momento (2018) la respuesta sería pocos o ninguno.

Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos en los servidores públicos, estos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, generan integridad y dignidad, lo que genera 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.

7. RETOS DE LA ÉTICA

Si bien existen conocimientos profundos en el campo de la ética en el ámbito público, quizá el reto mayor sea la interiorización de los valores en los servidores públicos para lograr modificar la conducta. Este reto se dificulta en tiempos neoliberales en los que, contrario al espíritu de servicio, el espíritu del capitalismo no solo se ha consolidado sino expandido y ha llegado al servicio público a través de la filosofía de la Nueva Gerencia Pública (NGP).

Frente a una sociedad de consumo que despierta la codicia, la ambición, el anhelo por tener y poseer, ¿cómo hacer que quienes realizan prácticas corruptas dejen de hacerlo ante ganancias tan succulentas? ¿Cómo enfrentar la crisis de valores en las sociedades contemporáneas?, ¿Cómo lograr la interiorización de valores en servidores públicos?

No basta con enseñar valores para ser éticos si dichos valores no se comprenden, interiorizan y practican. En India tienen un lema que reza así: “Más allá de la conciencia está la supra-conciencia”. Por su parte, el escritor clásico Ovidio, escribió: “Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal”. De igual manera, el sabio Aristóteles dejó escrito: “No se considera buena a una persona con buenas intenciones sino a la que obra bien, a la que practica la justicia. No se estudia ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos”

8. VALORES DEL SERVIDOR PÚBLICO

Con base en la ética y en los códigos de ética de distintos gobiernos, se pueden contabilizar alrededor de cien valores para los servidores públicos. A

continuación se muestra una tabla de valores con sus respectivos antivalores que se viven en la cotidianidad de los gobiernos y administraciones públicas:

<i>Valor</i>	<i>Antivalor</i>
Amabilidad / Buen trato /Cortesía	Maltrato /Desprecio /Descortesía
Armonía / Concordia / Acuerdo	Discordancia /Desavenencia / Desacuerdo
Asistencia / Presencia	Absentismo /Ausencia
Atención al ciudadano	Desatención al ciudadano
Autoridad	Abuso de autoridad /Despotismo
Benevolencia	Envidia
Calidad	Imperfección /Chapucería
Capacidad /Aptitud /Suficiencia / Idoneidad	Incapacidad /Ineptitud /Incompetencia
Comunicación /Diálogo	Hosquedad /Aspreza
Confianza /Credibilidad /Fiabilidad	Desconfianza /Susplicacia /Inseguridad
Confidencialidad /Sigilo profesional	Violación de secretos
Cooperación /Participación	Individualismo /Personalismo
Cuidado /Esmero	Descuido
Decoro /Decencia /Dignidad	Impudor /Desvergüenza /Indignidad
Dedicación plena o exclusiva	Dedicación parcial, empleo del tiempo, espacio y recursos en tareas ajenas a las encomendadas
Diligencia /Rapidez /Presteza / Prontitud	Negligencia /Lentitud /Morosidad
Disciplina /Obediencia /Orden	Indisciplina /Desobediencia /Desorden
Discreción /Reserva /Cautela	Indiscreción /Habladuría / Murmuración /Chismorreio
Discrecionalidad	Insensatez
Ecuanimidad /Ponderación	Alteración del ánimo
Eficiencia	Ineficiencia
Ejemplaridad	Mal ejemplo /Corrupción
Fortaleza /Firmeza	Debilidad de carácter /Blandura

<i>Valor</i>	<i>Antivalor</i>
Franqueza /Sinceridad	Adulación /Lisonja /Hipocresía / Fariseísmo
Equidad /Imparcialidad /No discriminación /Neutralidad	Inequidad /Parcialidad / Discriminación/Favoritismo/ Nepotismo
Espíritu de servicio /Compromiso	Dejadez /Pasotismo /Indiferencia / Desentendimiento
Flexibilidad	Inflexibilidad /Rigidez
Generosidad /Liberalidad	Avaricia /Tacañería
Honestidad /Honradez /Integridad / Probidad/ Rectitud	Deshonestidad /Perversidad / Corrupción
Honor	Deshonor
Humildad /Modestia /Sencillez	Vanidad/ Presunción/ Orgullo/ Soberbia /Arrogancia
Iniciativa /Actitud innovadora	Apatía /Indiferencia
Justicia	Injusticia
Lealtad /Fidelidad /Adhesión	Deslealtad /Infidelidad /Traición / Transfuguismo
Mérito /Merecimiento	Demérito /Desmerecimiento / Usurpación
Moderación	Ambición /Codicia
Objetividad	Subjetividad
Paciencia /Tranquilidad /Calma	Impaciencia /Intranquilidad/ Precipitación
Previsión	Improvisación
Profesionalidad /Aptitud /Competencia	Improvisación /Ineptitud / Incompetencia
Prudencia /Cordura	Imprudencia /Irreflexión
Pulcritud /Buena presencia /Aseo	Desaliño /Desaseo /Suciedad
Puntualidad	Impuntualidad
Renovación /Actualización	Estancamiento
Respeto	Acoso

<i>Valor</i>	<i>Antivalor</i>
Responsabilidad /Cumplimiento	Irresponsabilidad /Incumplimiento / Abandono de tareas
Sabiduría /Buen juicio /Tino	Ignorancia /Desatino /Falta de juicio
Sencillez en la tarea	Enrevesamiento /Complicación
Sensibilidad /Delicadeza /Intuición	Insensibilidad /Indiferencia
Solidaridad	Mediatización /Obstrucción
Templanza /Moderación /Continencia	Destemplanza /Desenfreno / Incontinencia /Intemperancia / Libertinaje
Trabajo	Holgazán
Tolerancia /Condescendencia	Intolerancia /Intransigencia /Fanatismo
Transparencia /Claridad	Encubrimiento /Ocultamiento / Opacidad /Turbiedad
Urbanidad /Educación /Respeto	Ineducación /Vulgaridad /Irrespeto
Valentía /Temple	Cobardía /Miedo /Pusilanimidad
Veracidad /Realidad	Mentira /Engaño /Falsedad

Fuente: Elaboración propia con ayuda de la disciplina ética así como de los Códigos de Ética de los EEUU, del Reino Unido, de España, México, Naciones Unidas, entre otros.

Sería ideal que todo servidor público no solo conociera sino que poseyera y practicara todos los valores para el servicio público pero como eso es imposible, basta con que conozca, interiorice y practique algunos valores. Sería sano si cada gobierno (Federal, Estatal, Local) contara con un conjunto de especialistas a los que encomendar la responsabilidad de determinar aquellos valores que deben ser prioridad para los servidores públicos según su ámbito. Si bien existen decenas de valores para un servidor público, vale la pena preguntarse si habrá algunos valores considerados como básicos que debe conocer cualquier servidor público. La respuesta nos la da dio el sabio Aristóteles:

Hay tres cualidades que deben poseer los que han de desempeñar las supremas magistraturas: la primera es la lealtad para con la constitución establecida; la segunda, muy grande capacidad para las

responsabilidades del cargo, y la tercera, virtud y justicia (*Política, Libro V, 1309 a, 42-46*).

La lealtad a la constitución, la capacidad para el cargo y la virtud y el sentido de Justicia son los elementos que debe poseer cualquier servidor público. El primer requisito, lealtad a la constitución, tiene dos sentidos. Por un lado, se refiere a ser leales a los miembros de la comunidad política, esto es, a la ciudadanía que son quienes conforman el Estado. De ahí la frase “trabajador al servicio del Estado”. Por otro lado, está la constitución escrita, la máxima ley que rige un país. Todo servidor público debe respetarla y obedecerla. En muchos países, al momento de tomar el cargo, se hace un juramento sin embargo, dicho juramento carece de valor cuando su autor no tiene honor, palabra, sentido de responsabilidad, ni sentido de pertenencia. Pedirle a un rufián que respete la constitución es una broma macabra. En México existe una frase no exenta de ironía, sobre todo cuando es pronunciada por legisladores, que son los primeros que deberían respetar la ley: *Las leyes se hicieron para violarlas*.

En el segundo elemento, se refiere a poseer experiencia; aunque suene lógico este elemento, en la práctica no aparece. En países donde no hay administraciones públicas bien estructuradas y sólidas para el ingreso de sus funcionarios abunda la improvisación. En países donde opera el sistema de botín, los cargos se distribuyen para los amigos, familiares, compadres, para saldar deudas y compromisos sin que haya un filtro que impida que personas sin capacidad y experiencia accedan al cargo.

El tercer elemento hace referencia a lo que se ha venido señalando, que el servidor público posea una cultura en valores. Que dichos valores los haya comprendido, hecho suyos e interiorizado para llevarlos a la práctica de forma permanente, día a día, en cada acto.

En suma, cuando la ética no se aplica o se ausenta de las instituciones públicas, las administraciones públicas operan de la siguiente manera: Para ingresar a la administración hay que aceptar reglas como que hay que tener un amigo poderoso, un buen enchufe, pertenecer o simpatizar con un partido o ser leal a tu jefe político. El desarrollo profesional está basado en ayudar al jefe político y al grupo que lo sostiene, para lo cual es fundamental dar

contratos a los amigos, nunca a los enemigos. La clave en el trabajo no es la imparcialidad sino la parcialidad, no es el servicio al país sino el servicio al jefe, no es la legalidad sino la ilegalidad y lealtad partidista. Esta situación multiplicada por miles de servidores públicos, ¿qué resultados ofrece?

Por otro lado, cuando la ética sí se aplica dentro de las instituciones públicas, se opera de la siguiente manera: Para ingresar a la administración es necesario tener formación, experiencia, pasar unos exámenes objetivos, imparciales, muy bien elaborados en los que se demuestre capacidad, mérito y profesionalidad. Una vez ingresado, la clave para el desarrollo profesional es la eficacia, el compromiso demostrado, la honestidad, actuar con imparcialidad, con espíritu de servicio y, elemento fundamental, haber acreditado la evaluación del trabajo. Esta situación, multiplicada por miles de servidores públicos, ¿qué da por resultado?

9. REFLEXIONES FINALES

Es imposible llegar a tener un *Buen Gobierno* cuando los servidores públicos están faltos de preparación, experiencia y capacidad, pero sobre todo, si carecen de ética. Cuando un servidor público posee valores, se desempeña con prudencia, cumple con sus obligaciones, es responsable en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia. No miente, no roba, no se presta a prácticas corruptas.

Cuando el gobierno y la ciudadanía apuestan por el fortalecimiento de los valores de servicio público y estos anidan en el corazón de los servidores públicos, dichos valores, cual árbol que da fruto, se tornan principios y se convierten en las guías o pilares que trazan el rumbo del servidor público.

Si bien durante las últimas décadas se han hecho investigaciones, eventos académicos e iniciativas para fomentar la cultura ética en los gobiernos y administraciones públicas de México, estamos aún muy lejos de poseer una verdadera conducta ética que ponga freno a las prácticas corruptas.

Allí donde los ciudadanos padecen agravios, donde no se atiende a sus necesidades, en aquellos lugares en los que hay que luchar por recibir servicios básicos a los que se tiene derecho, ahí donde se padecen humillaciones por

parte de gobernantes, quienes abusan de su cargo y desde ahí cometen crímenes sin castigo, ahí donde la impunidad campa por sus respetos, ahí existe un mal gobierno.

En sentido contrario, el *Buen Gobierno*, el cual tiene como objetivo servir a la ciudadanía, se acompaña siempre de criterios éticos universales. En palabras de Confucio: “El resultado del buen gobierno consiste en que sean felices los que están próximos y en que acudan a él los que están lejos”.

Bibliografía

- AAVV (1993), *Modernización Administrativa y Formación. Seminario Internacional*, Madrid, INAP, 840 p.
- Aristóteles (1982), “Política” en *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar
- Boragina, Gabriel *¿Qué son los valores?* Consultado en internet el día 18 de diciembre de 2017, en el siguiente link <http://www.accionhumana.com/2014/03/que-son-las-necesidades-basicas.html>
- Burke, Edmund (1996), *Textos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, Michel (1996), *La crisis de la inteligencia*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP).
- Diego, Óscar (2007), *La ética en la gestión pública. Fundamentos, Estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral (SEI) en los gobiernos*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Etkin, Jorge (1993) “Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP, el 23 de octubre.
- Fabregat Romer, Pilar (1993), “Presentación de las conclusiones” en: *Modernización administrativa y formación. Seminario internacional*, Madrid, MAP, pp. 795-802.
- Herrero, Vicente (1996) “Introducción”, en *Edmund Burke, Textos políticos*, México, FCE.
- Palomar, Olmeda, Alberto (2002), “Derechos y deberes de los funcionarios”, en: *La Administración Pública Española*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Petronio (1984), *El Satiricón*, México, UNAM

Rose-Ackerman, Susan (2001), *La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI.

**LA GESTIÓN ÉTICA COMO
HERRAMIENTA DE
RESPONSABILIZACIÓN Y
COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

LA GESTIÓN ÉTICA COMO HERRAMIENTA DE RESPONSABILIZACIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Jaime Rodríguez Alba⁴

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, tras exponer una tipología de la corrupción se sostiene la hipótesis según la cual la corrupción gris (no percibida socialmente como tal) está muy relacionada con las prácticas clientelares. Combatir la corrupción gris exige una estrategia múltiple que se oriente a potenciar la *accountability social*; el desarrollo de sistemas de profesionalización de la función pública y estrategias de responsabilización ética mediante la implementación de sistemas de gestión ética. Nuestro recorrido busca pues sentar un poco de claridad sobre estas estrategias, señalando el sentido conceptual de las mismas.

2. LA CORRUPCIÓN GRIS Y EL CLIENTELISMO

En la mayor parte de los códigos penales y elementos del derecho administrativo del mundo se establecen diversos tipos de delitos en los que puede incurrir un cargo público: abandono de destino, omisión de deber,

⁴ Doctor en Filosofía por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de España y profesor de la Universidad Siglo 21, Córdoba, Argentina. Email: albajaime@hotmail.com

cohecho, desobediencia, denegación de auxilio, falsificación de documentos, fraude y exacción legal, infidelidad en la autoría de documentos, malversación, prevaricación, uso indebido de patrimonio público, usurpación de funciones, etcétera. Pero la corrupción no es exactamente lo mismo que la ilegalidad. Existen prácticas corruptas que no son ilegales. Definir lo que es corrupción es algo más complejo que tipificar delitos, aunque es cierto que muchas de las prácticas corruptas son constitutivas de delito.

Por corrupción suele entenderse el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares contraviniendo la legislación. Reos (2005) considera como que:

La corrupción se refiere al comportamiento por parte de agentes del sector público y privado a través del cual se enriquecen u obtienen beneficios para ellos o para quienes ellos indican, de una manera inapropiada o ilegal usando o abusando para ello de la, posición que le fue confiada (Reos, 2005, 259).

Esta definición permite entender que la corrupción no se da sólo en los agentes públicos, sino también en los privados. Contempla, además, dos situaciones: 1) que el acto corrupto supone beneficio; 2) que el acto corrupto no necesariamente tiene que ser ilegal.

Si es complicado definir lo que es corrupción, es aún más complicado pretender que haya unanimidad respecto a lo que constituye o no corrupción. Comprendamos de modo intuitivo que la corrupción es una forma extrema de ausencia de ética que conduce a la deslegitimidad del Estado (Villoria, 2000, 97-99). Pero no siempre se percibe de la misma manera. El modo como se percibe la corrupción está en relación a la manera socialmente instituida en las comunidades de apreciar la obligación y relaciones interpersonales.

Siguiendo los estudios de sociología de la corrupción de Heidenheimer (Villoria, 2000, 97-98); (Diego Bautista, 2007, 207), entendemos cómo la cultura política afecta a la percepción de la corrupción. Como vemos en el cuadro 1, la corrupción se conceptúa según es percibida.

Cuadro 1. Tipo de corrupción según su percepción

Corrupción negra	Hay consenso sobre ella, tanto las élites como la ciudadanía coinciden en considerarla de tal modo
Corrupción gris	Puede que la ciudadanía en general no la considere como tal, aunque determinadas perspectivas morales sí lo hagan
Corrupción blanca	No hay ley que la sancione ni es percibida como tal

Fuente: elaboración propia a partir de Villoria (2000, 97-98); Diego Bautista (2007, 207).

También se puede clasificar la corrupción atendiendo a la incidencia que la misma tiene en función del tipo de relación comunitaria de base (cuadro 2).

Cuadro 2. Corrupción según el tipo de incidencia en la comunidad

Pequeña corrupción	Adaptación normativa para favorecer a particulares
Corrupción rutinaria	Beneficiar a amigos o correligionarios
Corrupción grave	Sistema organizado de abuso de poder

Fuente: elaboración propia a partir de Villoria (2001).

Atendiendo a estas clasificaciones podemos sostener la siguiente hipótesis: mientras para combatir la corrupción negra son suficientes los mecanismos de control institucional, los procesos judiciales, la actuación de las agencias anticorrupción, etcétera, para poner diques a la corrupción gris y blanca se precisa trabajar en la cultura cívica. Si bien un diseño institucional inteligente es condición para combatir ambas corrupciones. Trabajar la cultura cívica exige potenciar la Ética en múltiples ámbitos: combate a las prácticas clientelares y de patrimonialización del Estado, desarrollo de mecanismos de accountability social y profesionalizar la función pública conforme a sistemas de idoneidad que contemplen el desarrollo de competencias éticas, entre otros.

El clientelismo supone comprender las relaciones de intercambio de bienes y servicios públicos como relaciones que se caracterizan por la

desigualdad, asimetría y verticalidad; la personalización, la afectividad, reciprocidad y dependencia; la informalidad; y ser difusas. Supone una patrimonialización de los derechos sociales y atenta contra la idea de una administración burocrática y profesionalizada que se desenvuelve siguiendo relaciones de igualdad y equidad social, formales, impersonales y sujetas a concreción establecida administrativa y jurídicamente.

En cierto sentido puede asumirse que el funcionamiento de las administraciones y gestión de recursos en sociedades rurales –también en sociedades de la antigüedad, feudales, etcétera– tiende a la prestación de servicios en términos clientelares. Aún en nuestros días muchos son los que interpretan las relaciones políticas en esos términos. Puede considerarse, de este modo, que el clientelismo constituye una suerte de “universal antropológico” (González Alcantud, 1997, 8), lo que no quiere decir en ningún caso que sea “natural” o inevitable, sino que se trata simplemente de prácticas que se dan en todas las sociedades del mundo y en todas las épocas históricas. Empero es cierto que alcanza mayor intensidad en sociedades altamente desiguales y con bajos niveles educativos y sanitarios (Villoria, 2000, 101).

Como señala Javier Auyero (2002) comprender los intercambios clientelares supone comprender que se trata de elecciones prácticas aprendidas y experimentadas. La complejidad del fenómeno clientelar es tal, que aun en procesos de desarrollo y democratización perdura. Aunque reproduce el sistema de desigualdad y dominación, suele ser visto como una inversión y alivio de condiciones de existencia por los sectores populares. El clientelismo se reproduce por su propia efectividad, con independencia del estilo del mediador (entre el principal que ofrece el servicio y el cliente) y del sustrato político-ideológico de fondo. La relación clientelar se convierte en una “máquina ideológica” en la medida en que transforma la contingencia de una relación en una relación duradera (Auyero, 2002).

Una de las razones de la ineficiencia habitual en la lucha contra las prácticas clientelares deriva de la incomprensión de la naturaleza de las mismas. Si se tratara de una cuestión puramente moral o si fuera una cuestión de cálculo racional, serían sencillas de implementar estrategias para combatir las prácticas clientelares. El clientelismo es un mundo de prácticas que se establece mediante un comportamiento regular y rutinario (Auyero y

Benzecry, 2016), generando esquemas cognitivos y afectivos embebidos en el flujo de los eventos cotidianos. Nos ofrece una lección fundamental: la política y su valor no están en función de grandes sistemas simbólicos de valores, sino que «surge de situaciones específicas, en las que los agentes mediadores concretos están siendo socializados, es decir, en las que los agentes adquieren esquemas políticos prácticos» (Ayüero y Benzecry, 2016, 167). El clientelismo tiene carácter dóxico: «es producto de ideas compartidas que se aprenden en y a través de las interacciones cotidianas entre clientes y mediadores» (Ayüero y Benzecry, 2016, 178). Comprender el clientelismo exige examinar las disposiciones adquiridas, inspeccionar cómo las trayectorias individuales y la lógica organizacional que las envuelve se invisibiliza internalizándose, olvidando su origen pero incrustándose en los hábitos políticos, en las creencias y en las disposiciones cívicas.

La ética, en tanto implica una reconstrucción de la acción orientada hacia una coherencia creciente entre el interés individual y el colectivo puede convertirse en una estrategia para generar hábitos capaces de combatir con los hábitos clientelares, contando con una tarea previa: «desenterrar y exteriorizar todo lo que ha sido soterrado tanto en los individuos como en las organizaciones políticas a las que pertenecen» (Ayüero y Benzecry, 2016, 180). Se hace precisa una acción estratégica que contemple una suerte de combate colateral al clientelismo: apostar por la renovación de la cultura cívica y la etización de la organización pública, entre tanto se potencia la participación de los sectores populares. Está comprobado que a mayor participación social y cívica de los sectores populares, menor es la dominación clientelar. Combatir el clientelismo desde su propia “illusio” (intereses, expectativas, afinidades cognitivas y emocionales): generar otras creencias que permitan estructurar de modo cívico el espacio de la interacción política.

3. ACCOUNTABILITY SOCIAL Y CERCO A LA CORRUPCIÓN

La accountability es una suerte de responsabilidad proactiva: supone la implicación del agente público, entendiendo que rendir cuentas es un modo de *contar con* la ciudadanía y los diversos agentes sociales, potenciando siempre la incorporación de sus ideas y propuestas, el máximo consenso social posible, así como la rectificación de aquellas medidas y diseños institucionales que,

por una razón u otra, son percibidas como un obstáculo para la eficiencia y eficacia del servicio público.

Cuadro 3. Dimensiones de accountability

Dimensión legal	Lógica de la rectitud. Separación de poderes. Sistemas de pesos y contrapesos. Reconocimiento de Derechos Fundamentales
Dimensión política	Lógica electoral. Capacidad del electorado para potenciar ajuste respecto a sus demandas. Limitaciones: carencia de información, poder limitado y esporádico, problemas de legitimación decisional
Dimensión social	Lógica social. Mecanismos de control más abiertos: incorporación de lo social al diseño y gestión públicas

Fuente: elaboración propia en base a Peruzzotti (2002); Peruzzotti y Smulovitz (2002).

La creciente exigencia de incorporación a la gestión de los elementos conocidos como tercer sector rompe con el modelo de “cheque en blanco” otorgado a los representantes políticos y potencia la dimensión social. Esta modalidad de accountability puede canalizarse por vías institucionales, como en acciones legales; o bien por vías no institucionales, como la movilización, la denuncia mediática, mecanismos simbólicos. Forman parte del ejercicio de la accountability social: asociaciones civiles; ONG; movimientos sociales; y medios de comunicación.

Así como los tipos de accountability horizontal y vertical tienen una sanción formal (la primera mediante las oportunas medidas administrativas y judiciales; la segunda mediante la sanción electoral), la accountability social induce sanciones simbólicas, en las que pesa más lo cualitativo que lo cuantitativo. Los mecanismos de la accountability social controlan exponiendo y denunciando actos indebidos.

Cuadro 4. El control y sus agentes

¿Quién controla?		¿Qué se controla?			
	Accountability horizontal	Balance	Actores	Políticos	Burócratas
			Poder Ejecutivo	Veto	Regulación Control Administrativo Nominación y remoción de personal
			Poder Legislativo	Impeachment Comisiones Voto parlamentario	Regulación Control Administrativo Nominación y remoción de personal
			Poder judicial	Remisión judicial	Remisión judicial
		Asignadas	Agencias de Control, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Fiscalías	Control de legalidad Atribuciones de investigación	Control de legalidad Atribuciones de investigación
	Accountability vertical	Sociales	Medios	Investigaciones y denuncias públicas	Investigaciones y denuncias públicas
			Asociaciones ONG, Ciudadanos individuales	Movilización social Denuncia pública Denuncia en agencias de control Litigación ciudadana	Movilización social Denuncia pública Denuncia en agencias de control Litigación ciudadana
		Electores	Ciudadanos individuales	Voto	Voto

Fuente: Elaboración propia a partir Peruzzotti, 2002, 41.

Son diversos los modos como la sociedad civil, con toda la complejidad que este concepto supone, ejerce control sobre las instituciones de gobierno y gestión. Entre ellas, pueden considerarse las siguientes: las iniciativas legislativas ciudadanas; las revocatorias de mandato; y las consultas populares

(Welp, 2008). La *social accountability* se convierte en un medio fundamental para el combate a la corrupción, en la medida en que genera conciencia colectiva, cultura cívica y redes sociales que pueden erigirse, contando con estrategias de liderazgo ético, en contraparte de redes (clientelares) que auspician, legitiman o simplemente toleran la corrupción. La participación social produce empoderamiento ciudadano y sentimiento de dignidad, contribuyendo fuertemente a la lucha por la equidad.

4. PROFESIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La selección de los gestores públicos, tanto los dependientes del sistema administrativo como los situados en la zona de interfaz político-administrativa ha de ser hecha, para cumplir con un modelo ético –como el modelo de Sistema Ético Integral (SEI) (Diego Bautista, 2009)- apelando a «variadas pruebas y entrevistas personales para conocer las habilidades, el carácter, las actitudes, los valores y los antivalores que pueda tener el aspirante» (Diego Bautista, 2009, 137). En esto se hace consistir una selección conforme a criterios de mérito, orientados a una gestión de calidad.

Respecto al ámbito político se hace preciso también valorar la necesidad de políticas éticas orientadas a la conducta del personal. Así: políticas de difusión de valores generales y específicos; políticas de motivación de servidores públicos; políticas de incentivación de la participación ciudadana, etc. (Diego Bautista, 2015, 39-40). También por supuesto políticas de recursos humanos basadas en valores (Diego Bautista, 2015, 40). Una democracia de calidad exige reforzar estrategias de selección conforme a valores. Lo que supone exigir que «los candidatos a representantes posean el perfil idóneo. Que sean excelentes, virtuosos, personas con decoro y con conocimientos en la materia» (Diego Bautista, 2014, 120).

La profesionalización del servicio público es una de las principales vías para la fortaleza institucional. Y ésta a su vez redunda en la centralidad del valor de ejemplaridad y el sentido de orientación al servicio público, pilares para una gestión pública de calidad. La calidad de la gestión pública está en relación directa con el tipo de burocracia que la define. Pueden categorizarse diversos tipos de burocracia (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Tipos ideales de burocracia

Burocracia administrativa clásica	Burocracia clientelar	Burocracia paralela (de “equipos técnicos”)	Burocracia meritocrática
-Baja capacidad. Autonomía alta -Normas de mérito formales -Baja competencia técnica e incentivación -Poca incidencia en el ciclo de las políticas públicas	-Baja autonomía y baja capacidad -Fuerte poder gremial en el acceso y control de recursos humanos -Vetos sobre las burocracias profesionales -Escaso papel de las políticas públicas	-Baja autonomía y alta capacidad -Incorporación bajo formas contractuales flexibles -Se conforman “unidades administrativas paralelas” -Participación en el diseño y ejecución de políticas públicas	-Combinación diferencial de autonomía y capacidad -Estabilidad y mérito -Participación flexible en las políticas públicas

Fuente: elaboración propia a partir de Echebarría (2008: 38-41).

En el caso de Argentina –como en México- se vindica nominalmente el modelo meritocrático, pero subsisten amplias zonas de modelo clientelar (Zuñanich y Iacoviello, 2010). Existen burocracias normativamente bien estructuradas, pero institucionalmente endeble (por el modelo clientelar imperante en múltiples ámbitos), y no se han consolidado ciertas garantías de mérito, siendo las herramientas de gestión por competencias aún incipientes. Burocracias que en lo normativo son difusas, por la heterogeneidad y lagunas que se crean en la profusión de niveles y ámbitos. Y en lo institucional complicadas de desarrollar por las dificultades del juego político involucradas. Además de esto se hace precisa una mayor reflexión sobre la realidad concreta para edificar servicios civiles adaptados a las características locales (Salvador y Ramíó, 2008), apostando por hibridar elementos del modelo europeo continental con elementos del modelo anglosajón. La profesionalización de la gestión pública ha de tomar en cuenta las exigencias que las nuevas

estrategias de gobernanza colaborativa van sumando –mayor transversalidad y co-operación con la sociedad civil- pero también las características de los sistemas políticos locales: gremios fuertes y presentes en la gestión de recursos humanos, pervivencia de prácticas clientelares, etc.

Cuadro 6. Modelos de sistemas administrativos

Modelo europeo continental	Modelo anglosajón
-Continuidad y estabilidad administrativa -Baja politización -Estatismo y corporativismo en la relación Estado-sociedad civil -Modelo del <i>Rechtsstaat</i> -Valores: seguridad jurídica, equidad, igualdad ante la ley	-Continuidad sistema político-administrativo -Relación fluida y pluralista Estado-sociedad civil -Perspectiva del interés público -Menor visibilidad del Estado -Papel activo de los agentes sociales -Valores: imparcialidad, transparencia, pragmatismo

Fuente: elaboración propia a partir de Salvador y Ramió (2008).

La combinación de mérito (acreditado mediante sistemas objetivos) y flexibilidad (movilidad interna tras el acceso, pero también selección por competencias) nos conduce al tránsito desde una “consideración formal” a una “consideración material” del mérito (Longo, 2008). Se introduce así la noción de idoneidad: adaptación del mérito formal, mediante el desarrollo de competencias, a la realidad de la gestión político-administrativa. Una adecuada política de difusión de la idoneidad exige atender a la selección, al desarrollo de la carrera administrativa, a la capacitación y a las compensaciones.

En general una de las urgencias para el contexto latinoamericano es el despliegue de políticas de mejora del servicio civil orientadas a: desarrollar la institucionalidad formal; generar elementos de planificación estratégica; establecer con claridad y coherencia las pautas burocráticas entre los distintos niveles de gobierno; y potenciar la gestión de recursos humanos (Iacoviello y Chudnosky, 2015). El Estado ha de intervenir sobre las mencionadas dimensiones del servicio civil.

Pese a los avances logrados, aplicando la metodología para el diagnóstico de aplicación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Longo e Iacoviello, 2010) destacan la necesidad de mejoras en cuanto a: el índice de mérito (la profesionalización mediante sistemas de acceso, desarrollo y promoción conforme a criterios de mérito e idoneidad); la consistencia estructural (integración de elementos de la gestión de recursos humanos: coherencia estratégica, desarrollo de la función directiva y consistencia de los procesos); e incidencia sobre la capacidad funcional: provisión y desarrollo de competencias, eficacia incentivadora y flexibilización organizacional (Iacoviello y Chudnosky, 2015)

Cuadro 7. Dimensiones de valoración del Servicio Civil

Institucionalidad formal	Planificación	Administración pública	Elementos de gestión de Recursos Humanos	Perfiles de empleados públicos
-Constitución -Ley de Empleo público -Trayectoria normativa -Reglas	-Del gobierno -De los RR.HH -Coherencia estratégica -Información de base -Estrategia de planificación	-Institucionalidad formal de la Administración Pública -Tipo de burocracia matriz -Diferenciación funcional de la agenda rectora -Estructura organizacional del trabajo	-Reclutamiento y selección -Evaluación del rendimiento -Desarrollo de competencias -Remuneraciones	-Formación de las plantas públicas -Existencia de las plantas de alta dirección pública

Fuente: elaboración propia a partir de Iacoviello y Chudnosky (2015).

El modelo racional o burocrático weberiano es una condición para la adecuada profesionalización y éxito en toda reforma del Estado (Monje Reyes, 2005). Pero la profesionalización conforme a los valores éticos del servicio civil no puede restringirse a la dimensión formal del mérito, sino que tiene que avanzar hacia la dimensión material. Apostando por el despliegue de habilidades y competencias. Se trataría de una suerte de mezcla del modelo

de servicio civil de carrera de corte europeo, con el servicio civil de empleo, de corte anglosajón (Martínez Puón, 2008). Esto sitúa como eje central tanto la gestión estratégica de los recursos humanos, como elementos de gestión ético-política. Una de las deudas más claras y complicadas estriba en cómo desarrollar adecuadas competencias técnicas, pero también éticas, en el caso de los directivos que se sitúan en la zona de interfaz político-administrativa. Se exige una apuesta fuerte respecto al valor de servicio público frente a las estrategias clientelares (Oszlak, 2009). Apostar por una adecuada capacitación de competencias para los cargos directivos, superando la noción de que la capacidad directiva es mera aplicación de reglas (modelo más burocrático y menos decisional). Considerar la ponderación de pericia técnica y juicio ético para el despliegue de una función pública “profesional”. La dirección se convierte así en un engarce auténtico y saludable entre el sistema político y el administrativo (Martínez Puón, 2015), potenciando pautas de confianza, minimizando elementos clientelares y evitando los riesgos de introducción de burocracias paralelas. Todo lo que exige un trabajo fino sobre elementos de la cultura política y de la cultura cívica, como estrategias anexas a las mencionadas anteriormente para las políticas de recursos humanos. Una adecuada planificación en la gestión de recursos humanos, así como apostar por adecuados sistemas para evitar áreas de clientelismo y duplicidad en los cargos públicos vinculados a la zona de interfaz político-administrativa, son estrategias importantes para evitar la “doble patrimonialización” (Bañón Martínez, 2014), la del área de puestos estratégicos y la de los puestos técnicos. Para ello es conveniente apostar por adoptar enfoques flexibles de gestión de personas (Bañón Martínez, 2014). Enfoques que combinen elementos formales del mérito y elementos de gestión por competencias (idoneidad).

El valor de la profesionalidad, junto con estrategias de consenso político destinadas a incentivar la gestión conforme a valores son elementos clave en la lucha contra el sustrato de la corrupción. Es importante destacar que la corrupción brota allí donde crece la ineficiencia y la ineficacia, pues el ciudadano legitima atajos para la obtención de servicios y los sectores empresariales aprovechan también estos espacios de ineficacia para “saltarse las reglas” mejorando sus costes de oportunidad.

5. ESTRATEGIAS DE RESPONSABILIZACIÓN ÉTICA

Según el *Diccionario de Filosofía* de José Ferrater Mora (2009), la responsabilidad es la facultad de responder por los actos. Esto nos sitúa ante un umbral de problemas de diversa índole, pues: ¿los actos son realmente “nuestros” o somos más bien una suerte de pieza en la inevitable rueda de causas y efectos que mueve al mundo? Como señaló Kant (2005) en su argumentación, si diluimos la noción de responsabilidad anulamos la libertad. Y si anulamos el ámbito de la libertad anulamos la posibilidad misma de la justicia. Es decir, para que exista posibilidad de moralidad ha de existir la libertad como postulado. Por eso, la idea de responsabilidad está en íntima conexión con la idea de libertad de la voluntad. No cabe imputar responsabilidad, salvo la denominada *responsabilidad objetiva* en términos jurídicos, allí donde no existe una voluntad que libremente, y tras deliberación, ha decidido. Distinto es que, pese a tal decisión libre, no se hayan previsto las consecuencias, bien porque sean imprevisibles, bien porque se haya delegado tal previsión a alguien en quien se apreciaba la posibilidad de hacerlo. Esto remite al complicado mundo de los grados de responsabilidad y al tema de la intencionalidad. La responsabilidad puede derivar de los efectos, aun cuando no haya habido intención.

La responsabilidad es un valor y una virtud en el ejercicio de la función pública (Diego Bautista, 2007, 279-283). El servidor público ha de responder ante la ciudadanía, lo que exige que esté implicado en una determinada actitud (Galán, 2010, 391), no sólo que cumpla con sus obligaciones.

La noción de responsabilidad en la ética del funcionario y el político supone una geometría variable de ideas (responsabilidad política, responsabilidad jurídica, responsabilidad moral y responsabilidad ética) según la perspectiva teórica que se sustente. Una concepción ética de la responsabilidad ha de tomar en cuenta todas las dimensiones de la idea, pero también atender al hecho de que sólo mediante la interiorización de la responsabilidad cabe una auténtica responsabilidad ética. Ser éticamente responsable no es sólo cumplir con la ley o con la obligación administrativa, sino ejercitar el pensamiento y realizar juicios bien concretos sobre lo correcto o incorrecto, lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo (juicios que no serán una simple clasificación conforme a un código previo, sino un ejercicio de la facultad de pensar).

A los servidores públicos cabe imputarles distintos tipos de responsabilidad (jurídica, administrativa, política, moral, ética). Pero es preciso trascender, desde el punto de vista de la ética, la noción de una ética administrativa reducible a la legalidad. La administración puede ser responsable en sus procedimientos, pero los procedimientos mismos pueden ser irresponsables respecto al servicio que pretenden defender. De ahí la necesidad de una administración y una gestión entendida no como un sistema cerrado, sino en diálogo con la sociedad civil y los ciudadanos a los que se ha de servir. El servidor público ha de cumplir con sus responsabilidades básicas: cumplir con la legalidad vigente, potenciar la libertad, la igualdad y los valores constitucionales a los que ha de ser leal, etcétera. Pero la simple legalidad administrativa no es suficiente para un servicio de mayor calidad. Se precisa además una actitud implicada y proactiva.

La administración ha dejado de ser el centro de atención. No es ya sólo el brazo ejecutor del Estado. Ha de entenderse más como el conjunto de instituciones públicas al servicio del ciudadano y sus derechos fundamentales (Galán, 2010, 397). La auténtica responsabilidad exige implicación del servidor, no simplemente evitar incurrir en incumplimiento de deberes formalmente sancionados. Es decir: no se trata sólo de cumplir los códigos, sino de tener en cuenta la dimensión de libertad, deliberación e intención que hay en todo acto de administración, gestión y servicio público. Una administración responsable no es sólo la que cumple las normas administrativas, es la que comprende que en contextos de complejidad existen múltiples dimensiones de la decisión y nunca pura neutralidad. En el proceso de decisión se ha de: identificar con claridad los fines de la institución; valorar el impacto de los principios y valores éticos involucrados; generar una actitud ética personal (Galán, 2010, pp. 400-406). El empleado público es responsable cuando busca y perfecciona el “bien interno” de su función. No actúa sólo por dinero o por prestigio, sino para perfeccionar el servicio y función que le es asignada. Dar respuesta de su gestión es precisamente sostener ese grado de implicación.

La responsabilidad ética es transversal a los espacios de decisión, no sólo existe responsabilidad ética en el administrador o en el político, también en el ciudadano. La responsabilidad exige pensamiento (Arendt, 2007, 167-168). Esta facultad humana extraordinaria, como señala Arendt (1984, 2007), está en conexión con el problema del mal generado por la propia lógica

burocrática (la *banalización del mal*- el caso Eichmann, quien exterminaba por cumplimiento de su función): pensar no es aplicar una regla o axioma, es sobreponerse al orden de las apariencias y los juicios dóxicos, incuestionados. Señala Arendt (2007, 180) que la conciencia humana sugiere la presencia de la diferencia y la alteridad, características del mundo de las apariencias en el que vivimos los seres humanos, pero también condiciones para el propio ego. La conciencia es condición para el pensar y éste, una necesidad natural de la vida humana, la actualización constante de la diferencia dada en la conciencia. Pensar implica la «facultad de juzgar particulares, sin subsumirlos bajo reglas generales que se enseñan y se aprenden hasta que se convierten en hábitos que pueden ser sustituidos por otros hábitos y reglas» (Arendt, 2007, 184). Pero la facultad de pensar, que trata con invisibles (lo bueno, lo bello, etc.) no es lo mismo que la facultad de juzgar, que trata con particulares (esto es bueno, esto es bello, etc.) El pensar es “el dos en uno del diálogo silencioso” (Arendt, 1984, 2007), por lo que introduce la diferencia constantemente en nuestra identidad, rompe con los esquemas rígidos, aunque sea para devolvernos a la rutina de los hábitos previamente pensados y por eso mismo modificados. Así el juzgar es efecto del pensar, realiza el pensamiento, lo hace manifiesto en el mundo de las apariencias. Como señala esta autora:

La manifestación del viento del pensar no es el conocimiento; es la capacidad de distinguir lo bueno de lo malo, lo bello de lo feo. Y esto, en los raros momentos en que se ha llegado a un punto crítico, puede prevenir catástrofes, al menos para mí. (Arendt, 2007, 184).

La responsabilidad ética es una condición para un servicio público centrado en la ciudadanía. El ejercicio prudencial del pensar no es sólo una cuestión técnica o de habilidad, sino el responder mediante la búsqueda de lo verdadero, lo bueno y lo justo, etc. La capacidad de establecer distinciones en un mundo de apariencias que tiende a borrarlas. Búsqueda sin término que, desde una razón cordial –no la simple justicia como aplicación imparcial de una regla, sino también del conocimiento de la particularidad del ciudadano a quien se ha de servir y en cuyo lugar el servidor se ha de situar– se esfuerza en pensar el bien y juzgar la realidad concreta conforme a un bien que nunca se agota y siempre hay que perfeccionar (virtud de la excelencia). Incorporar la voz del otro y evitar ser una suerte de voz de mando es uno de los imperativos de la responsabilidad ética.

La idea que podemos sostener, siguiendo los brillantes análisis de Thompson (1999) es que la responsabilidad ética atraviesa múltiples dimensiones que se vehiculizan en ámbitos como la responsabilidad personal de servidores públicos –administrativos y políticos–, la responsabilidad institucional, la responsabilidad política en una sociedad democrática, la responsabilidad personal de los gobernantes, etc. Algunos de los problemas que el análisis de la responsabilidad ha de solventar son:

- El *problema de las manos sucias*: ¿hasta qué punto está justificada una mala acción por la razón de estado? ¿Es posible que la ética de la responsabilidad se superponga sin condición sobre la de la intención? ¿Justifica el fin los medios?, etc.
- El *problema de las múltiples manos*: ¿a quién atribuir la responsabilidad en una cadena de acción? ¿Es éticamente justificable la delegación de responsabilidad? ¿Puede fragmentarse la responsabilidad?, etc.

El modelo jerárquico weberiano tiene la virtud de situar responsabilidades, pero incurre en el problema de las múltiples manos (Thompson, 1999, 65-73). A lo que se suma que este modelo, aunque sigue siendo un requerimiento para la profesionalización de la gestión pública, supone dificultades en la medida en que ya no son categorizables las acciones en contextos de complejidad y riesgo creciente. La responsabilidad pasa hoy más por una estrategia de “solución” de los problemas que por la imputabilidad de causalidad respecto a los mismos. Esto que se expresa de modo adecuado en el concepto de “responsabilidad objetiva”, está emparentado con la sobredeterminación causal de los riesgos.

Ahora bien, como señala Thompson (1999:85), para extender la responsabilidad ética se precisa hacer frente a las *excusas volitivas*. Entre las que son fundamentales la suposición de ignorancia o la justificación por la compulsión. Extender la responsabilidad exige:

- Minimizar el lugar justificacional de la compulsión, la ignorancia y la coacción
- Potenciar el liderazgo frente a la ciudadanía, la gratitud y lealtad frente a los colaboradores en la organización (Tompson, 1999)

A esto sería necesario añadir la necesidad de potenciar modos adecuados de razonamiento moral. La competencia de juicio moral deviene así una herramienta fundamental para hacer frente a los múltiples dilemas que la gestión pública comporta.

En resumidas cuentas podríamos decir que potenciar la responsabilidad ética en los servidores públicos exige:

- 1) Un Diseño institucional claro, planificado, transparente, con capacidad de reorganización, etc. Y sobre todo “inteligente”: que sea capaz de anticipar y encauzar las *patologías burocráticas* (Thompson, 1999:89), mediante un ajuste consecuencial de las pautas burocráticas, fomentando en todo momento cultura de la responsabilización: aunque no se haya sido la causa, hay que buscar ser la solución.
- 2) Desarrollar herramientas de gestión ética, orientadas a potenciar competencias éticas y pautas de autorregulación de la conducta. Este segundo aspecto es consonante con la apuesta por la responsabilización que señalamos en el anterior punto.

6. GESTIÓN ÉTICA: GENERAR ORGANIZACIONES PÚBLICAS VIRTUOSAS

El objetivo central de la Ética Pública aplicada a la Administración y al Gobierno es lograr una gestión ética, gestión que podemos entender como:

Actuación autorregulada de los agentes públicos, orientada a asumir sus responsabilidades frente a los grupos con los que interactúan, encaminar sus acciones hacia el establecimiento de modelos de trabajo orientados por la ética pública, y ajustar los planes estratégicos y estructuras organizacionales hacia la búsqueda de los fines sociales que garanticen la aplicación de los derechos humanos integrales y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población -en especial de la más vulnerable- según lo ordenan la Constitución y la Ley (Marleny Ospina, 2008, 68).

Una gestión de la ética en las organizaciones públicas puede ir de la mano de una gestión por competencias. ¿Cómo podemos entender las competencias? 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. Suponen integración, complejidad y contextualidad.

Cuadro 8. Tipos de Competencias

Saber ser	Saber conocer	Saber hacer	Del poder hacer
Automotivación Iniciativa Trabajo colaborativo	Observación Explicación Comprensión Análisis	Desempeño en base a procedimientos y estrategias	Relativas a la organización Disposición de medios y recursos para el desempeño exigido por el puesto

Fuente: elaboración propia a partir de Tobón (2005:50 y ss.) y Pereda (2002:48).

Desarrollar competencias exige atender al modo como se aprenden contextualmente, en el seno de la organización en la que el sujeto desempeña su labor. El aprendizaje competencial supone variar los modelos tradicionales (Tobón 2005; García San Pedro, 2007; Gairín Sallán, 2009). Apostar por el desarrollo situacional de contenidos cognitivos, involucrando así elementos afectivos y volitivos. Así mismo una evaluación orientada a potenciar el aprendizaje mediante errores, más que la tipificación o clasificación rígida. En el cuadro 9 ofrecemos algunas ideas al respecto.

El catálogo de competencias a desarrollar en el ámbito de la gestión y la administración pública es muy extenso. Tomamos como referencia 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 del 2016.

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

Cuadro 9. Estrategias para aprendizaje competencial

Del saber ser	Del saber conocer	Del saber hacer	Del poder 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 Comprensión de la tarea Visualización Modelación Ensayo y error Modificación de creencias erróneas	Destrezas cognitivas, actitudinales y habilidades para enfrentar imposibilidades, dificultades, etc.

Fuente: elaboración propia en base a Tobón (2005: 185-193) y Pereda (2002: 48).

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» (Careño 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, así como con el despliegue de las competencias democráticas y ciudadanas (Lind, 2011). 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)

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 apunten 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.

En la *Guía referencial iberoamericana de competencias laborales en el sector público*, muchas de las competencias remiten a elementos éticos. Esto se aprecia en especial en la competencia transversal de la “integridad institucional” –que describe como «obrar con rectitud y probidad, actuar con transparencia y ética» (2016, 23); en las competencias directivas de “gestión de la participación

ciudadana” –que asocia a comportamientos tendentes a suscitar el respeto por los derechos ciudadanos, la equidad, la receptividad a las quejas, etc.-, y el “trabajo bajo presión” –que asocia a una suerte de virtudes prudenciales clásicas: ecuanimidad, templanza, etc. También podemos apreciar esta dimensión ética en la competencia “manejo emocional” que atribuye a las competencias profesionales estratégicas, pues involucra elementos de empatía y sensibilidad moral: «mantiene atención sobre puntos de vista divergentes de los suyos, recuperando vínculos emocionales con quien diverge» (2016, 37).

La competencia ética fundamental es la competencia del juicio moral: permite accionar conforme a valores en situaciones de conflicto moral. El trabajo mediante dilemas –como hemos hecho en la Municipalidad de Córdoba- permite el despliegue de esta competencia. En un proceso selectivo realizado en la Municipalidad de Córdoba adaptamos el Dilema V, utilizado por Kohlberg, siguiendo la metodología desarrollada por Pliscoff (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 (pre-convencional, convencional y post-convencional) 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 (ver cuadro 10)

Profesionalizar por la vía del desarrollo de competencias éticas supone atender también a la dimensión de la cultura organizacional (ver cuadro 11). Esto es, así como el servidor público ha de ser virtuoso, también la organización pública lo ha de ser. El desarrollo de una gestión ética supone la implementación de herramientas tradicionales de regulación del patrimonio moral (códigos de ética, códigos de conducta, oficial de ética, etc.) Estas herramientas son un buen marco para, mediante el desarrollo de competencias éticas (autorregulación de conducta, responsabilidad, juicio, etc.) avanzar hacia un diseño institucional que permita modificar las pautas y hábitos conductuales que impiden una gestión pública de calidad. Toda organización (Etkin, 2012), por supuesto también las organizaciones públicas, está sujeta a las múltiples

tensiones que introduce el entorno (social, económico, institucional, etc.) En tanto organización incorpora una determinada cultura que se plasma en un ethos: valores, creencias, hábitos. Entre ellos hay unos valores dominantes (que conforman una suerte de ideología de la organización) y un marco de sentidos compartidos que guían la acción y decisión de sus integrantes. Ante los dilemas que este entorno introduce cabe la posibilidad de la emergencia de brechas éticas (Etkin, 2012). Las mismas pueden ser una oportunidad para conformar una organización virtuosa, si introducimos prácticas de gestión ética, o al contrario, si no cultivamos la ética dar pie a organizaciones perversas: reproducción de prácticas y conductas antiéticas en contextos de complejidad, etc.

Cuadro 10. Adaptación de un dilema para valorar competencia de juicio moral

“En una guerra, una tropa de soldados se estaba retirando ante el enemigo. La tropa intentado 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 PRE-CONVENCIONAL.

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 POST-CONVENCIONAL.

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 POST-CONVENCIONAL.

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 PRE-CONVENCIONAL.**

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.

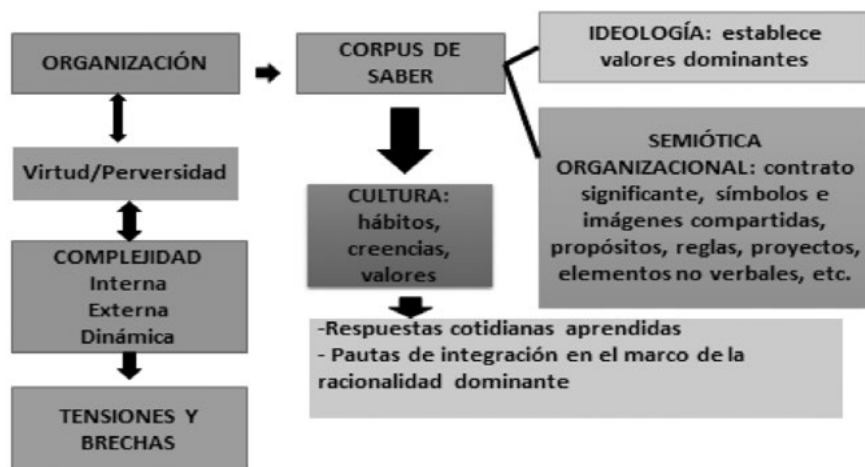
e) Buscaría convencer a aquellos soldados con los que tengo más afinidad pues comparto el hecho de tener responsabilidades familiares para huir aprovechando que el enemigo estaría concentrado en acabar con el resto del grupo, lo que incrementa nuestras posibilidades de éxito.

ESQUEMA PRE-CONVENCIONAL.

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. **ESQUEMA CONVENCIONAL.**

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

Cuadro 11. Ética en la organización



Fuente: elaboración propia en base a Etkin (2012)

Junto con los mecanismos de control y autorregulación institucional es muy importante potenciar el desarrollo de competencias éticas, en los diversos niveles y funciones, para permitir así la cristalización de un *ethos virtuoso*: hábitos de deliberación y juicio, orientación al bien común, etc. Tematizar éticamente los dilemas de la gestión en contextos de complejidad.

Incorporar un diseño institucional ético exige tematizar el *ethos*, atender a las tensiones y dilemas que el entorno introduce, generando espacios de deliberación y conformación de comunidades éticas internas y externas (en relación a la sociedad civil). Sólo así se evita que la ética se convierta en una pura discursividad ajena a las prácticas efectivas, en una suerte de máscara que usan los agentes corruptos para esconder y legitimar sus propias prácticas anticorrupción.

El diseño institucional ético integra elementos diversos: normativos, institucionales, de gestión, etc., pero sobre todo potencia la incorporación de la ética en las decisiones cotidianas, mediante herramientas como la gestión por competencias –aunque caben otras. Los indicadores de satisfacción

Cuadro 12. Dilema organizacional ante la complejidad



Fuente: elaboración propia en base a Etkin (2012)

ciudadana, de clima laboral, etc., mejoran sustancialmente cuando la organización actúa conforme a valores (equidad, justicia, transparencia, cuidado, etc.) Las buenas prácticas así asentadas se convierten en la contraparte de los hábitos clientelares, las redes corruptas, etc., sentando las bases para una institucionalidad orientada al bien común.

7. CONCLUSIONES

Así como una ley sin espíritu acaba convirtiéndose en una fuente de sujeción, un espíritu sin ley deviene idealismo sin sustrato. Por este motivo toda forma de combate a la corrupción precisa sin duda alguna de un diseño normativo e institucional firme, anclado a la realidad social, política y económica, y sobre todo consensuado con los diversos actores sociales. No hemos entrado en esta dimensión en el presente trabajo, salvo algunas sugerencias dispersas. Nos propusimos más bien situar la dimensión ética del lado de la gestión, entendiendo que si la ética ha de ser efectiva es porque se busca incorporarla,

esto es, hacerla carne, llevarla del terreno del deber ser al ser. No ha de inquietar a nadie que las cosas no sean como debieran ser. Este es el hito precisamente de la ética: aspirar al deber ser, situar el mismo como ideal regulatorio que ha de guiar las conductas y prácticas. Hacer que el deber sea un querer, y no la simple imposición externa de una norma.

Curiosamente una de las principales fuentes de corrupción reside en la legitimación, tácita o explícita, cínica o escéptica, de la misma. El clientelismo es en cierto modo una de estas fuentes. Explorar cómo el clientelismo funciona y combatirlo mediante una ética que apueste por el desarrollo cívico y el empoderamiento ciudadano exige potenciar mecanismos de accountability social, no reductibles al simple diseño normativo o institucional, puesto que involucran elementos culturales y cívicos.

La propia administración pública ha de ser ejemplar. Por esto el cultivo de la ética en las disposiciones y competencias que ha de tener el servidor y el gestor público es una herramienta fundamental de profesionalización de la función pública. Una de las apuestas fuertes es situar la ética en el marco de una gestión por competencias, pero siempre tomando como horizonte la profundización en una cultura de la responsabilización. La responsabilidad ética supera los límites de la responsabilidad administrativa, supone el cultivo de un ethos que se enfrenta a los retos con visión de futuro y compromiso ciudadano. El bien común o interés público es así un horizonte ético que ha de guiar el despliegue de toda profesionalización de la gestión pública.

Incidir en estas dimensiones nos lleva a considerar no sólo los aspectos más personales del desarrollo de competencias éticas, sino también herramientas y prácticas orientadas a diseñar organizaciones éticas: aquellas que tematizando el conflicto, los dilemas, las malas noticias (corrupción) y en general la complejidad decisional de la gestión pública en nuestros tiempos, orientan su accionar conforme a valores, evitando la tentación de tener un discurso ético por un lado pero una práctica alejada de la ética por otro. Esta situación a combatir (doble moral de la organización) es el modo más eficaz de perpetuar esas malas noticias (corrupción, clientelismo, ineficiencia, etc.) que queremos combatir.

Bibliografía

- Arendt, H. (1984). *La vida del espíritu*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Arendt, H. (2007). *Responsabilidad y juicio*. Barcelona: Paidós.
- Auyero, J. (2002) *Clientelismo político en Argentina: doble vía y negociación colectiva*, en *Perfiles Latinoamericanos*, (20), pp. 33-52. México: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Auyero, J., y Benzecry, C. (2016) “La lógica práctica del dominio clientelista”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año LXI, N° 226, pp. 161-185. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/50048>, 01/07/2017
- Bañón Martínez, R. (2014) “La profesionalización de la función pública: los cuadros directivos”, en *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014* Recuperado de: <http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/pdfs/Banon-La-profesionalizacion-de-la-funcion-publica.pdf>, 01/07/2017
- 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#
- CLAD (2016) Guía referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. Recuperado de: <http://siare.clad.org/full-text/0082402.pdf>, 01/07/2017
- Diego Bautista, O. (2007). *La ética en la gestión pública: Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los Gobiernos* (Tesis doctoral), Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>
- Diego Bautista, O. (2009). *Ética para corruptos*. España: Desclee de Brouwer.
- Diego Bautista, O. (2014) “El perfil ético de los gobernantes”. En Diego Bautista, O, y Txetxu Ausin (comp.), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*. IEEM: Instituto Electoral del Estado de México, México

- Diego Bautista, O. (2015) “Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción”. En Diego, O. (comp.) *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. IAPEM: Instituto de Administración Pública del Estado de México. México
- Echebarría, K. (2008) “El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina”. En Longo, F. y Ramió, C. editores, (2017) *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona. Recuperado de: <https://www.cidob.org/en/content/download/57563/1486923/version/2/file/21-LA%20PROFESIONALIZACI%C3%93N%20DEL%20EMPLEO%20P%C3%9ABLICO.pdf>, 01/07/2017
- Etkin, J. (2012) *Brechas éticas en las organizaciones*. Buenos Aires: Cengage Learning
- Ferrater Mora, J. (2009). *Diccionario de Filosofía*, 4. Barcelona: Ariel.
- Gairín Sallán, J. –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=IuTGWIm_CayB8QeHr4DYDQ&gws_rd=ssl#
- Galán, M. (2010). Análisis de la responsabilidad en los servidores públicos. En T. Ausin, L. Peña y O. D. Diego Bautista (Eds.), *Ética y servicio público*. Madrid: Plaza y Valdes.
- 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>
- González Alcantud, A. (1997). *El clientelismo político. Perspectiva antropológica*. Buenos Aires: Antrhopos
- Iacoviello, M., Chudnovsky, M. (2015) “La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina”. *Documento de trabajo* N° 2015/02, CAF (Banco de Desarrollo para América Latina). Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/757/IACOVIELLO%20%26%20CHUDNOVSKY%202014%20CAF-Capacidad%20Estatad%20y%20Servicio%20civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kant, I. (2005). *Crítica de la razón pura*. Madrid: Taurus.

- Kohlberg, L. (1992) *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao. Descleé de Brouwer
- 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#.WMBjQFU1_IV
- Longo, F. (2008) “La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión”. En Longo, F. y Ramió, C. (edits) *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona. Recuperado de: <https://www.cidob.org/en/content/download/57563/1486923/version/2/file/21-LA%20PROFESIONALIZACI%C3%93N%20DEL%20EMPLEO%20P%C3%9ABLICO.pdf>, 01/07/2017
- Longo, F., e Iacoviello, M. (2010) “Metodología para el diagnóstico de la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”, *Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Buenos Aires, Argentina, 1-2 de julio de 2010*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0065302.pdf>, 01/07/2017
- Marleny Ospina, L. Coord. (2008). *Manual de ética pública*. Asunción: Millenium College Corporation, Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública, USAID.
- Martínez Puón, R. (2008) “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias”, *Revista Enfoques*, Año VI, N° 9, pp. 127-143. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96060905.pdf>, 01/07/2017
- Martínez Puón, R. (2015) “Hacia la profesionalización de la función pública directiva en Latinoamérica”, *Revista de Gestión pública*, Vol. I, N° 2, julio-diciembre, pp. 387-419. Santiago de Chile. Recuperado de: www.revistadegestionpublica.cl/Vol_I_No_2/Martinez.pdf 01/07/2017
- Monje Reyes, P. A. (2005) “La profesionalización de la función pública: un desafío permanente”, *Revista Enfoques*, N° 4, pp. 49-57, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/download/263/239>
- Oszlak, O. (2009) “La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización”. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, *La Democracia de ciudada-*

- nía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Noviembre 2009: p. 96. Universidad de La Plata, Argentina. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN040085.pdf>
- Peruzzoti, E. y Smulovitz, C. (2002) *Accountability social: controlando la política*. En Peruzzotti, E. *Controlando la Política*. Buenos Aires: Temas. Recuperado de <https://goo.gl/tcuAzo>
- Peruzzotti, E. (2002). *Controlando la Política*. Buenos Aires: Temas. Recuperado de <https://goo.gl/SilaAN>
- 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>
- Reos, O. A. (2005). Participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. En B. Kliksberg (Comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina* (pp. 259-280). Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo de Cultura Económica.
- Salvador, M. y Ramió, C. (2008) “Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de Recursos Humanos de las administraciones lationamericanas”. En Longo, F. y Ramió, C. (edits) *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundació CIDOB. Barcelona. Recuperado de: <https://www.cidob.org/en/content/download/57563/1486923/version/2/file/21-LA%20PROFESIONALIZACI%C3%93N%20DEL%20EMPLEO%20P%C3%9ABLICO.pdf>
- Thompson, D. F. (1999) *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*. Barcelona: Gedisa
- 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*. Madrid: Tecnos
- 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/>

- Welp, Y. (2008) La participación ciudadana en la encrucijada. En *Iconos*, (31), pp. 117-130. FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales): Quito. Recuperado de <http://goo.gl/jEvka5>
- Zuñanic, L., e Iacoviello, M. (2010). “La burocracia en América Latina”. En *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59): 9-41. Recuperado de: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/administracion-publica2/files/2017/04/La-Burocracia-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>, 01/07/2017

**REFLEXIONES EN TORNO
A LA EDIFICACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN, SISTEMA DE
RESPONSABILIDADES Y ÉTICA
DEL FUNCIONARIO**

REFLEXIONES EN TORNO A LA EDIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN, SISTEMA DE RESPONSABILIDADES Y ÉTICA DEL FUNCIONARIO

Edgar Espinal Betanzo⁵
Victorino Barrios Dávalos⁶

1. INTRODUCCIÓN

Los Estados cuentan con un aparato administrativo que se encarga de diversas tareas para su óptimo funcionamiento. Las labores de este pueden ir desde aquellas consideradas simples, hasta otras más difíciles, como la investigación para la extracción de petróleo en aguas profundas; en cualquier caso, todas son necesarias en el complejo engranaje de la administración. La realización de cada una de estas actividades de manera correcta garantiza el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas. Sin embargo, no hacerlo de manera apropiada puede detonar una serie de errores, que permean todos los niveles: primero entre compañeros, después entre áreas y así sucesivamente hasta el resultado final. Por ejemplo, imaginemos que en un hospital se necesitan suministros –medicamentos– para atender oportunamente a los usuarios y así poder contrarrestar sus padecimientos,

⁵ Doctor por la Universidad de Salamanca, España y profesor de la Universidad de Guanajuato.

⁶ Doctor por la Universidad de La Habana, Cuba y ex contralor del Poder Legislativo del Estado de México.

pero desafortunadamente una de las personas encargadas tanto del inventario como de solicitar los suministros olvidó hacerlo y su compañero, cuya labor era inspeccionar el pedido, no fue a trabajar; el resultado inmediato es el retraso o la suspensión del servicio, además de la afectación de varias áreas del hospital que están asociadas al servicio de atención médica.

La omisión y el descuido del personal, tal y como observamos, tiene repercusiones directas; sin embargo, cuando se discute acerca de ellas, tienden a minimizarse. De ahí que, debatir acerca de la importancia del correcto desempeño de los funcionarios y de que realicen sus actividades con diligencia, es oportuno porque ayuda a tomar conciencia de lo relevante de la administración pública en nuestras vidas. Querámoslo o no, no podemos negar que estamos rodeados de ella, desde nuestro nacimiento hasta nuestra muerte tenemos contacto directo o indirecto con la administración y con los funcionarios. Veámoslo así, siempre estará presente en nuestras vidas, es mejor tratar de entenderla; pero también conocer el papel de los funcionarios, pues desde nuestra perspectiva, es el capital humano el que construye o destruye una institución. En este sentido, debemos analizar el proceso de su edificación, para lo que tenemos que voltear la mirada hacia el pasado, ya que somos herencia de otras civilizaciones.

2. LA VISIÓN DE LOS GRIEGOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA CIUDAD: INSTRUMENTOS DE FORMACIÓN, CONTROL Y RESPONSABILIDADES

En todas las sociedades, inclusive en las antiguas, ha estado presente un cuerpo de hombres encargados de las labores del Estado, con actividades definidas y procesos que debían de seguir. La forma de seleccionarlos variaba en función de la civilización. Por ejemplo, los griegos tenían una organización basada en la participación de los ciudadanos, todos estaban obligados a ocupar varios cargos a lo largo de su vida. A pesar de que aparentemente podría interpretarse como que su administración era limitada y poco avanzada por delegar a cualquier miembro de la comunidad, la responsabilidad de ejercer un cargo, en realidad los griegos disponían de un sistema desarrollado para su época, pues todos los puestos poseían tareas específicas que demandaban perfiles definidos para poder ser ocupados. Por eso la mayor parte de puestos preestablecieron requerimientos, muestra de esto son los integrantes de la

hacienda pública que exigían la posesión de recursos económicos suficientes, gozar de buena reputación y pertenecer a una familia reconocida. Los *estrategos* eran de los puestos más importantes en Grecia, su función era primordial para la seguridad de la ciudad, durante la época de conflicto gozaban de presupuesto que podían ejercer según conviniera, además tenían injerencia en la toma de decisiones, podían convocar a una asamblea extraordinaria. Por tal motivo su elección dependía de la Asamblea y del apoyo de la comunidad. Al igual que los integrantes de la hacienda pública, los *estrategos* descendían de familias con posiciones económicas holgadas.

Seguramente, la primera interpretación al respecto de la administración griega es que era elitista, al delegar los cargos más relevantes a sujetos provenientes de familias acomodadas; sin embargo, no es así, la posesión de recursos garantizaba la experiencia en su manejo y brindaba la posibilidad de resarcir los daños en caso de su mal uso. De hecho, otro de los requisitos que avalaba la experiencia en la dirección de la ciudad era la edad, pues solo los sujetos mayores a 30 años tenían la posibilidad de ejercer este tipo de encargos. La edad era un factor sobresaliente porque representaba conocimiento y trayectoria en otras actividades de la *polis* y en la vida militar. No debemos olvidar que los hombres en Grecia morían jóvenes por los numerosos conflictos armados a los cuales se veían sometidos desde temprana edad. Las enfermedades eran otro factor que incidía, pues comparativamente los padecimientos eran más letales que en la actualidad, por ejemplo, no había antibióticos y tampoco poseían el tipo de intervenciones quirúrgicas de las que dispone la medicina moderna. Por eso, establecer un mínimo de 30 años en este tipo de puestos, probaba un amplio recorrido en las actividades más apreciadas por los griegos.

Los criterios de ingreso y permanencia en la administración de la *polis* griega tenían varios beneficios, entre ellos la rotación en los cargos, lo cual evitaba la concentración de poder en manos de un solo hombre o grupo y permitía adquirir habilidades y destrezas necesarias en su sistema administrativo. En ese sentido iban ascendiendo de manera gradual en el escalafón del gobierno al ocupar cargos con mayor responsabilidad. De igual modo, garantizaban que todos los miembros de la comunidad –ciudadanos– tuvieran la oportunidad de ejercer distintos puestos acumulando experiencia.

Con el fin de evitar el uso inadecuado de los recursos de la *polis* y frenar la obtención de ventajas y prebendas de ella, los griegos implantaron varios instrumentos considerados, desde nuestra interpretación, como los antecedentes de varios recursos de los que disponen actualmente los gobiernos y sus administraciones. El primero es el juramento, el cual sirve como una declaración de compromiso, entre el sujeto y la comunidad, de desempeñar con diligencia y responsabilidad el puesto; en caso de incurrir en una falta por sus actos el juramento sirve como medio –fianza– para sancionar las acciones perpetradas. A continuación, presentamos uno de los Juramentos que se conservan en relación a los magistrados del poder judicial citado por Knauss:

Emitiré mi voto de acuerdo con las leyes y los acuerdos del pueblo de Atenas y del Consejo de los Quinientos, y en los casos para los que no hubiera ley, de acuerdo con mi más justa convicción. No aceptaré regalos en mi cargo de juez, ni yo mismo, ni otro u otros lo aceptarán para mí y con mi conocimiento, y ello de ningún modo o manera. Oiré igualmente al acusador y al acusado y pronunciaré mi juicio sólo sobre el asunto a debate. Así lo juro por Zeus, Apolo y Demeter, y conjuro la desgracia sobre mí casa si en algo falto a lo jurado y mucha ventura si lo cumplo (Knauss, 1979, 136).

Al observar la cita notamos que desde la antigüedad los regalos empleados como sobornos a los funcionarios siempre han estado presentes con el fin de obtener ventajas de la administración y también de la posición privilegiada de aquellos que detentan un puesto. No obstante, los instrumentos para frenarlos, tampoco son nuevos. Por ejemplo, otra herramienta similar a las actuales y pruebas psicométricas⁷ es la *docimasia* que era el interrogatorio de la vida pública y privada de todos los sujetos a los que se iba a delegar la responsabilidad de ejercer actividades en la administración de la ciudad. Las preguntas tenían el cometido de averiguar el comportamiento del candidato con su entorno –familiar y social–. En caso de que este no fuera idóneo no podía ejercer ninguna encomienda.

⁷ Tienen entre sus objetivos conocer las habilidades, la honestidad y definir el perfil de las personas que aspiran a ocupar un cargo.

La búsqueda de los sujetos con las mejores cualidades para ejercer alguna actividad dentro la administración de la *polis* no consistía en la valoración de sus capacidades técnicas, como actualmente se propugna en los gobiernos, sino en su capacidad ética. El tener hombres virtuosos fue una de las principales tareas de este tipo de filtros para poder prevenir cualquier comportamiento que deviniera en una acción contraproducente para la ciudad. Sin embargo, la posibilidad de efectuar abusos siempre estuvo latente, por eso instituyeron otro tipo de instrumentos que se complementaban con los ya mencionados. La comparecencia era uno de ellos, todos los magistrados estaban obligados a comparecer en el momento que fueran requeridos. De igual modo, debían rendir cuentas al final de su mandato o durante su periodo, de hecho, cualquier sujeto podía iniciar un proceso en contra de algún magistrado. En caso de cometer alguna falta debían reparar el daño cometido o restituir la suma.

El sistema administrativo griego representaba un modelo de organización conocido por todos los sujetos, inclusive antes de su incursión a su vida en la ciudad, porque las familias y las comunidades intermedias⁸ tenían un modelo de organización parecido. A muy temprana edad, a los individuos se les delegaba responsabilidades específicas que les ayudaban en la formación de carácter y reproducían algunas de las actividades que posteriormente en la ciudad tendrían que realizar. No en vano, todo el proceso que antecedió a la *polis* y que iniciaba en la familia y posteriormente pasaba a otras comunidades, tenía como propósito enseñar las costumbres así como los principios y valores, de la comunidad a la cual se estaba ingresando. Constantemente los futuros integrantes debían pasar por un proceso de aceptación compuesto por los miembros de la comunidad a la cual iban ingresar, estos los valoraban incluso cuando ya formaban parte de estos grupos. El escrutinio periódico tenía entre sus metas demostrar que los sujetos poseían las cualidades necesarias y sobre todo compromiso. El ingreso no implicaba necesariamente su estancia, la expulsión era un procedimiento que siempre estaba presente en faltas consideradas como graves. De ahí que la formación era considerada fundamental para los griegos, pues de esta dependía el tipo de hombres que posteriormente serían encargados de la administración, protección y el

⁸ Las *fatris*, *demos* y la familia fueron comunidades que antecedian a la ciudad. Para expertos como Fustel de Coulanges no se puede entender la organización de las *polis* si no se conoce la manera como se organizaban los griegos en ellas, pues la ciudad es un reflejo de lo que acontecía en estas micro organizaciones.

resguardo de la ciudad. Por ello, no podían comisionar tales tareas a cualquier sujeto, ya que el riesgo de que cometiese alguna tropelía en contra de la administración y el bien general era latente.

De esta forma, procuraron la formación del carácter, ya que se percataron de que las pasiones son las principales causas por las cuales los hombres tienden a cometer arbitrariedades. Veámoslo de esta manera, su modelo educativo –aunque no era universal– tendía a la transferencia e interiorización de determinado tipo de valores que influían en la toma de decisiones. En este sentido, los griegos comprendieron que somos seres morales y nuestra moralidad, sea mucha o poca, influye en nuestras elecciones, y más cuando se tiene un cargo público, pues constantemente se tienen dilemas morales. Por consiguiente, su modelo procuraba hábitos y costumbres encaminadas a la virtud; en caso contrario, la ciudad y la comunidad se encontraban desfavorecidas por las acciones iracundas de aquellos educados mediante esquemas que favorecían la envidia, la riqueza, el alago, la ambición, entre otras. Sujetos así, eran hombres desprovistos de su propia naturaleza social, porque atentaban contra sus congéneres haciendo uso de los recursos de la ciudad en beneficio personal y de grupo. Al incurrir en alguna falta demostraban que eran sujetos carentes de nula virtud por atentar contra la comunidad y el bien común.

3. ADMINISTRANDO PARA UNO O ADMINISTRANDO PARA TODOS: APORTACIONES DEL MODELO FRANCÉS Y PRUSIANO

No podemos señalar con certeza cuándo nació la administración, pues de alguna manera siempre ha estado presente en todas las civilizaciones, incluso en las más antiguas. De diversas formas, los seres humanos siempre se han organizado para gestionar de la mejor manera los recursos de los que disponen; y más cuando quedaban a expensas de las condiciones naturales y los recursos eran limitados. Sin embargo, la aparición de la administración como una actividad institucionalizada tiene como preámbulo las administraciones centralizadas de algunos países de Europa –en particular de Francia y Prusia–. En ellas podemos localizar ciertos elementos de las administraciones contemporáneas, pues somos irremediablemente legado de ellas.

La centralización fue una de las características principales de Francia y Prusia en el siglo XVII. En ese sentido, la recaudación de impuestos es, sin lugar a dudas, uno de los elementos que desde nuestra interpretación permitió el avance de la administración pública. En Francia, con la aparición de los *intendants*, el país galo empezó a evolucionar progresivamente hacia una administración más profesional⁹. Al principio, los *intendants* realizaron actividades fortuitas y, posteriormente, de 1634 a 1648 permanentemente¹⁰. Su labor no se confinó únicamente a la recaudación, sino que supervisaron la labor de la policía y la milicia. No fue hasta el reinado de Luis XIV que todo el aparato administrativo se reestructuró creando ministerios y delegando la responsabilidad de la administración no sólo a los *intendants*, también a secretarios y asistentes.

La Revolución Francesa es crucial en el progreso de la administración y la organización del país galo. Muestra de ello es su influencia en la labor y en las actividades de los funcionarios que cambiaron drásticamente. Anteriormente, las administraciones y todo el capital humano realizaban diligencias para el monarca y para un reducido grupo de familias. En cambio, con la revolución, dicha percepción se transformó, los funcionarios eran trabajadores de la nación, ya no más para una figura unipersonal; ahora su sueldo era devengado por la sociedad y, por lo tanto, su responsabilidad era con ella. De hecho, a partir de la revolución, los cargos ya no se heredaban o compraban, los funcionarios eran elegidos a través de las altas escuelas, creando así un sistema más profesional y objetivo que garantizaba el ingreso a las personas más preparadas.

En el caso de Prusia, sus cambios se dieron a partir del siglo XVII y XVIII. Lo primero fue la centralización –similar a Francia– de la administración financiera y militar. Posteriormente, en 1722 Guillermo I funda el “Directorio General” el cual tiene como encomienda la supervisión central.¹¹ En el mandato de Federico el Grande y Federico II se realizaron las reformas más notables para Prusia y para la administración en el mundo; surge el adiestramiento de especialistas y el reclutamiento de funcionarios a

⁹ Ver, Kameuka, Eugene, *La burocracia: La trayectoria de un concepto*, México: FCE, 1981, p. 15.

¹⁰ Ver, *Ibidem.*, p. 16.

¹¹ Ver, *ibid.*, p. 20.

gran escala. A pesar de los inconvenientes en los primeros años, en 1770 se lograría un proceso de reclutamiento centralizado para toda la burocracia. Simultáneamente, empezaron las operaciones de la “Comisión Nacional de Exámenes”, encargada del proceso de selección. Otro de los eventos más significativos se da en 1794 cuando se elabora “El Código Legal Prusiano”¹², el cual somete al monarca a las leyes. Suceso realmente significativo desde nuestra perspectiva, porque antes de la aprobación del documento, nada podía estar por encima del rey. Ahora con esta nueva configuración, domina la ley, y ya no una figura unipersonal que concentra todo el poder, como en muchas monarquías de Europa. De igual manera, los servidores pasan a serlo del Estado, las normas regularizan su situación y dotan de reglas y funciones específicas cada puesto y dependencia en el gobierno.

Otro elemento muy significativo dentro de los cambios en la administración de Prusia es que los funcionarios no están más sometidos a la voluntad de la monarquía. Tal vez resulte poco relevante, porque generalmente varias de las administraciones en el mundo tienen como eje rector de sus atribuciones las normas y todas trabajan para el Estado. No obstante, anteriormente la administración realizaba todas sus actividades para beneficiar solo a una persona. La idea de Estado no existía y tampoco la de bien común, las cuales solo estaban presentes en los libros y en las obras de los clásicos a las cuales únicamente un grupo muy reducido de personas tenían acceso. Desde nuestra interpretación existió una época oscura de la mano de las monarquías –antes del siglo XVI– por los pocos avances en las ciencias y varias áreas del conocimiento y también en materia administrativa. Al parecer, el egoísmo y todas las causas por las cuales los hombres cometen abusos y de las cuales advierten los pensadores griegos se hicieron patentes en toda Europa y en la época de la colonia en Latinoamérica. El desprecio por lo público y el bien general no fueron temas fundamentales durante varios años. La acumulación de poder y los constantes encuentros bélicos son la característica común. Tampoco había un sistema de responsabilidad que sancionara la labor del soberano y de sus emisarios. Podían cometer cualquier tropelía en nombre de la voluntad de la monarquía y no había sanciones salvo en los casos donde los emisarios de la corona así lo considerasen. Foucault al respecto señala lo siguiente:

¹² *Ibid.*, p. 24.

Solo se pedía al más poderoso o a aquél que ejercía la soberanía en función de sus poderes políticos, mágicos y religiosos que comprobare la regularidad del procedimiento y que hiciera justicia. No había poder judicial autónomo y tampoco un poder judicial que estuviera en manos de quien detentaba el poder político o poder de las armas. Como el pleito judicial aseguraba la circulación de los bienes, el derecho de ordenar y controlar ese pleito judicial, por ser un medio de acumular riquezas, fue confiscado por los más ricos y poderosos (Foucault, 1978, 75).

Afortunadamente, los cambios llegaron gradualmente a Europa y al mundo, no obstante, China desde hace tiempo parecía adelantada a cualquier país del viejo continente por su capacidad de entender la relevancia de la administración en la “provisión de servicios sociales y sus sistemas de correos, y especialmente sobre la importancia y el carácter de sus funcionarios, adiestrados en escuelas patrocinadas por el estado y reclutados de acuerdo con los resultados de exámenes escritos” (Kameuka, 1981, 42).

4. LA NUEVA FORMA DE ENTENDER LA ADMINISTRACIÓN: LA BUROCRACIA

El cambio de la burocracia por un sistema más apegado a normas se gesta en los regímenes oligárquicos considerado como su segunda fase. En estas la burocracia se somete al derecho constitucional y administrativo centralizado. También debemos considerar que otro de los factores que influyeron notablemente en los cambios en la administración burocrática, según Angelo Panebianco, es la ausencia del absolutismo en países como Francia, Prusia, Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos. En todos habría una peculiaridad que fortalecería el modelo burocrático y caracterizaría a cada uno de estos países al grado de influir en otros. El modelo francés cambiaría la compra-venta de cargos públicos por una burocracia profesional bajo el régimen de Luis XIV. Sin embargo, los cambios más sobresalientes que hasta la fecha siguen presentes en la Administración francesa se realizarían con Napoleón al delegar la formación del futuro personal administrativo dirigente a las altas escuelas. De esta forma, Francia crearía un grupo de burócratas formado desde las universidades, destinado a ocupar cargos nodales en la administración.

En opinión de Martin Krygier, no fue hasta la revolución francesa cuando el modelo administrativo cambiaría drásticamente. Los funcionarios ya no eran servidores del rey sino servidores de la nación, influidos además por la publicación de la Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano. A partir de este momento se empieza a construir una burocracia considerada como moderna, pues su sueldo era pagado por el Estado y ante quien eran responsables de sus acciones.

En lo referente a Alemania y Prusia, el reclutamiento no se circunscribe a un pequeño grupo de burgueses como en el caso francés. La apertura administrativa se amplió a toda la burguesía y a todos los puestos. Bajo el mandato de Federico “El Grande”, la administración cambió mejorando sus funciones al crear a gran escala la formación de especialistas y regularizando el reclutamiento. Pero no fue hasta 1770, como señalamos en el apartado anterior, que se normalizó en su totalidad el sistema de reclutamiento con la creación de la Comisión Superior de Exámenes, que empezó a profesionalizar el servicio civil. En todos los cargos se estableció como requisito de ingreso un sistema de méritos y un grado en cameralismo, además de un periodo de adiestramiento, así como un examen oral y escrito. En 1794, con la redacción del Código Legal Prusiano, la administración se separaba del poder del monarca, no eran más “servidores reales” sino “servidores del Estado” y “funcionarios profesionales del Estado”.

En comparación con las otras burocracias, los cambios en Gran Bretaña fueron tardíos. Y la principal particularidad es el carácter humanista con el que se forman sus funcionarios en universidades como Oxford. Las condiciones geográficas aislaron a Gran Bretaña de los fenómenos políticos, pero también retardó su cambio en su modelo administrativo. Otro caso similar es el de Estados Unidos cuyos cambios se gestarían lentamente. El primero fue la introducción del *spoils system* en 1829, posteriormente se adoptaría un modelo meritocrático. Sin embargo, la administración de Estados Unidos es la combinación de varios modelos.

La evolución de la burocracia no se debe exclusivamente a factores políticos y sociales, también están presentes los avances técnicos relacionados con los medios masivos de transporte y comunicación, entre ellos, el tren, las vías terrestres, los telegramas etcétera, que exponencialmente exigían

más personal especializado para dar cabida a la demandante oferta de los servicios. El tren, por ejemplo, no solo exigía nuevo personal durante su construcción, concluidas las obras requería otro tipo de trabajadores que diera mantenimiento a toda la infraestructura de una obra tan grande. Y por otra parte, otro grupo grande de funcionarios que se encargara de la operación diaria del servicio –taquilleros, operadores, etcétera–. La llegada de estos medios masivos de transporte terrestres y marítimos dinamizó el transporte masivo de mercancía y con ello revolucionó la economía y al Estado.

5. EL MODELO BUROCRÁTICO DE WEBER

La burocracia¹³ es un modelo fundamental sin el cual no se podría entender la organización de los Estados modernos. No existe hasta el momento ningún modelo organizacional que pueda suplir y desafiar la Administración masiva, tal como lo hace la burocracia. Básicamente el modelo burocrático tiene una estructura organizada jerárquicamente, donde cada puesto en la Administración tiene tareas específicas y diferenciadas. Dichas jerarquías permiten el control del trabajo y del personal al encargado de cada área. En este sentido, el control de los empleados y las diferencias jerárquicas son fundamentales. En lo referente a sus atribuciones según Gina Zabłudovsky son:

1) Administración racional; 2) obediencia con base en el derecho y a un cosmos de reglas abstractas; 3) orden impersonal; 4) competencia basada en deberes y servicios objetivamente limitados en virtud de una distribución de funciones; 5) principio de jerarquía administrativa que responde a la formación profesional de los funcionarios; 6) inexistencia de apropiación de cargos; 7) apego al expediente y organización en torno a la oficina como médula de la forma moderna de asociación profesional (Zabłudovsky, 2009, 36-37).

¹³ Para Gina Zabłudovsky, no existe consenso acerca de la aparición de la palabra. Considera que se empezó a usar en el siglo XVIII por el fisiocrático Vincent de Gournay para nombrar un cuerpo de funcionarios especializados al servicio de la monarquía absoluta. Por otra parte, señala que en la obra de Hegel también existen indicios acerca de la burocracia como un cuerpo de individuos nombrados por el monarca, los cuales devengaban salario por sus actividades. No obstante, no fue hasta el siglo XX con la obra de Max Weber cuando se empezaron a sistematizar las características de este modelo.

Ahora debemos de considerar que todo análisis acerca de este modelo parte fundamentalmente del análisis realizado por Max Weber, el cual es una respuesta explicativa a los múltiples cambios de la administración. Y según considera, la burocracia moderna opera bajo esquemas bien definidos:

1. Atribuciones oficiales fijas ordenadas mediante leyes o reglamentos administrativos.
 - Las actividades de cada puesto están distribuidas metódicamente con el objetivo de cumplir con los fines de la organización.
 - Los poderes de mando para el cumplimiento de estos deberes se hallan bien delimitados mediante normas y medios coactivos.
 - El nombramiento de personal con aptitudes bien definidas es uno de los principales medios para el cumplimiento de los deberes y objetivos de la organización.
2. Jerarquía funcional y transmisión, en la cual las funciones del mando y subordinación están constantemente vigiladas.
 - Los superiores inspeccionan regularmente la actividad de los funcionarios inferiores pero existe la posibilidad de que estos apelen a su autoridad ante otra instancia superior.
 - El principio de transmisión jerárquica está presente en todas las organizaciones.
3. La administración moderna se basa en documentos, mejor conocidos como expedientes (archivos).
4. Toda actividad burocrática es especializada y constantemente se tiene que capacitar, esto incluye mandos y cargos subalternos.
5. El cargo público implica total compromiso y tiempo, por lo cual el funcionario debe permanecer en la oficina o área de trabajo cumpliendo con sus obligaciones. En este sentido, la vida privada está separada de la profesional.
6. Los cargos se desempeñan siguiendo las características del puesto establecidos en la normas, por lo cual el funcionario está obligado a conocer las normas y reglamentos (Weber, 1969, 716-717).

En lo referente a la posición del funcionario, en la burocracia las características más sobresalientes descritas por Weber (1967, 718-720) son:

- El cargo es una profesión. El ingreso a la Administración entraña conocimientos de las actividades que ha de desempeñar, además de una larga preparación para ostentar el cargo antes y después. La permanencia no implica la ausencia de capacitación, al contrario debe ser permanente.
- El deber es una característica que debe sobresalir en todo funcionario público, igual que la fidelidad al puesto y a la institución.
- En el Estado moderno el funcionario no es considerado como un empleado de un soberano.
- Se deben poseer cualidades para ejercer el cargo por eso la certificación de estudios se encuentra relacionada con la calificación del puesto
- El funcionario también puede ser designado por un jefe o mediante un proceso de ingreso, donde debe demostrar aptitudes profesionales. En el primer caso no son necesarias porque la designación se realiza de forma discrecional.
- Los funcionarios reciben una remuneración económica fija dependiendo del cargo y rango en la administración. En su vejez se les otorga una pensión por los años de servicio prestado.
- Generalmente la posición laboral del sujeto que detenta un cargo público es vitalicia llamado por Weber como derecho de pertenencia.
- En el servicio público se puede hacer una carrera ascendiendo gradualmente en función de las capacidades del sujeto.

Como podemos observar, uno de los principales pilares de este modelo es el control y la racionalización del trabajo mediante mecanismos como la regulación de competencias y funciones específicas de cada cargo. De igual modo, los encargados de cada área tienen un papel esencial en este proceso, pues son los facultados para vigilar que la operación de cada empleado y el área se realicen correctamente. La estricta vigilancia por parte de superiores sigue presente en la Administración Pública y es una de las consecuencias por las cuales los funcionarios rinden cuentas a los mandos superiores y no a la comunidad, por la percepción generalizada de que se trabaja para el Estado. En este caso, el Estado puede asociarse con sus superiores o el político electo encargado durante un periodo de la administración. También otro elemento que puede influir en dicha percepción es que el Estado

moderno es el dueño de los medios materiales con los que se administra. En cambio, en el feudalismo los vasallos pagaban de su propio bolsillo los gastos de la administración incluyendo todo el equipo necesario para realizar sus actividades. Weber consideraba esto como un problema, pues no se garantiza la lealtad de los funcionarios como en el Estado moderno. No fue hasta el absolutismo donde el trabajo y los resultados de los funcionarios debían favorecer al monarca. Los funcionarios no laboraban para la comunidad sino para una figura en específico. La conservación de poder implicaba tener un cuerpo de funcionarios a su servicio, encargado de las labores administrativas. Este es uno de los motivos por los cuales los funcionarios son leales al Estado y a los mandos superiores dentro de las instituciones. Además, la lealtad opera de manera horizontal, ya que cuanto mayor es el rango el funcionario es más leal.

En el caso de los griegos que observamos al inicio del capítulo, esta percepción no estaba presente, la lealtad es a la comunidad y cada proceso que acompaña la incursión de cada comunidad ratifica esta idea. En cada ceremonia, desde la familia hasta la *polis*, los miembros de la comunidad a la que se pretende ingresar, los dioses y en especial los hombres, confirman el compromiso del sujeto con la comunidad.

En comparación con el absolutismo, las burocracias modernas no están sometidas a la figura de un monarca o patriarca, sino que su compromiso es con el cargo y con la institución. En cierta manera, es impersonal pues realizan sus actividades objetivamente a partir de los parámetros establecidos. En la burocracia se puede ejercer el cargo indefinidamente a condición de cumplir cabalmente con las características del puesto. De esta forma se garantiza la especialización de alguna actividad dentro del aparato administrativo y la eficiencia del trabajo. No se mezclan actividades, todos tienen labores específicas, por eso existe una clara distinción entre el político y el funcionario. El primero es un hombre de partido con convicciones políticas definidas, mientras que el segundo es neutral, orientado en todo momento a cumplir cabalmente con las labores delegadas. Pero también es un trabajador que sigue órdenes. Es ahí donde políticos y funcionarios de alto nivel cabalmente pueden cometer tropelías, pues las características del modelo burocrático orillan a los funcionarios a seguir órdenes rutinariamente.

En lo referente al político, según Max Weber, existen dos tipos:

(...) el que vive para la política y el que vive de la política. El que vive para la política se distingue del primero porque hace de esta actividad su vida, disfruta de ella, no la hace por la remuneración económica. Este tipo de hombre es similar al griego, pues sus actividades públicas no estaban destinadas a devengar algún salario. Por el contrario, realizaba esas actividades porque de eso dependía el funcionamiento de la ciudad. Y en cierto modo era una responsabilidad moral y social. En cambio el que vive de la política hace de ésta una profesión, con la cual puede obtener beneficios económicos (Weber, 2001, 96).

Las convicciones no son tan relevantes, lo importante es obtener beneficios de los cargos públicos y del erario.

6. LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO

Con el descubrimiento de América y la colonización de los españoles se estableció un nuevo orden en el continente destruyendo todo rastro de civilización y organización anterior. Ya establecida la colonia, nace el “Consejo de Indias” el cual tiene entre sus labores principales defender los intereses de la corona española en el nuevo mundo así como reorganizar los nuevos territorios y tratar de darles un esquema diferente al que habían estado ocupando. De esta manera, el consejo se encarga, según Romeo Flores Caballero, de:

(...) toda la administración, supervisión de todos los asuntos del gobierno local; era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financiera, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y supervisión y su influencia determinante condicionó la administración colonial de esta primera etapa. Por la naturaleza de los negocios que trataba, el Consejo incorporó a geógrafos, historiadores, relatores, matemáticos, contadores y cronistas, cuyo número, influencia y funciones aumentaban de acuerdo con las complicaciones de la administración y los avances y retrocesos de la Corona en su política europea (Flores Caballero, 1988, 24-25).

Al igual que en Europa, se establece un modelo centralizado, de esta forma, nada escapa al control del Consejo. El nuevo esquema solo selecciona entre los principales cargos –virreyes, gobernadores, etc. – a los más leales a la corona. Por este motivo, su nombramiento lo realiza personalmente el rey. La recaudación y el envío de fondos se convertirían en sus principales encomiendas durante su estancia en México. Las otras actividades administrativas no fueron prioritarias, lo cual posibilitó su uso discrecional incluyendo el mal uso e interpretación de las leyes. Incluso no había quién sancionara la conducta de los emisarios del rey. En cierto sentido, de sus atropellos quedaban impunes porque paradójicamente ellos eran los comisionados de aplicar las leyes. En México, la desorganización era normal. La distancia entre Europa y el nuevo continente no ayudaba a tener un control más detallado de los delegados y de las administraciones, al contrario, incentivó la creación de cacicazgos. Y no fue hasta el siglo XVIII que se realizaron las reformas necesarias para tratar de organizar de mejor manera las nuevas colonias. Para Romeo Flores Caballero:

Esto explica la creación de las Intendencias y las Subdelegaciones, diseñadas con la intención de terminar con la corrupción administrativa acumulada en los trescientos años de vida colonial, controlar mejor el comercio, evitar el contrabando y mejorar los sistemas de recaudación.

Junto a esta estructura formal y para responder a los innumerables abusos de poder, así como para satisfacer quejas de los colonos, la monarquía organizaba acciones de control y supervisión, conocidas como Residencias y Visitas. La Residencia era un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al terminar su gestión y constituía la oportunidad propicia para que todos los pobladores presentaran sus quejas y demandas en busca de la restitución de daños. La Visita, que se hacía en forma reservada, servía por su parte para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región específica (Flores Caballero, 1988, 29).

La corrupción y los constantes abusos generaron en los habitantes de las nuevas colonias sentimientos de animadversión hacia la corona. El aumento del descontento creció progresivamente detonando en revueltas y constantes

conflictos hasta el surgimiento de la independencia. Durante este periodo la administración se basó en los principios de Estado Guerra. Concluido este periodo, la administración en México se encontraba desarticulada. De hecho, el primer objetivo del nuevo gobierno independiente fue recaudar los recursos suficientes para hacer funcionar la administración pública¹⁴. Hasta cierto punto, este objetivo se cumplió, sin embargo, durante años eran patentes las discrepancias políticas en todo el territorio nacional las cuales no ayudaron a la estabilidad política y social. El gobierno de Victoriano Huerta demuestra dicho intento; los fondos concedidos por los londinenses le permitieron gobernar con cierta tranquilidad¹⁵. Aun así, entre 1821 y 1867 se celebraron ocho congresos constituyentes y cincuenta cambios en el titular del ejecutivo y aproximadamente una constitución cada cinco años.

El primer gobierno en tratar de poner las bases de la administración de la República, pero sin mucho éxito por su intención de centralizar y monopolizar el poder fue el de Santa Anna. Durante su periodo creó varias dependencias federales entre las que podemos destacar la Secretaría de Gobernación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, encargado de resolver las controversias de los actos administrativos. El plan de Ayutla frenaría las aspiraciones y el periodo de Santa Anna en el gobierno. Por otra parte, con su caída al frente del ejecutivo brotarían nuevas figuras con perfiles distintos a los acostumbrados en México, eran jóvenes profesionistas con estudios en derecho, medicina, periodismo. Romeo Flores Caballero considera que esta generación es la más brillante en la historia de México en llegar al poder porque además:

Aspiraban a conformar una sociedad igualitaria y no concebían otro imperio que el de la ley. Su actividad fue política y sus principios los del liberalismo en sus variantes pura y moderada. Los líderes: Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera, Melchor Ocampo, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Francisco Zarco, José María Iglesias, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Luis Vallarta, Antonio Escudero, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José María Mata, Santos Degollado y José María Lafragua (Flores, 1988, 53).

¹⁴ *Ibid.*, 53.

¹⁵ *Ibid.*, 63.

En 1855, con la aprobación de la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios –ley Juárez–, y de la mano de esta nueva generación, inicia el periodo de definición del Estado Moderno. En comparación con otros periodos, por primera ocasión el Estado estaba por encima de cualquier otra institución y así lo refrendaría la ley Lerdo,¹⁶ aprobada el siguiente año, y las sucesivas leyes que paulatinamente se aprobaron, tal es el caso de las Leyes Orgánicas del Registro Civil, Obvenciones Parroquiales y la ley Iglesias.¹⁷

Con la presidencia de Juárez se daría paso a la transformación del Estado. Las Leyes de Reforma y la creación de varias secretarías ejemplifican este esfuerzo por tratar de separar la Iglesia del Estado y marcarían un precedente para crear una administración pública consolidada y moderna. Para Caballero:

La tarea de la modernización demandaba reorganizar las aduanas marítimas y fronterizas, modificar las leyes de hipotecas del Distrito Federal y aprobar las leyes de colonización y deslinde de terrenos baldíos. Para ello, Juárez restableció las Secretarías de Fomento y Gobernación, que habían desaparecido durante la guerra de intervención. Creó, asimismo, el Departamento de Administración de Bienes Nacionalizados, con la misión específica de atender los asuntos relativos a la administración y desamortización de fincas y cobro, adjudicación y reducción de los capitales del clero, así como una sección de contabilidad y una Junta de Minería (Flores, 1988, 115).

La austeridad, la racionalización del gasto y los recortes fueron otra característica común en el gobierno de Juárez para tratar de sanear las cuentas públicas. En 1868 por, primera ocasión, el gobierno pudo subsistir con sus recursos. No obstante, a pesar de los grandes esfuerzos las condiciones de la

¹⁶ Ponía a la venta bienes inmuebles pertenecientes a la Iglesia y también aquellos pertenecientes a particulares para dinamizar la economía.

¹⁷ Algunas de estas leyes tenían por objetivo tener mayor control de los nacimientos y las defunciones. En otros casos eliminar los cobros por bodas, nacimientos, entierros y otros procesos que habían sido monopolizados por la Iglesia. A partir de la aprobación de estas leyes se inicia el esfuerzo por tratar de separar la Iglesia del Estado

hacienda pública y el ambiente político no fueron los más propicios. El inicio de la época de la colonia el país no tuvo una administración consolidada, todo lo contrario, era inestable, corrupta, discrecional, motivos por los cuales prevaleció el descontento de la sociedad y la de múltiples grupos. Las discrepancias entre los bandos no permitieron generar las condiciones necesarias para afianzar una administración profesional, al contrario, los constantes cambios generaron varios inconvenientes en el manejo del país.

A partir de la llegada de Porfirio Díaz, el ejecutivo plasmó un sistema administrativo más eficaz. En realidad reconstruye toda la administración, creando en función de las necesidades socioeconómicas nuevas dependencias de gobierno, entre ellas, el Banco de México, siete secretarías de Estado, escuelas, comisiones institutos, juntas y oficinas. Ante este panorama que demandaba de manera masificada capital humano para cubrir las necesidades de las dependencias, los nuevos funcionarios y los aspirantes a ocupar un cargo debían aprender sobre la marcha gran parte de sus funciones. Las oficinas suplataban a las universidades y a las escuelas de formación. Para subsanar este inconveniente Díaz estableció en la Escuela de Comercio y Administración la carrera de empleado para que todo aspirante a un cargo tuviera que cursar la carrera ahí.¹⁸

El triunfo de la revolución finiquitaría el modelo de administración de Díaz y daría paso una vez más a otro proceso de restructuración del sistema administrativo en función de los nuevos fines del Estado, entre ellos, consumir las demandas sociales que fueron las causas principales del movimiento. Por último, a largo de la historia de México podemos notar el esfuerzo por tratar de consolidar una administración pública, incluso obras como la de Lucas Alamán, Luis de Rosa, Eduardo Ruiz así lo ejemplifican. No obstante, no hemos logrado cabalmente dicha meta, nuestro sistema administrativo es endeble al carecer de varias herramientas como un sistema profesional de carrera, instituciones autónomas, entre otras. Las consecuencias son variadas. Una de ellas es la ausencia de ética así como de instrumentos para sancionar la mala conducta de los funcionarios. Es cierto que formalmente existen pero no se aplican.

¹⁸ Rives, Roberto, *Administración pública del siglo XIX*, México: Siglo veintiuno, 2012, p.56.

Bibliografía

- Foucault, Michael, *La verdad y las formas jurídicas*, México, Gedisa, 1978.
- Flores Caballero, Romeo R., *Administración y política en la historia de México*, México: INAP, 1988.
- Kameuka, Eugene, *La burocracia: La trayectoria de un concepto*, México: FCE, 1981.
- Knauss, Bernhard, *La polis, individuos y Estado en la Grecia antigua*, Madrid, Aguilar, 1979.
- Rives, Roberto, *Administración pública del siglo XIX*, México: Siglo veintiuno, 2012.
- Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México: INAP, 1988.
- Weber, Max, *Economía y sociedad, tomo II*, México: FCE, 1969.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- Zabludovsky Kuper, Gina, *Intelectuales y burocracia, vigencia de Max Weber*, México: UNAM, 2009.

**¿ES IMPORTANTE LA ÉTICA
EN EL SERVICIO PÚBLICO?**

¿ES IMPORTANTE LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO?

*María Teresa Sánchez Mier*¹⁹

Pareciera un cuestionamiento con poco sentido preguntar por qué la ética es importante, tanto en un plano privado como profesional, pues la respuesta pudiera ser evidente: porque es lo correcto, porque así lo marcan las costumbres y tradiciones, porque así se *debe* actuar. Sin embargo, esa pregunta puede responderse argumentando con ideas que van más allá de lo que nos parece evidente y que plantean de manera concreta las razones del *por qué* es relevante la presencia de la ética en el actuar humano.

Una posible respuesta la podemos encontrar en el pensamiento del filósofo griego Aristóteles. Él fue quien por primera vez desarrolló un análisis profundo del actuar del hombre y elaboró conceptos para lo que más adelante se conocería como ética. Aristóteles no habló de la ética como la disciplina de conocimiento que concebimos hoy en día, sino que los escritos agrupados bajo este rubro debieron su nombre a los editores de su obra posteriores a su muerte.

¹⁹ Profesora del Departamento de Filosofía, Universidad de Guanajuato

El Estagirita²⁰ consideraba que el estudio del comportamiento humano que llevó a cabo, y que se plasmó en el contenido de la *Ética Nicomáquea*, era competencia de la ciencia política. La política era la ciencia soberana, la ciencia que se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse. Su fin, que abraza los de todas las otras ciencias, era por excelencia el bien humano (cfr. Aristóteles, *EN*, 1094a27-29; 1094b4-8).²¹ En este sentido, la ciencia política se encargaba del estudio del bien humano, en un plano individual, y también como algo presente en la comunidad. Así,

Y por más que este bien sea el mismo para el individuo y la ciudad, es con mucho cosa mayor y más perfecta la gestión y salvaguarda del bien de la ciudad. Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y las ciudades.” (Aristóteles, *EN*, 1094b8-11).

Podemos observar que para Aristóteles es tan importante el desarrollo personal de cada uno de los individuos, como su relación con los demás de manera armónica y bien concertada. La forma en la que esto fuera posible procedía de un análisis riguroso del actuar del ser humano. Para El Estagirita, este estudio del comportamiento del hombre venía aparejado con las condiciones particulares de cada época, con las costumbres y tradiciones propias de cada región y con un lenguaje a tal grado desarrollado que permitiera cuestionarse sobre el sentido de la vida humana. Todas estas circunstancias y condiciones eran relevantes porque influían de manera significativa en las motivaciones y razones del actuar de los individuos (cfr. Lledó, 1985: 28).

En este estudio detallado del comportamiento humano, Aristóteles observó dos puntos que, considero, nos permiten ver la relevancia de la ética en los diferentes ámbitos de la vida de las personas. El primero de ellos consistió en analizar las nociones que, de acuerdo a las costumbres y tradiciones se tenían sobre el bien, el mal, la virtud, la justicia, la injusticia, etc. El segundo se refirió a cuestionar la idea de que los seres humanos están

²⁰ A Aristóteles también se le conoce como *El Estagirita* o el *filósofo de Estagira*, pues nació en la ciudad de Estagira.

²¹ Las iniciales de las obras de Aristóteles refieren a los textos siguientes: *EN* a la *Ética Nicomáquea*; *Pol* a la *Política*, *DA* al tratado *Acerca del Alma*.

sujetos indefectiblemente a las fuerzas de la naturaleza y el destino y, por lo tanto, no tienen control sobre su propia vida.

Es objetivo de este artículo reflexionar sobre estos dos aspectos que muestran la importancia de la ética en los distintos ámbitos del actuar humano. Para ello, se expondrá la propuesta aristotélica respecto a estos dos puntos y en cada uno de ellos se harán algunas referencias hacia el servicio público.

I

Como se mencionó arriba, Aristóteles llevó a cabo un estudio sobre el comportamiento humano muy riguroso que implicaba revisar los conceptos que se tenían sobre el bien, el mal, la justicia, la virtud, etc., de acuerdo a las costumbres, tradiciones y al entorno particular en el que Aristóteles se encontraba. Este objetivo de analizar las concepciones comúnmente aceptadas reflejó su interés, junto con el de algunos otros filósofos, de cuestionar la sabiduría popular que se encontraba mezclada con primitivas reglas de conducta en combinación con supersticiones transmitidas de forma oral (cfr. Jaeger, 1957: 19). Llevar a cabo esta investigación representaba un esfuerzo de gran importancia porque suponía estudiar profundamente cuáles eran los conceptos y qué significaban la bondad, maldad, justicia, virtud, prudencia, así como reflexionar sobre cuál era su origen y a qué respondía.

A partir de este análisis conceptual se podía llegar a las razones del *por qué* los seres humanos actúan de la manera en que lo hacen, y evaluar si esas razones eran válidas y si podían aplicarse de manera general a todas las personas. Es decir, Aristóteles buscó estudiar las razones que llevan a los seres humanos a la acción para entonces desarrollar una propuesta del comportamiento humano que tuviera sentido y fuera conducente a la felicidad.

Esta reflexión sobre la sabiduría popular implicaba poner en duda que la transmisión de ideas y reglas de conducta, que era la manera en la que se educaba, estuviera destinada solamente a una clase de la sociedad. En la época de los poemas de Homero, la educación consistía en la creación de un tipo ideal de ser humano claramente determinado, es decir, se ofrecía al espíritu una imagen del hombre *tal como debía ser* (cfr. Jaeger, 1957: 19). Sin embargo, esta educación estaba reservada para la nobleza griega, para

los que poseían sangre divina, de tal manera que solamente algunos podían tener acceso a una educación completa, tanto de cuerpo como de espíritu, y saber qué valores debía encarnar la mejor versión del ser humano. En este sentido, la nobleza establecía cuál era el concepto de ser humano y cómo debían darse las relaciones entre ellos. Este ideal establecido y encarnado por la clase privilegiada, junto con los valores que lo constituían, se convirtieron en un bien universal y en una norma para todos. El problema radicó en que, los ajenos a la nobleza, carecían de un método sistemático de educación que permitiera verdaderamente alcanzar ese objetivo y, por ello, les estaba vedada una educación completa (cfr. Jaeger, 1957: 19-20; 263-264).

Esta forma de educar fue transformándose con el tiempo debido a los cambios sociales y políticos que experimentaron las ciudades griegas o polis. El surgimiento de una clase social urbana ligada al comercio, que fue adquiriendo medios económicos y comenzó a buscar tener una mayor participación pública, característica propia de la democracia, tuvo impacto también en el plano educativo. Poco a poco fue más evidente la necesidad de superar los privilegios de la antigua educación y atender las demandas de esta clase social emergente. Esto se facilitó por la presencia cada vez más fuerte del pensamiento racional que cuestionaba las ideas de nobleza de sangre y la exclusividad en el acceso a la educación (cfr. Jaeger, 1957: 264).

La nueva conformación de la ciudad griega representa el lugar en donde los individuos no tienen ya *sólo* una imagen ideal de la mejor versión de sí mismos, como ocurría cuando la educación pertenecía exclusivamente a la nobleza. La polis se convierte en el espacio en donde todas las personas pueden acceder a una educación integral de cuerpo y espíritu de manera tal que les permita su florecimiento.

Como resultado de la convivencia real en la polis, surgirá la convivencia ideal que se plasma en la política, esto es, en el arte de organizar esa convivencia y de engazarla con las ideas que la hacen posible (cfr. Lledó, 1985: 40). Esta convivencia supondrá la evaluación y reelaboración de los conceptos que habían sido transmitidos como los valores de la nobleza, y vendrá de la mano de una serie de interrogantes referentes a su idea y uso pero ahora en un plano de aplicación al alcance de todos (cfr. Lledó, 1985: 44).

Es precisamente en este escenario en donde Aristóteles elaboró lo que hoy conocemos como su propuesta ética. Después de un riguroso estudio, Aristóteles dotó de contenido los antiguos conceptos en materia de ética y les dio cabida en la nueva realidad de la polis. Además, consideró que la conformación de la polis debía ser de tal manera que permitiera el desarrollo y el florecimiento de cada uno de los individuos, así como la armoniosa convivencia entre ellos. De esta manera, los seres humanos podrían no simplemente vivir, sino *vivir bien* (cfr. Aristóteles, *Pol.*, 1252b28-30). Este buen vivir tiene que ver con lo que es propio y característico del hombre, y que lo diferencia de los demás seres de la naturaleza: su pensamiento (logos) y racionalidad. Como afirma Lledó, el nivel de la animalidad corresponde con el simple hecho de vivir, pero el pensamiento y la racionalidad tienen que ver con el bien y con todo lo que forma el entramado social y la vida específicamente humana (cfr. Lledó, 1985: 50).

Así podemos observar cómo Aristóteles llevó a cabo esta evaluación de conceptos debido a que las circunstancias y las condiciones de su entrono exigían una revisión minuciosa de aquello que estaba establecido por las costumbres y tradiciones y que era comúnmente aceptado, pero que ya no respondía a la nueva realidad de la polis.

Este hecho representa una buena ocasión de reflexión que puede extrapolarse a nuestro contexto. ¿Cómo? Para actuar de manera adecuada y, por lo tanto, vivir bien, se debe tener conocimiento de lo que ese actuar implica, así como de lo que hay que hacer y lo que hay que evitar. Esto pareciera algo evidente e, incluso, se podría argumentar que todo mundo lo sabe. Sin embargo, en una sociedad como la nuestra en la que priva la corrupción y ésta es sistémica (cfr. Fierro, 2017:23), puede no ser evidente ni conocido qué se debe hacer y qué se debe evitar. En esta situación, la corrupción es una condición compartida por una gran cantidad de personas y, por ello, conductas inadecuadas pueden no percibirse así porque la mayoría de los individuos las lleva a cabo.

Por ello es necesario analizar y replantear los conceptos y nociones en materia de ética y no dar nada por sentado. Se debe plasmar clara y puntualmente qué se debe hacer y qué se debe evitar para que no existan dudas sobre el comportamiento que permita el buen vivir de los ciudadanos y

no su mera subsistencia. Por ejemplo, respecto al servicio público, es menester llevar a cabo una revisión de los conceptos que implique su traducción en los distintos ámbitos del servicio público, de manera tal que los servidores públicos puedan tener un conocimiento claramente definido de lo que los conceptos éticos significan en su desempeño profesional concreto.

Este buen vivir al que hacía referencia Aristóteles se traduce hoy en día en el interés público entendido no sólo como el interés de muchos, sino como aquel cuya protección beneficia en aspectos fundamentales a la colectividad y, en consecuencia, a los individuos que la integran (cfr. Fierro, 2017: 32). Un buen legislador, como lo llamaría Aristóteles, sería aquel que convirtiera este interés público en el objeto de su actuar y en el objeto de los actos de los servidores públicos.

Por lo anterior queda de manifiesto la importancia que tiene llevar a cabo una reflexión profunda sobre las nociones y conceptos en materia ética, pues permite poner en discusión *por qué*, cuál es el origen y a qué responden las concepciones de bondad, justicia, maldad, prudencia, virtud, honestidad, etc. Es decir, es de enorme relevancia cuestionar el significado real de estos conceptos y estudiar a qué obedece ese contenido. Un ejercicio reflexivo de tal naturaleza resulta de gran utilidad en sociedades en donde la corrupción ha trastocado los conceptos éticos de tal forma que no están presentes en el actuar cotidiano.

II

Al llevar a cabo su propuesta ética, Aristóteles estudió también la idea de que los seres humanos están sujetos indefectiblemente a las fuerzas de la naturaleza y el destino. Era una creencia difundida entre los griegos de la antigüedad que los seres humanos padecen los vaivenes de la naturaleza y el destino y, frente a ellos, no se tiene ningún control (cfr. Nussbaum, 2001; Zagal, 2013). Es decir, muchas de las situaciones a las que se enfrentan los seres humanos suceden sin que ellos intervengan en su generación, por lo que se dice que son fruto del destino o la naturaleza.

Esta condición en donde fuerzas externas al hombre intervienen en su vida de manera significativa presenta al ser humano en una cierta indefensión

y fragilidad y, más aún, como una persona que no puede ser responsable de su actuar. Esto lleva a la pregunta de hasta dónde es capaz el ser humano de poder dirigir las riendas de su vida si claramente existen cosas que escapan a su control. Y se puede ampliar esta pregunta para no sólo hablar del destino o la naturaleza, sino de la determinación social que padecen los seres humanos por el hecho de existir en un tiempo y lugar determinados. Frente a esta situación, Aristóteles intentó establecer que los seres humanos pueden tener control y son responsables sobre su actuar frente al mundo y sus circunstancias. Esta idea la plasmó en su propuesta ética. A continuación expondré algunas de las ideas de esta propuesta que considero relevantes para la presente reflexión.

El filósofo de Estagira sostiene que cuando actuamos dirigimos nuestra acción hacia la obtención de aquello que consideramos un bien. Y es a través de estas acciones que obtenemos bienes particulares de diversa naturaleza tales como salud, amistad, riqueza, satisfacción, reconocimiento. A pesar de obtener estos bienes particulares, añade Aristóteles, existe un bien último o soberano que es el fin último al cual se dirigen todas nuestras acciones y aspiran esos mismos bienes particulares (cfr. Aristóteles, *EN*, 1094a19-23). Es decir, existe un bien soberano que, en última instancia, guía nuestro actuar para conseguir los bienes particulares, pues es el que se desea más que cualquier cosa y es en referencia al cual se llaman bienes todos los demás. Este bien último es la *felicidad* (cfr. Aristóteles, *EN*, 1095a14-21).

“Puesto que todo conocimiento y toda elección apuntan a algún bien, declaremos ahora, resumiendo nuestra investigación, cuál es el bien a que tiende la ciencia política, y que será, por tanto, el más excelso de todos los bienes en el orden de la acción humana. En cuanto al nombre por lo menos, reina acuerdo casi unánime, pues tanto la mayoría como los espíritus selectos llaman a ese bien la felicidad y suponen que es lo mismo vivir bien y obrar bien que ser feliz. Pero la esencia de la felicidad es cuestión disputada, y no la explican del mismo modo el vulgo y los doctos.” (Aristóteles, *EN*, 1095a14-23).

De acuerdo con Aristóteles, para poder no sólo vivir, sino vivir bien, se debe obrar bien. Este buen obrar consiste en actuar conforme a la virtud, pues esta vida le permite al hombre llevar una existencia floreciente que

representa la mejor que un ser humano puede tener. ¿Por qué es así? La virtud es definida por Aristóteles como un hábito a través del cual el hombre realiza bien la obra que le es propia, esto es, su racionalidad y la dirige hacia lo que es mejor para el ser humano, el buen actuar. En este sentido, la felicidad implica la racionalidad y el buen actuar. Veamos por qué.

Para El Estagirita la racionalidad es la característica distintiva del ser humano pues es lo que lo diferencia de los demás seres de la naturaleza (cfr. Aristóteles, *DA*, 414a29-414b19). Dado que es lo propio del hombre, se puede decir que, en la medida en la que el ejercicio de la racionalidad esté presente en sus acciones, entonces estará realizando lo que le es característico en tanto que hombre. Analicemos esto con un ejemplo. Lo que hace a un cuchillo serlo es su capacidad de cortar. De ello se sigue que un cuchillo será un buen cuchillo en la medida en la que corte bien. De la misma manera, la racionalidad es lo que hace al ser humano ser humano, por lo que el ejercicio de la racionalidad hará que el hombre ejerza su humanidad en sentido pleno.

Ahora bien, el ejercicio de la racionalidad puede dirigirse a cosas bellas y elevadas, tales como la virtud (cfr. Aristóteles, *EN*, 1101b32-1102a4). La virtud es una de las cosas más deseable porque implica determinar el justo medio en los extremos de exceso y defecto en nuestras pasiones (cfr. Aristóteles, *EN*, 1106a12-33). Para poder determinar este justo medio, el ser humano ejerce su racionalidad y la dirige hacia la buena acción que implica el buen vivir, pues los extremos dañan la perfección de algo mientras que el medio la conserva (cfr. Aristóteles, *EN*, 1106b9-16). Por ejemplo, la virtud de la valentía representa el medio entre el ser miedoso (exceso) y el tener falta de temor (defecto); la templanza es el medio entre el desenfreno (exceso) y la insensibilidad (defecto) (cfr. Aristóteles, *EN*, 1107b1-4).

Así, la vida conforme a la virtud representa la más excelsa que pueda tener el ser humano debido a que le permite no estar sujeto a sus pasiones, sino encontrar un equilibrio en donde éstas no se eliminan, sino que se moderan (cfr. Zagal, 2013). De esta manera, la vida virtuosa conducirá al florecimiento del ser humano y a la felicidad. Es por ello que para Aristóteles la felicidad implica tanto la racionalidad como el actuar conforme a la virtud.

Mediante esta propuesta, Aristóteles está planteando una ética que tiene fines prácticos de manera que:

“Nuestra labor actual, a diferencia de las otras, no tiene por fin la especulación. No emprendemos esta pesquisa para saber qué sea la virtud –lo cual no tendría ninguna utilidad-, sino para llegar a ser virtuosos.” (Aristóteles, *EN*, 1103b26-29).

En este sentido, el ejercicio de la virtud tiene que ser algo dinámico. Para Aristóteles, no tiene sentido elaborar una teoría sobre el comportamiento humano que no pueda aplicarse en la vida misma. Por el contrario, la virtud se practica en cada decisión que se tome y que implique una moderación en las pasiones. Así, cada nueva situación en la que se deba actuar, con sus circunstancias y condiciones particulares, es una oportunidad para ejercer la racionalidad conforme a la virtud, es decir, es una ocasión para evaluar cuál es el justo medio para esa situación en particular. Y, afirmará Aristóteles, es este *ejercicio* en la virtud el que representa la felicidad.

Ahora bien, las virtudes son hábitos, pues no nacen en nosotros, sino que se perfeccionan a través de la repetición. Es decir, las virtudes se adquieren ejercitándose en ellas mismas y, son de tal naturaleza, que se aprenden llevando a cabo actos virtuosos. Por ello afirma Aristóteles que las virtudes se ejercitan en los mismos actos de los que son virtudes (cfr. Aristóteles, *EN*, 1104a27-30). Por ejemplo, alguien puede aprender a andar en bicicleta teóricamente, sin embargo, se aprende *verdaderamente* a andar en bicicleta, andando en bicicleta. De la misma manera, uno se hace prudente actuando prudentemente.

“Así nos hacemos constructores construyendo casas, y citaristas tocando la cítara. De un modo semejante, practicando la justicia nos hacemos justos, practicando la moderación, moderados, y practicando la virilidad, viriles. Esto viene confirmado por lo que ocurre en las ciudades: los legisladores hacen buenos a los ciudadanos haciéndoles adquirir ciertos hábitos, y ésta es la voluntad de todo legislador; pero los legisladores que no lo hacen bien yerran, y con esto se distingue el buen régimen del malo.” (Aristóteles, *EN*, 1103a30-1103b6).

Con esta referencia queda de manifiesto no sólo que las virtudes encuentran su pleno ejercicio en los mismos actos que las causan, sino también que ello representa un empeño personal para llevar a cabo ese tipo de actividad. Además de ello, Aristóteles deja plasmada la idea de que es en la polis y mediante la labor del legislador que la vida virtuosa se procura. La ciudad representa el espacio en el que es posible llevar a cabo acciones conducentes a formar buenos hábitos que redunden en el bienestar tanto del individuo como de la comunidad. Si el legislador no promueve acciones para que en la ciudad se desarrollen los mejores comportamientos de los ciudadanos, entonces el legislador estará fallando en su función.

En este sentido es necesario que exista una doble intención, tanto de los individuos a nivel personal, como de los legisladores a nivel institucional y social, para promover el desarrollo de hábitos virtuosos que redunde en el florecimiento y en la convivencia armónica de los seres humanos.

Ahora bien, existen algunos obstáculos que impiden que las personas decidan actuar éticamente. Uno de ellos consiste en considerar a la ética como una gran construcción, un monumento que, por su grandeza, es inalcanzable. Esto sería contrario a la propuesta ética de Aristóteles. Considerar a la ética como una gran elaboración supondría verla como un estado que se conquista, como una meta a la que se llega, o una condición que se alcanza. Pero, como vimos líneas arriba, la vida conforme a la virtud se ejerce en cada momento en que se debe actuar, por lo que representa acción, actividad, y no un estado pasivo al que se ha llegado. Es decir, a cada instante se toman decisiones y en cada acción se tiene la oportunidad de actuar de manera virtuosa, por lo que siempre existe la opción de decidir en qué sentido se va a dirigir la acción.

Esto no quiere decir que uno no pueda equivocarse o cometer errores. Así como uno se cae de la bicicleta cuando está aprendiendo, de la misma manera uno puede equivocarse al determinar cuál es el justo medio para una situación particular, pero, en ninguno de los dos casos, eso implica dejar de seguir intentando andar en bicicleta o llevar a cabo actos virtuosos.

Esto tampoco se opone a la idea aristotélica de que la virtud es un hábito. Si bien la repetición de actos virtuosos conduce a poseer un hábito, esto no quiere decir que, una vez que se posea el hábito, jamás se actuará de

manera contraria a la virtud, sino solamente que será más difícil. Esto es, si se posee el hábito de la prudencia, por ejemplo, será más difícil que se actúe de manera imprudente, pero no imposible. Esto se debe a que cada acción que se lleva a cabo está inmersa en una serie de causas y condiciones particulares que la hacen diferente y que representan una nueva situación en la que se debe actuar.

Otro obstáculo tiene que ver con la idea de que es posible separar la vida privada de la profesional a tal grado que se pueda actuar de manera diametralmente opuesta en cada una de ellas. Dicho de otra manera, existe la creencia de que la vida profesional representa una dimensión del hombre separada del resto de su vida y que no es necesario que exista una consistencia en el actuar de ambas. De acuerdo con la propuesta que se expuso líneas arriba, la vida en consonancia con la virtud permea la vida completa del individuo pues es un hábito. En tanto que refleja la repetición de actos conforme a la virtud, una vez que se ha desarrollado, es más difícil que desaparezca. Más aún, dado que la acción virtuosa implica consciencia y elección, sería muy difícil, de acuerdo con Aristóteles, actuar de manera contraria a la virtud de manera selectiva.

También representa un obstáculo al actuar conforme a la virtud pensar que eso es exclusivo de ciertas personas, pero no es para mí. El acto virtuoso implica una elección, de tal manera que está en cada uno el decidir el curso de acción que desea. Aristóteles consideraba que para que una acción sea virtuosa el agente debe ser consciente de ella, proceder con elección y en consideración a la virtud, y actuar con ánimo firme e inmovible (cfr. Aristóteles, *EN*, 1105a26-35). Es decir, la acción virtuosa implica elegir conscientemente que se va a actuar de manera virtuosa y estar determinado a que así sea.

Lo anterior muestra que existe una responsabilidad personal en el actuar que se manifiesta en las acciones fruto de nuestras elecciones. Sin embargo, esto que parece propio del plano individual, tiene alcances mayores. Se podría pensar que, dado que soy un individuo entre millones, mis acciones no tienen ninguna relevancia socialmente hablando, sino que solamente afectan en un nivel personal. Asimismo, se puede pensar que no es grave que las ciudades y los estados, así como las instituciones, no promuevan el bienestar de los ciudadanos pues, al final del día, las naciones subsisten. Ambas percepciones

caen en el equívoco. Por más pequeñas que sean las acciones en un plano individual, éstas impactarán no sólo al individuo que las ejecuta, sino también al entorno aunque sea en diversos grados. Por ejemplo, en el caso de los servidores públicos esto es patente. Dado que ellos actúan en nombre de los demás, son responsables de las consecuencias que tienen sus actos y decisiones en la vida pública (cfr. Fierro, 2017: 119). De igual manera, el hecho de que los estados se sostengan no quiere decir que sus ciudadanos vivan bien, sino que, como afirmaría Aristóteles, solamente viven y no pretenden alcanzar el verdadero desarrollo de sus ciudadanos.

Esta reflexión y propuesta filosófica del Estagirita deja ver que frente a la naturaleza o el destino hay algo sobre lo que el ser humano tiene control y eso es su actuar frente al mundo. Así, en todo momento van a existir causas, condiciones y circunstancias que determinen de manera significativa las acciones, como la corrupción que priva en la sociedad, y que puede verse como un hecho frente al cual no puede hacerse nada, pues ha impregnado todas las dimensiones de la vida. Este hecho en muchas ocasiones obliga a los individuos a actuar de una forma en que no hubieran querido. Sin embargo, existen alternativas para que la corrupción pueda ser revertida y existen ejemplos concretos de naciones que la han reducido de manera significativa, por lo que la responsabilidad frente a los actos juega un papel fundamental.

Para que este cambio sea posible es necesario tener conciencia de que en cada uno de los individuos, así como en las instituciones, debe existir la voluntad de actuar de manera tal que la corrupción pueda revertirse. Esto llevado al servicio público implica que exista una verdadera responsabilidad y un compromiso con la sociedad por parte de los servidores públicos para procurar que el interés común sea lo que guíe el actuar de las personas para que, en conjunto, puedan no sólo vivir, sino vivir bien.

REFLEXIONES FINALES

El propósito de este artículo consistió en exponer dos ideas manifiestas en el pensamiento de Aristóteles y que nos dejan ver la importancia de la ética en la vida de los seres humanos. Por un lado, se estudió la relevancia de examinar los conceptos en materia de ética atendiendo a las condiciones y circunstancias particulares de las naciones para que puedan tener una utilidad real. Y, por el

otro, se cuestionó la idea de que el ser humano no es responsable de su actuar porque existen fuerzas ajenas a él que lo influyen de manera significativa.

Ambas reflexiones fueron ocasión para pensar hoy en la importancia de la ética tanto en la vida privada como en la profesional. Si bien Aristóteles vivió en una época muy lejana a la nuestra con condiciones particulares y diferentes a las actuales, sus reflexiones pueden ser un punto de partida para pensar hoy la importancia de la ética de cara a la corrupción que permea todos los ámbitos de la vida nacional. Las ideas arriba expuestas son elementos que se consideraron relevantes para pensar hoy cuál es el papel de la ética en la vida de los seres humanos y se intentaron algunos esbozos de aplicación hacia la función pública. La ética nos permite llevar a cabo una labor urgente y necesaria que consiste en redefinir los conceptos que nos permitan tener claridad sobre lo que debe hacerse y evitarse. Asimismo, la ética nos permite reflexionar la responsabilidad que existe tanto en los individuos como en las instituciones de conducirse de la mejor manera posible y de buscar el interés común en aras del buen vivir.

Es tarea de todas aquellas personas encargadas del servicio público el legislar o cumplir su función conforme a la procuración del bienestar e interés común, pues éste favorecerá el mejor desempeño que los ciudadanos pueden alcanzar. En este sentido, queda de manifiesto la idea de Aristóteles de que lo bueno para el individuo también lo es para la ciudad, para el estado. Así, el arte de la política y todo lo relativo al servicio público, tiene como objetivo obtener el bien del hombre para lograr su plena humanidad. Cuando no existe esta concordancia, entonces la sociedad se degrada, priva la desconfianza y la percepción de los ciudadanos sobre sus instituciones, legisladores y servidores es sumamente negativa.

Para revertir la corrupción es necesario ser conscientes de la importancia de la ética en las diferentes dimensiones de la vida de los seres humanos. La ética representa una reflexión racional que busca el mejor desarrollo de los individuos para que puedan llevar a cabo el mejor tipo de vida que sea posible, es decir, una vida excelsa.

Bibliografía

- Aristóteles, *Ética Nicomáquea. Ética Eudemia*, introducción por Emilio Lledó, traducción y notas por Julio Pallí, Madrid: Gredos, 1985.
- Aristóteles, *Acerca del Alma*, introducción, traducción y notas de Tomás Calvo Martínez, Madrid: Gredos, 1988.
- Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, versión española y notas de Antonio Gómez Robledo, México: UNAM/IIFL Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1988.
- Aristóteles, *Política*, introducción, traducción y notas de Manuela García Valdés, Madrid: Gredos, 1988.
- Aristóteles, *Ética Eudemia*, versión de Antonio Gómez Robledo, México: UNAM/IIFL Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1994.
- Barnes, Jonathan (ed.), *The Cambridge Companion to Aristotle*, Nueva York: Cambridge University Press, 1995.
- Barnes, Jonathan, *Aristóteles*, Madrid: Cátedra, 1999.
- Diego, Óscar, *La vinculación entre ética y política*. Colección cuadernos de ética para los servidores públicos, no. 14, México: UAEM/CICSYPH/Poder legislativo del Estado de México, 2012.
- Diego, Óscar, *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno*. Colección cuadernos de ética para los servidores públicos, no. 16, México: UAEM/Poder legislativo del Estado de México, 2013.
- Diego, Óscar, *Máximas clásicas para interiorizar la ética*. Colección cuadernos de ética para los servidores públicos, no. 20, México: UAEM/CICSYPH/Poder legislativo del Estado de México, 2015.
- Düring, Ingemar, *Aristóteles*, traducción y edición de Bernabé Navarro, México: UNAM/IIF, 2000.
- Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México: FCE, 2017.
- Guthrie, W.K.C., *Historia de la Filosofía Griega*, Madrid: Gredos, 1986.
- Jaeger, Werner, *Paideia*, México: FCE, 1957.
- Lledó, Emilio, "Introducción" en Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, Madrid: Gredos, 1985, pp. 7-119.
- Nussbaum, Martha C., *The Fragility of Goodness. Luck and Ethics in Greek Tragedy and Philosophy*, New York: Cambridge University Press, 2001.
- Zagal, Héctor, *Felicidad, Placer y Virtud, La Vida Buena según Aristóteles*, México: Ariel, 2013.

**ESTRATEGIAS Y ARREGLOS
INSTITUCIONALES PARA LA
EFECTIVIDAD Y REALIZACIÓN
DEL BUEN GOBIERNO. UNA
APROXIMACIÓN DESDE LA
PERSPECTIVA DEL CASO ESPAÑOL**

ESTRATEGIAS Y ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA EFECTIVIDAD Y REALIZACIÓN DEL BUEN GOBIERNO. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL CASO ESPAÑOL

Bernabé Aldeguer Cerdá²²
María Ángeles Abellán López²³
Gonzalo Pardo Beneyto²⁴

1. INTRODUCCIÓN

Las actuales tendencias en los ámbitos académicos, políticos y administrativos en el marco de la Gestión Pública y la Ciencia de la Administración han venido a configurar el derecho al buen gobierno como una dimensión consustancial del derecho a una buena administración, así como del acceso a la información pública. Así, se le reconoce, en algunos casos y en el marco del gobierno abierto, una entidad propia que permitiría el ejercicio de acciones específicas por parte de titulares del derecho (ciudadanía, entidades sociales y personas jurídicas) y en caso de eventuales vulneraciones o acciones públicas al margen de la probidad.

²² Profesor de la Universidad de Valencia, España.

²³ Profesora de la Universidad de Valencia, España.

²⁴ Profesor de la Universidad de Alicante, España.

Además, el impacto de los principios de Buen Gobierno se proyecta más allá del propio rendimiento institucional de las Administraciones Públicas, resultando uno de los factores esenciales para el fortalecimiento institucional de la democracia y su calidad.

El objetivo del presente capítulo consiste en realizar un estudio de la naturaleza, configuración y eventual impacto de las estrategias y arreglos institucionales más apropiados a los efectos de garantizar la efectividad, vigencia y plena realización de los catálogos y los principios de Buen Gobierno.

Para ello, el trabajo se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se plantearán algunas de las acepciones más representativas en torno al concepto de buen gobierno que, desde una visión inspirada en la teoría clásica, ha evolucionado hacia el concepto de gobernanza. Asimismo, se abordan algunos de sus vínculos teóricos con el buen gobierno corporativo. En segundo lugar, se realizará una exposición acerca de la naturaleza que define a los códigos de Buen Gobierno, prestando especial atención a las debilidades que, eventualmente, puede ocasionar la ausencia de disposiciones sancionadoras en caso de inobservancia de los principios formulados. En tercer lugar, y a la luz de las consideraciones enumeradas en el segundo epígrafe, el capítulo enunciará algunas de las estrategias institucionales concretas dirigidas a realizar, de forma real y efectiva, los principios y códigos de buen gobierno centradas en: a) su grado de coerción, y b) el sujeto en que recae la acción de las estrategias. Finalmente, y a modo de consideraciones finales, se enumeran un conjunto de recomendaciones que, bajo la perspectiva de los planteamientos desarrollados a lo largo del capítulo, podrían formar parte de investigaciones futuras, así como de eventuales previsibles reformas político-administrativas a adoptar.

2. LA TRANSFORMACIÓN DEL BUEN GOBIERNO EN GOBERNANZA Y LA METAMORFOSIS DE LA GOBERNANZA EN BUEN GOBIERNO

La dicotomía establecida entre las nociones de buen y mal gobierno constituye uno de los grandes temas de reflexión de todos los tiempos que aparece como antítesis a la corrupción y a la degeneración política. La dificultad para establecer una definición supone asumir su complejidad derivada de su propia

historia milenaria, su carácter polisémico y los desplazamientos de sentido que ha experimentado a lo largo del tiempo hasta redefinirse.

Si bien la carga ética normativa de la idea clásica de buen gobierno persiste en cierta forma en la sociedad contemporánea, lo cierto es que las alusiones a buen gobierno refieren también a elementos tecnocráticos y de rendimiento institucional. Por esta razón, en la literatura académica se hallan diferentes perspectivas sobre este concepto que se entrecruzan y de cuya intersección emergen los principales giros que ha sufrido.

La recuperación del problema acerca de los fines, los medios y el rendimiento del gobierno como tema de estudio preferente ha tenido como uno de sus ejes centrales el retorno a los clásicos. Como nos recordaba Norberto Bobbio (2009), en la historia del pensamiento político puede hallarse un hilo conductor que contrapone dos dicotomías: la *eunomia* (las buenas leyes) y la *disnomia* (malas leyes). Esta dicotomía abarca varios pares de contrarios propios del lenguaje político: orden-desorden, concordia-discordia, paz-guerra, moderación-arrogancia, justicia-injusticia, templanza-violencia, buen gobierno-corrupción, obediencia-desobediencia, entre otras.

El buen gobierno, pues, presenta, en la teoría clásica, dos características fundamentales: a) el gobernante que ejerce el poder de acuerdo a las leyes preestablecidas, y, b) el gobernante que ejerce el poder para perseguir el bien común. Este hilo conductor que conjuga legalidad con el interés general es un debate que continúa plenamente vigente.

El interés general, difícil de captar en su sentido positivo según Rosanvallon (2015), ha tendido a ser asimilado con la identificación positiva de las personas en las posiciones institucionales que ocupan. De ahí la aversión que genera la apropiación de los recursos públicos para destinarse a intereses particulares. El autor francés enfatiza como figura del buen gobierno *el hombre de confianza* (*trustee*), una referencia fundamental que han de tener presentes los gobernantes para el desempeño de una “buena representación”. Además, sostiene la especificidad del ámbito moral y político de los comportamientos delictivos de los cargos públicos que no son equiparables a los cometidos por los particulares desde el punto de vista de las consecuencias ético políticas. Su principal argumento subraya que los delitos de los políticos y altos cargos

no son una transgresión más de ciertos artículos del Derecho Penal, sino que conculcan la confianza pública, se deslegitiman las instituciones y se genera un problema estructural de corrupción.

Si bien los seres humanos no son corruptos, sí que pueden llegar a incurrir en actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones públicas. Por esta razón, los dispositivos de control preventivo y de rendición de cuentas nunca son suficientes ante la corruptibilidad humana latente cuando los individuos se encuentran en el ejercicio del poder. Por ello, es imprescindible diseñar instituciones reales, independientes, con eficaces pesos y contrapesos y con un activo liderazgo político que rinda cuentas del ejercicio público.

El buen gobierno nos remite tanto a elementos éticos como tecnocráticos que aparecen entrelazados en el desempeño institucional de las democracias contemporáneas. Esto significa que la versión tecnócrata ha convergido con la vertiente democrática-normativa del buen gobierno y cuyos objetivos aspiran a reforzar la legitimidad, la rendición de cuentas y a luchar contra la corrupción. Así, su componente ético es intrínseco a su ideal regulativo en tanto en cuanto trasciende el dominio tecnocrático.

La visión clásica de buen gobierno ha evolucionado hacia una concepción tecnocrática vinculada con la idea de gobernanza. Así, la gobernanza constituye un concepto *postcrisis* que registra las transformaciones sociales producidas por la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política. La construcción del concepto gobernanza se transformó en un concepto normativo que indicaba el arte de gobernar apropiado para las condiciones sociales de un contexto determinado, pasando a concebirse como “buen gobierno”, de modo que se elaboraron indicadores empíricos que mostraban y aseguraban el buen gobierno y medían la calidad de la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2006). La gobernanza vendría a dibujar, así, una constelación de intereses políticos, económicos y de gestión pública bajo una lógica mercantilista. Considerado el buen gobierno como gobernanza, la cuestión a la que esta circunstancia apela radica en cómo medir el nivel de implementación de las prácticas que operativizan el buen gobierno, buscando cuantificar *cuánto* de buen gobierno tiene una determinada comunidad política y su institucionalidad. En este

sentido, las referencias al buen gobierno se entienden como herramientas que garantizan la legitimidad y la estabilidad de los sistemas políticos.

El Banco Mundial y la Organización de Naciones Unidas (ONU) han sido algunos de los principales promotores de la concepción tecnocrática concebida como un nuevo paradigma de desarrollo y búsqueda de eficacia en la gestión pública. La vertiente desarrollista del buen gobierno como gobernanza supuso un giro hacia la economía del desarrollo gracias al impulso neoinstitucionalista que entendía que los factores institucionales se erigían en las variables explicativas de los desiguales rendimientos en las diferentes sociedades (Abellán López, 2017).

El Libro Blanco de la Unión Europea (UE) estableció la equivalencia entre buen gobierno y gobernanza articulando los cinco principios políticos vertebradores de la gobernanza europea: apertura, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. La Agenda 2030, que aspira a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), constituye uno de los principales marcos donde se desenvuelve el buen gobierno centrado en el fomento de los derechos humanos, de la justicia, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Pero, además, numerosas instituciones y corporaciones han introducido el término de buen gobierno en sus rótulos. Piénsese en las directrices de la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) sobre gobernanza, en los Consejos de Transparencia y Buen Gobierno, y en los organismos independientes reguladores que han proliferado en los últimos años que promueven la transparencia de la actividad pública y garantiza la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Por consiguiente, el buen gobierno es la idea y el medio para lograr una democracia de mayor calidad. Pero también apunta a la idea de una buena gestión multinivel de los asuntos públicos. La gobernanza como buen gobierno ha servido para excluir cuestiones ideológicas y éticas del debate político y focalizar la atención en los aspectos técnicos, de modo que se ha convertido en una tradición discursiva (Abellán López, 2017).

Entre las numerosas dimensiones del buen gobierno que han cosechado un significativo éxito en el mundo empresarial y de las finanzas está la expresión del *buen gobierno corporativo*, que se refiere a la necesidad de implementar

buenas prácticas para proporcionar confianza tanto en los inversores como en la sociedad y erradicar la inestabilidad de los mercados financieros auspiciadas por la mala praxis. De este modo, vendría a definirse como un ejercicio responsable de autorregulación y de autoexigencia que vendría a favorecer la emergencia de entornos confiables, estables y capaces de generar beneficios económicos. El buen gobierno corporativo se concibe, pues, como aquel capaz de dotarse de principios de transparencia, credibilidad, legitimidad y solidez en la gestión.

Como se puede comprobar, el buen gobierno representa un instrumento útil tanto para el ámbito público como para el sector privado. Su objetivo es diseñar iniciativas reguladoras de las conductas de los directivos y de los altos cargos porque siempre es el ápice estratégico el que impulsa la lógica decisional. La exigencia de integridad se inscribe en el mismo marco de rechazo a la corrupción porque subvierte el buen desempeño institucional.

Como reconoce Pettit (1999), las instituciones han de tener siempre la idea de corruptibilidad de los cargos públicos para evitar la sensación de impunidad en la medida en que socava la legitimidad. Así pues, los códigos de ejemplaridad de los comportamientos públicos se orientan a definir y regular el mapa de la integridad pública. Y, en este punto, la visión normativa prescriptiva del buen gobierno se incardina en un instrumento operativo que establece normas de conductas, mecanismos de cumplimiento, el régimen sancionador y un registro de actividades y de bienes de los altos cargos y asimilados.

3. BUEN GOBIERNO Y ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

Las precisiones conceptuales presentadas a lo largo del anterior epígrafe inciden en el esfuerzo destinado a concretar conceptualmente las dimensiones e implicaciones prácticas (no sólo jurídicas, sino estrictamente institucionales y performativas) ligadas a cada uno de los principios del Buen Gobierno, resultando una acción necesaria en términos de favorecer el cumplimiento de sus disposiciones, así como garantizar su plena realización. El establecimiento de sistemas sancionadores se complementa con la elaboración de informes periódicos de evaluación, la aprobación de catálogos actualizados de

disposiciones legislativas y normativas y la incorporación de criterios que permitan superar la vaguedad de los principios de buen gobierno, de modo que de su eventual incumplimiento no se deriven consecuencias con motivo de inobservancias o la generalización de un sentido de impunidad.

Así pues, uno de los propósitos y de las preocupaciones de las estrategias para la implementación de los principios relativos al Buen Gobierno ha venido dada por la garantía de su efectividad y plena realización. En forma de códigos, cartas o decálogos aprobados por órganos unipersonales, colegiados o agencias públicas reguladoras, los diferentes cargos y autoridades han elaborado, aprobado y asumido, como guías o líneas orientativas, un conjunto de principios normativos que, si bien, han adolecido de previsiones sancionadoras aplicables en caso de eventuales incumplimientos. La naturaleza de los códigos de Buen Gobierno, mediante la asimilación de prácticas que trascienden lo dispuesto en la normativa penal (*Amtsverbrechen, delitti contro la pubblica amministrazione* o, en la regulación española, los delitos contra la administración pública), contencioso-administrativa o constitucional, diverge de dimensiones legales enumeradas por la ausencia, al menos en principio, de mecanismos punitivos. El carácter propositivo de crecientes catálogos destinados a luchar contra la corrupción se ha enfrentado al reto de considerar las circunstancias en las que el desempeño institucional de ciertos cargos públicos o niveles directivos conducen sus decisiones en un sentido lesivo para con la noción de Buen Gobierno formulada en cada caso.

Así pues, junto a la formación y capacitación destinada a cargos políticos y empleados públicos, la adhesión expresa y explícita a los ejes del Buen Gobierno o la articulación de diferentes estructuras y procedimientos de coordinación, emerge como una prioridad la necesidad de formalizar un entramado legal que, con carácter coercitivo, establezca disposiciones sancionadoras más allá de una labor pedagógica o de concienciación. La aprobación paulatina de diferentes iniciativas en forma de catálogos que resultan de adhesión voluntaria adolece de sesgos fundacionales en cuanto a la extensión a todos los niveles y ámbitos de la Administración Pública. Con motivo del aprendizaje institucional que mediante diferentes procesos de innovación pública se han acumulado y atesorando en favor de armonizaciones técnicas y legislativas posteriores, así como actualizaciones legislativas o procedimentales consecutivas, las Administraciones Públicas han promulgado reformas que van más allá de la

noción inspiradora, voluntaria o de libre adhesión. En una primera instancia, el establecimiento de diversos catálogos normativos ha generado entornos que favorecen la hermenéutica mediante la cual interpretar las alternativas de decisión que, en lo concreto, vayan destinadas a favorecer la realización del Buen Gobierno y hacer que aflore, así, el sustrato axiológico vinculado a una noción positiva de la ética pública (Tait, 1996).

Junto al principio de control e infraestructura ética (Diego Bautista, 2001; OCDE, 2000), el logro de la eficacia, en el marco de un concepto de gobernabilidad institucional, ha permitido formular un concepto ligado a la rendición de cuentas en virtud de una evaluación de los resultados de gestión para valorar los indicadores de gestión pública presupuestaria, procedimental y democráticamente. En este sentido, el establecimiento de protocolos para garantizar que todos los niveles superiores o políticos, directivos y administrativos de las Administraciones Públicas queden vinculados a las disposiciones previstas en los códigos de buen gobierno constituye un factor esencial destinado a su vigencia. A partir de tal instante, las Administraciones Públicas deben enfrentar el reto de articular diseños institucionales específicos vinculados al logro de las disposiciones de buen gobierno. Es en este contexto en el que han venido a proliferar, según una variada denominación, unidades, organismos o consejos que, ínsitos en las instituciones públicas, tienen encomendada, con carácter especializado y sectorial, la misión de velar por la evaluación y el adecuado cumplimiento de las normas reguladoras del buen gobierno. Cabe tener en cuenta que, los altos estándares de exigencia en cuanto a la honorabilidad de la acción pública contemplada en los códigos, genera una elevada expectativa ciudadana sobre lo que se espera por medio de la conducta de los cargos públicos.

Por esta razón, una quiebra en el cumplimiento de tales disposiciones puede derivar en una crisis de confianza y legitimidad mayor de aquella que, por medio de los códigos se pretendía resolver, y que de no ser cumplidos podrían contribuir, paradójicamente, a ahondar en la citada crisis de credibilidad. Por ello, sin incurrir en una reiteración o duplicidad de las Administraciones que, como la de Justicia, permiten sancionar punitivamente las conductas, los actos y las decisiones al margen de la legalidad (v. gr., delitos contra la Administración Pública o expedientes disciplinarios laborales y en la función pública), ciertos organismos han adoptado la forma de consejos, sindicaturas

u oficinas entre cuyas funciones se encontrarían las de: 1) la atención de eventuales reclamaciones en la vía administrativa, previa o compatible con los procedimientos judiciales; 2) la coordinación con otras instituciones en el seno de una misma Administración Pública o desde una perspectiva multinivel al objeto de compartir información o desarrollar las tramitaciones necesarias; y, 3) la generación de recomendaciones para futuras codificaciones legales y el diseño de acciones de formación o capacitación.

Tabla 1. Los principios fundamentales de los códigos de ética

Valores democráticos	Legalidad; Respeto a la autoridad; Lealtad al gobierno; Neutralidad; Transparencia; Interés público
Valores profesionales	Neutralidad, Mérito; Excelencia; Eficacia; Economía; Franqueza; Objetividad e imparcialidad en el consejo; Equilibrio de la complejidad; Fidelidad a la confianza del público; Calidad; Innovación; Iniciativa; Creatividad; Servicio a los ciudadanos; Trabajo en equipo
Valores éticos	Integridad; Honestidad; Probidad; Prudencia; Imparcialidad; Equidad; Discreción; Confianza
Valores públicos	Respeto al ciudadano; Colaboración Administración – ciudadanía

Fuente: Tait (1996).

Los códigos deontológicos, en definitiva, han incorporado en su literalidad y motivación (o *espíritu*) disposiciones que anticipen, en un nivel sancionador al margen de la codificación penal o contencioso-administrativa, las posibles vulneraciones de aquellos principios asumidos.

De esta manera, conforme a Termes i Anglès (2000): “el marco legal debe prever también las sanciones a aplicar en caso de quebrantamiento del código de ética porque, como bien dice la OCDE en su informe, *La ética en el sector público*, sin poder coactivo, la sola fijación de límites sobre el comportamiento, y la imposibilidad de aplicar sanciones, es como tener dientes y no poder morder” (Termes i Anglès, 2000).

Un *marco legal eficaz*, en términos de la OCDE (1997), indica la necesidad de adoptar dispositivos de control interno y externo que fiscalicen, de forma continuada y mediante una evaluación constante, las fases y los grados de cumplimiento en que, en el ámbito de una institución u organización administrativa, pudieran encontrarse las garantías relativas al Buen Gobierno.

Del mismo modo, y con carácter extensivo, se han previsto, como en el caso español (Aldeguez, 2015), disposiciones legales que prevén la separación de un cargo público y su inhabilitación temporal por parte de una autoridad vinculada a otro nivel de gobierno (el nacional sobre el local, por ejemplo). Así pues, el principio de legalidad, según su vigencia transversal y jerárquica con respecto al conjunto del ordenamiento jurídico, ha permitido establecer mecanismos preventivos en la lucha contra la corrupción, así como encauzar la aplicación de códigos de buen gobierno y su incardinación en el conjunto del ordenamiento jurídico y las disposiciones reglamentarias de las Administraciones Públicas. De acuerdo con Castel, e integrando los apuntes realizados, los elementos constitutivos del buen gobierno vendrían dados por: 1) la Ética Pública como referente democrático; 2) la transparencia en la actividad pública; 3) el nuevo derecho de participación ciudadana; y, 4) la evaluación, rendición de cuentas y control. Este último elemento remite, precisamente, a “los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y medios necesarios para alcanzarlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución y los indicadores que permitirán su seguimiento y evaluación” (Castel, 2018).

Con el propósito de que los códigos de buen gobierno no queden configurados como una declaración de principios, el actual reto y misión de las instituciones y administraciones públicas, en su dimensión legislativa y ejecutiva, y en los diferentes niveles internos y territoriales de las Administraciones Públicas (AAPP), deviene en la articulación de disposiciones sancionadoras en caso de incumplimiento, como una de las fases evolutivas quizás de mayor grado de desarrollo en las estrategias y los arreglos institucionales para la efectividad y realización del buen gobierno.

4. ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA LA EFECTIVIDAD Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO EN EL ÁMBITO DE LAS INSTITUCIONES Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En base a lo hasta este punto expuesto, se exploran a continuación los instrumentos con los que cuentan en la actualidad las instituciones públicas para la mejora de los indicadores y estándares éticos y de integridad pública.

La clasificación de este tipo de políticas es esencial para entender su alcance y, al mismo tiempo, definir los puntos significativos de las medidas a llevar a cabo por parte de las Administraciones e instituciones públicas.

Se ha considerado que los instrumentos de buen gobierno también dependen de su grado de coerción y en el sujeto sobre el que recae la acción de las mismas. No obstante, si Lowi (1964) hacía referencia a la coerción directa o indirecta, en el presente epígrafe se ha creído conveniente prestar atención al comportamiento activo de los actores sobre los que recaen las medidas, así como al papel simbólico o pasivo de tales actores. Asimismo, resulta apropiado resituar la acción de la coerción en términos de su incidencia en el plano individual o bien en el estructural. A partir de estas variables, se ofrece una clasificación y caracterización de los instrumentos de buen gobierno en la forma en que se puede comprobar en la Tabla 2.

Tabla 2. Clasificación de las distintas políticas públicas en función de la coerción y las nuevas variables propuestas

	Individual	Estructural
Pasivo	Éticas	Apertura
Activo	Disuasorias/Empoderadoras	Control

Fuente: elaboración propia.

A partir de esta clasificación, y combinando las variables de Lowi, se van a caracterizar las políticas públicas que se abordan seguidamente:

1. Políticas Éticas de Buen Gobierno

Si se observa la Tabla 2, las políticas éticas de buen gobierno son aquellas que recaen sobre el individuo y tienen un carácter pasivo. Hacen referencia a un reciente elemento emergente relativo a la elaboración de los códigos éticos por parte de distintas instituciones y organizaciones, pero también a los principios básicos que se insertan en la legislación y que, supuestamente, deben guiar las actuaciones de todo servidor público.

Los códigos éticos son instrumentos de control que se centran en el ámbito personal, creando, de esta forma, una serie de obligaciones y prohibiciones que permiten al individuo discriminar entre acciones morales e inmorales, teniendo en cuenta que hay una serie de criterios que pueden ser compartidos por la mayoría de las personas que componen una sociedad determinada. En última instancia, dichos instrumentos sirven para generar legitimidad hacia el resto de los individuos que componen dicha comunidad (Villoria e Izquierdo, 2015; Zattoni y Cuomo, 2008).

Respecto a los principios que gobiernan la acción de los servidores públicos se puede poner de ejemplo los principios éticos, de mejora de la eficiencia y de buena praxis contenidos en normas tan fundamentales para el ordenamiento jurídico español como las Ley de Procedimiento Administrativo, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico del Empleado Público o las Leyes de Transparencia y Buen Gobierno en el ámbito estatal y autonómico²⁵.

Así, se convierten en elementos que fomentan la confianza en los servidores públicos que constituyen los recursos humanos de una institución y, en última instancia, fortalecen mediante su observación la percepción de la ciudadanía ante la propia institución, entre otros.

²⁵ Se está haciendo referencia, entre otras, a la siguiente normativa:

1) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3) Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

4) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Este tipo de instrumentos no son efectivos para controlar a los empleados públicos aunque marcan su comportamiento y sus aspectos deontológicos (Villoria, 1997). En suma, este tipo de estrategias constituyen un elemento de autolimitación y de templanza de las acciones y decisiones adoptadas en virtud del puesto desempeñado.

2. Políticas Disuasorias/Empoderadoras de Buen Gobierno

En este caso, se parte de un escenario análogo al anterior, en el que el control recae sobre el individuo, pero a diferencia de las Políticas Éticas de Buen Gobierno, las de empoderadoras o de carácter disuasorio tienen un papel activo en su puesta en marcha.

En concreto, se hace referencia a las medidas que prescriben una serie de conductas concretas y que, al mismo tiempo, catalogan una serie de faltas preladadas en función de una serie de principios tales como: 1) la legalidad y la tipicidad de las faltas y las sanciones; 2) el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables; 3) el principio de proporcionalidad; 4) el principio de culpabilidad y; 5) el principio de presunción de inocencia²⁶.

A esta catalogación de sanciones que tienen un carácter coercitivo, les acompaña la habilitación de un procedimiento disciplinario garantista en tanto que instrumento por el cual se castiga al incumplidor de las medidas anteriores y que, en última instancia, si hay cualquier indicio de ilícito penal puede derivar en una intervención del poder judicial ejercido por jueces y tribunales. Este control se complementa con otras medidas que ejercen un refuerzo positivo en las actuaciones públicas que lleva a cabo un funcionario y están basadas en la habilitación de complementos retributivos que premian tanto su eficiencia y eficacia como su compromiso ético. Un ejemplo de tales medidas es la evaluación del desempeño como instrumento continuo y sistemático que mide la aportación de los empleados públicos a los outputs producidos por una institución; además de unir sus acciones a los objetivos

²⁶ Estos principios han sido extraídos del régimen disciplinario incluido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

de la misma y, en última instancia, a la búsqueda del interés general (Cortés y Felip, 2013; Puchol, 2005; Villoria y del Pino, 2009).

De esta forma, dichos instrumentos pueden articular desde distintas perspectivas con el objetivo de influir de forma activa en los empleados públicos con el propósito de restringir o fomentar una conducta determinada y acorde con los valores institucionales.

3. Políticas de Apertura de Buen Gobierno

Este tipo de políticas recaen sobre la estructura de la institución en tanto en cuanto reflejan la actividad de la institución y los elementos que la forman en conjunto y es pasiva porque su control no es un elemento significativo en su funcionamiento. Para su estudio, se hace referencia a todas aquellas que están encaminadas a garantizar un flujo de información confiable a la ciudadanía sobre los asuntos públicos, a través de indicadores incluidos en informes de distinta índole (Belmonte, 2014).

Las políticas de apertura tienen recorrido desde finales del siglo XX (Ramírez-Alujas, 2012)²⁷ y han sido revitalizadas por el concepto de Gobierno Abierto según la formulación, entre otros, realizado por la Administración Obama y la *Open Government Partnership*, junto a otras técnicas activas de apertura de las decisiones y la colaboración en la implementación de política públicas. Su elemento novedoso viene determinado por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a través de la web 2.0²⁸.

Mediante este tipo de técnicas se permite “[...] la posibilidad de que todas las personas puedan tener conocimiento de las actividades de su

²⁷ Buen ejemplo de ello es la aprobación del Libro Blanco de Open Government por parte del Reino Unido en los años noventa (Pardo Beneyto, 2018).

²⁸ Este término hace referencia a los instrumentos de creación y tratamiento de información en la web que son de fácil manejo y permiten que el consumidor sea, al mismo tiempo, creador de conocimientos (Oates, 2008). Estos instrumentos tienen distintos formatos entre los que se encuentran: a) los blogs, que son páginas web que se modifican de forma fácil y en los que los individuos pueden crear contenido, más o menos extenso; b) las redes sociales, en las que se dan distintas interacciones de individuos y se comparte distintos contenidos presentados en diferentes formatos como el vídeo, el audio, la imagen y el texto y; c) la puesta en marcha de medios de comunicación en multiformato y accesibles en cualquier momento (Criado, 2013; Criado y Rojas, 2013; Martínez Sanchis, 2010).

gobierno mediante la concesión de acceso a los espacios en los que se llevan a cabo las decisiones públicas, así como acceso a la información relacionada con la preparación de estas decisiones (mediante el registro documental y de otros instrumentos visuales o auditivos)” (Cobo, 2013: 103-104).

No obstante, el papel de la transparencia como mecanismo de mejora de la información y el control de la actividad político-administrativa ha sido cuestionada por autores cuyo criterio incrementar el flujo de información no garantiza más transparencia (Han, 2013), sin obviar, no obstante, que la información facilitada al público en general es una barrera pasiva que puede disuadir comportamientos grupales respecto a la mala praxis y la corrupción (Belmonte, 2014).

Sin embargo, esta estrategia ha mostrado ciertas limitaciones en caso de no venir acompañada de instrumentos de control activos y estructurales que obliguen a la institución a llevar a cabo la recogida, difusión y publicación de datos (Pardo Beneyto, 2016). Las políticas de transparencia, en suma, se erigen sobre el mecanismo de la publicidad activa que, mediante una página web o instrumento análogo, difunden una serie de datos e indicadores o habilitan procedimientos que sirven a la ciudadanía para llevar a cabo una petición de información sobre datos generados a través por la acción político-administrativa.

4. Políticas de Control de Buen Gobierno

Este tipo de estrategias recaen sobre los arreglos institucionales generando una serie de instrumentos de control activo que obligan, a través de la coerción, a los elementos que forman una institución político-administrativa. Su fundamento arraiga en los instrumentos básicos propios de la burocracia weberiana y el Derecho. De esta manera, se parte de la idea de que la moral de los individuos, debido a factores culturales, institucionales o sociales, es relativa y que, en consecuencia, se necesitan herramientas que sean iguales para toda la institución y controlen las posibles conductas que desvíen recursos públicos a la esfera privada de forma ilícita (Villoria, 2013).

En el seno de estos controles, resulta adecuado determinar si estos se producen dentro de la propia institución o fuera de la misma.

a. Controles internos.

Respecto a los controles internos, cabe hacer referencia a elementos tan característicos de la estructura político-administrativa como son el papel de la jerarquía y su ejercicio del control; así como la supervisión sobre los empleados públicos. Estos no solo cuentan con las medidas disuasorias del régimen disciplinario, sino que, también, están acompañados de una serie de instrumentos jerárquicos relacionados con la mejora de las condiciones de trabajo a través del horario, las licencias, las vacaciones, los permisos y otro tipo de beneficios relacionados con las mejoras de las condiciones de los/as empleados/as.

Estos mecanismos se complementan con la generación de procedimientos estandarizados que se recogen en leyes, reglamentos, protocolos de trabajo e instrucciones y sirven para controlar la acción de cualquier empleado público que los lleve a cabo. Procedimientos que emanan de la propia jerarquía o de los técnicos de la institución. Otra herramienta de salvaguardia viene dada por el papel de los procesos de selección y las medidas de estandarización de conocimientos y competencias que se produce por los procesos selectivos basados en el mérito y la capacidad (Mintzberg, 2012; Weber, 2002).

Otra modalidad de dispositivos son los basados en las técnicas de control de calidad propias del sector privado. Se hace así referencia a la creación de órganos que se dedican al control de las normas legales, como es el caso del secretario en las Entidades Locales (EELL) españolas, así como el interventor la vigilancia de los procedimientos económico-financieros. Como un elemento más global de esta tendencia, se puede mencionar la habilitación de servicios y órganos directivos dedicados a la Inspección General de Servicios que ejercen un control sobre las actuaciones administrativas en base a unos principios éticos y de funcionamiento fijados de antemano.

b. Controles externos.

En cuanto a los controles externos, cabe mencionar el concepto de *accountability*, término y noción que define los procesos y las instituciones que ejercen sus funciones de supervisión y fiscalización con carácter subsiguiente a la actividad político-administrativa (Mulgan, 2014). En base a esta conceptualización,

se enumeran las instituciones que materializan el control desempeñado por los órganos democráticos sobre las actividades institucionales, así como otro tipo de arreglos institucionales de carácter técnico. Como ejemplos de su acción, cabe mencionar: 1) el proceso de control económico atribuido a las Instituciones de Fiscalización Superior y los Órganos de Control Externo (Abellán López, 2019); 2) la defensa de la ciudadanía ante cualquier tipo de arbitrariedad o mala praxis como es el caso del Ombudsman; 3) el uso de instituciones de investigación que dependen del ejecutivo para detectar y canalizar las denuncias sobre corrupción y la mala praxis, como es el caso de las Agencias Antifraude o; 4) la externalización de auditorías de distinta naturaleza que utilizan a un tercero neutral para llevar a cabo un control sobre aspectos como la efectividad, la eficacia, la eficiencia o la pertinencia, entre otros. Dichos controles se llevan a cabo después de que se haya producido la acción de gobierno y se asientan sobre los instrumentos propios de las políticas de apertura del buen gobierno (Mulgan, 2014).

Los instrumentos detallados se amparan en el deber de defender una serie de criterios que rigen la acción de las instituciones político-administrativas y que derivan, en último término, en la derivación de las responsabilidades y su determinación en los controles democráticos básicos o los propios del poder judicial.

CONSIDERACIONES FINALES

Este capítulo ha tenido como objetivo la realización de un estudio relativo a los elementos constitutivos del buen gobierno a través de la consideración de su naturaleza, su configuración y el impacto de las estrategias y los arreglos institucionales que permiten su articulación desde una perspectiva teórico-normativa.

De acuerdo con las reflexiones doctrinales que a lo largo de las últimas dos décadas se han realizado a la luz de la evidencia empírica acumulada mediante la efectiva implementación de códigos de Buen Gobierno, algunas de las propuestas de entras las que podrían emitirse en relación a las reformas futuras vendrían dadas por las siguientes iniciativas:

1. La aprobación preceptiva de informes sobre el cumplimiento de los parámetros de buen gobierno en el marco de los planes y programas legislativos o reglamentarios de gobierno por parte de las unidades u oficinas técnicas encargadas de velar por su vigencia.
2. El establecimiento de catálogos sancionadores en las disposiciones por medio de las cuales se aprueban los códigos de buen gobierno, incardinando los protocolos o anexos que, con el máximo nivel de claridad procedimental y conceptual, establezcan la identificación de las conductas que contravengan los principios proclamados y las eventuales sanciones aplicables.
3. La constitución de diseños y arreglos institucionales que permitan, por medio de oficinas, unidades y consejos internos incorporados en la arquitectura de las Administraciones Públicas, dotar de mecanismos para la evaluación continua y fortalecer la capacitación del personal pública en materias de ética pública, transparencia y buen gobierno.
4. La generación de bancos compartidos de información y experiencias que, de forma sistemática, compendien el rendimiento institucional generado en otras Administraciones Públicas y escenarios políticos, jurídicos o geográficos, con el propósito de llevar a cabo programas de innovación institucional y fortalecimiento democrático (Aldegue, 2018).
5. El uso efectivo de los instrumentos básicos insertos en la burocracia dirigidos a supervisar internamente la acción de la Administración Pública a tipo individual, así como la estandarización de comportamientos a través de protocolos e instrucciones de trabajo.
6. La proliferación de refuerzos positivos simbólicos e incentivos salariales y de promoción profesional que refuercen positivamente las buenas conductas éticas y que tiendan a promocionar y fortalecer el interés general.
7. Un compromiso de los partidos políticos para separar de sus cargos políticos, institucionales y/o representativos a los directivos nombrados por los mismos y que incurran en la vulneración o transgresión de tales códigos.

Los contenidos desarrollados a lo largo del presente capítulo pretenden contribuir a la generación de futuras líneas de investigación en una dimensión

empírica en lo científico y aplicada en lo relativo al desempeño político e institucional, considerando las clasificaciones y taxonomías formuladas desde una perspectiva normativa, especialmente en lo referido a la operacionalización de las dimensiones propias del buen gobierno. De esta forma, los estudios relacionados con la ética pública y el buen gobierno sugieren la incorporación, no sólo de los diagnósticos institucionales, los análisis académicos y las formulaciones político-administrativas, sino, además, las percepciones de la ciudadanía y los criterios de los principales actores de la sociedad civil, con el propósito de determinar y fortalecer, así, la legitimidad que eventualmente pueda generarse mediante la implementación de las medidas expuestas a lo largo del capítulo.

Bibliografía

- Abellán López, M^a. A. (2017). “Del cielo normativo a la tosca materia. La transformación discursiva del buen gobierno en gobernanza”. *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 17, pp. 55-72.
- Abellán López, M^a. A. (2019). *Rendición de Cuentas y Control Externo en España*. València: Tirant Lo Blanch.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aldeguez Cerdá, B. (2018). “Innovación institucional y regeneración democrática”, en Canales, J. M. & Valencia, Á. (eds), Aldeguez, B., Querol, F. & Castel, S. (coords.) *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia*. Granada: Comares.
- Aldeguez Cerdá, B. (2015) “La Ética Pública aplicada y la gestión de la integridad. El caso español”, en Diego Bautista, Ó. *Ética Pública frente a Corrupción: Instrumentos éticos de aplicación práctica*. Instituto Administración Pública: México. Pp. 191-250.
- Belmonte, I. (2014). “La transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas”, J. M. Canales y J. J. Sanmartín (Coord.) *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitat.
- Bobbio, Norberto. 2009. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Castel Gayán, S. (2018). “El buen gobierno y la buena administración”, en Canales, J. M. & Valencia, Á. (eds), Aldeguez, B., Querol, F. & Castel, S. (coords.) *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia*. Granada: Comares.
- CLAD, *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Montevideo, 2006.

- CLAD, *Consenso de Asunción*, Asunción, 2011.
- CLAD, *Declaración de México. Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en Iberoamérica*, México, 2011.
- Cobo, C. (2013). “Gobierno Abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”, en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A.V. y Bojórquez Pereznieto, J.A. (Coord.) *La promesa del Gobierno Abierto*. México: Ifai.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: Un libro blanco*, Bruselas, 2001.
- Cortés, J. V. y Felip, E. (2013). “Rendimiento y desempeño en brigadas forestales”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 5, pp. 20-45.
- Criado, I. (2013). “Open government, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales”. Cota-relo, R. (Ed.) *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación políticas*. València: Tirant Lo Blanch.
- Criado, I. y Rojas, F. (2013) *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Diego Bautista, O. (2001). *La ética en los Servidores Públicos*. México: UPN.
- Han, B. C. (2013). *La Sociedad de la Transparencia*. Barcelona: Herder Editorial.
- Lowi, T. J. (1964). “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16, pp. 677-715.
- Martínez Sanchis, F. (2010). *Periodisme local i comarcal. La comunicació valenciana de proximitat*. València: Publicacions Universitat de València.
- Mintzberg, H. (2012). *La Estructuración de las Organizaciones*. Madrid: Alianza.
- Mulgan, R. (2014). *Making open Government Work*. Nueva York: Palgrave MacMillan
- Oates, S. (2008). *Introduction to Media and Politics*. Londres: SAGE.
- Obama, Barack (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington DC.
- OCDE (2000). *Aumentar la confianza del público: Medidas de ética en los países de la OCDE*, París.

- OCDE (2000). "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en *Las reglas del juego cambiaron la lucha contra el soborno y la corrupción*. París: OCDE.
- Pardo Beneyto, G. (2016). "¿Administraciones de cristal o espejismos interesados?: La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente", *Revista Española de la Transparencia*, 3, pp. 20-22.
- Pardo Beneyto, G. (2018). *La modernización de la administración local municipal: La innovación y la reingeniería de procesos en los ayuntamientos de Alicante y València (2001-2016)*. Canales, J.M. Universidad de Alicante, Alicante.
- Pettit, P. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre libertad y el gobierno*. Barcelona, Paidós.
- Puchol, L. (2005). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos*. Madrid: Diaz de Santos.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2012). "Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?", en Cotarelo, R. y Crespo, I. (Coord.) *La Comunicación Política y las Nuevas Tecnologías*, Madrid, La Catarata.
- Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Paris : Seuil.
- Tait, J. C. (1996). *A Strong Foundation. Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*. Canada, Canadian Centre for Management Development.
- Villoria, M. y del Pino, E. (2009). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos.
- Villoria, M. (1996). *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, INAP.
- Villoria, M. (2013). "Corrupción Política", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, pp. 159-167.
- Villoria, M. e Izquierdo A. (2015). *Ética y Buen Gobierno*, Madrid, INAP-Tecnos.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*, México, FCE.
- Zattoni, A. y Cuomo, F. (2008). "Why adopt codes of good governance? A comparison of institutional and efficiency perspectives", *Corporate Governance*, 16(1), pp. 1-15.

**NECESIDAD DE LA ÉTICA PÚBLICA
EN EL SISTEMA DE SALUD DE
MÉXICO**

Los principios se obtienen unos por inducción mientras que otros lo son por la sensación, y por una especie de costumbre. Es preciso, pues, alcanzarlos con el máximo cuidado. Esto tiene gran importancia para las consecuencias. Y se está generalmente de acuerdo en convenir que el principio es más de la mitad de la cuestión en su conjunto y que su conocimiento facilita la composición de muchas cuestiones buscadas.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

NECESIDAD DE LA ÉTICA PÚBLICA EN EL SISTEMA DE SALUD DE MÉXICO

*Aníbal Hernández Mendoza*²⁹

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de salud varía de un país a otro porque su organización y constitución depende de factores sociales, históricos, culturales, económicos y políticos. En los diversos países no existe un mismo

²⁹ Dr. en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

sistema de salud, puesto que tienen ciertas áreas en las que hay diferencias o similitudes para el cuidado de la salud. No obstante, se pueden mencionar dos sistemas opuestos. El primero reconoce dentro del ordenamiento constitucional el derecho de toda persona a la salud. En el segundo, la asistencia a la salud es servicio privado al que se accede mediante el pago directo o a través de una póliza.

Para el primer caso, tutelado por los poderes públicos, existen dos modelos de sistema de salud: el modelo del Estado de bienestar o modelo Beverige, del que son ejemplos Gran Bretaña, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Islandia, España, Italia y Portugal, entre otros, y el Modelo Bismarck, en Alemania, Bélgica, Suiza, Austria, entre otros. Para el segundo sistema de salud, modelo de libre mercado, el referente principal es Estados Unidos Unidos.

El modelo Beveridge, basado en un informe redactado en 1942 por William Henry Beveridge, economista y político británico. Dicho informe establecía la necesidad de contar con un servicio nacional de salud que proporcionara tratamiento preventivo y curativo completo para todos los ciudadanos sin excepción, sin límite de coste y sin barreras económicas, basado en impuestos sobre la renta, más que en impuestos indirectos o contribuciones a la seguridad social. De esta manera, quien más tiene paga más, y el resto de la financiación del sistema se complementa con los impuestos sobre el valor añadido y otros gravámenes que se aplican a determinados productos como hidrocarburos, alcohol, tabaco o electricidad. El modelo busca tener una mayor planeación para eliminar las listas de espera; busca nuevas formas jurídicas que permita ser más ágiles para la atención de salud; su medicina está basada en evidencia y la gestión clínica se realiza con un control a los profesionales.

El modelo Bismarck se originó en Alemania en 1883. Se encuentra financiado por cotizaciones sociales obligatorias tanto de las empresas y de los trabajadores. Por tanto, los recursos financieros se obtienen de la riqueza económica de las empresas y salarios, y son dirigidos hacia los empleados y sus beneficiarios. La razón de este sistema de salud es que la salud se concibe como un derecho o un bien tutelado por los poderes públicos, por lo que garantiza las prestaciones de salud. De este modelo se debe destacar la obligación

impuesta a los patrones y a los trabajadores para hacerlos corresponsables del financiamiento de la seguridad social.

En cuanto al segundo tipo de sistema de salud, el de libre mercado, tiene su origen en EEUU. La asistencia a la salud se concibe como un sistema de libre mercado ante la principal fuente de aseguramiento de las empresas con cofinanciación de los trabajadores para obtener seguros privados. No obstante, en EEUU se garantiza la cobertura y financiación de los servicios de salud a ciertos sectores de la población: los mayores de 65 años, militares en activo, comunidades autóctonas, pacientes con insuficiencia renal crónica (*medicare*) y ciudadanos de escasos recursos (*medicaid*).

En esta conformación de los sistemas de salud se debe destacar que ningún país tiene un modelo único y exclusivo. En general coexisten diferentes modelos.

Bajo este contexto, en este artículo se abordarán algunos atributos del sistema de salud mexicano y las razones de su administración y coordinación; igualmente se presentarán aspectos relativos a la corrupción que se manifiesta en las instituciones de salud, analizando a continuación la importancia de la ética pública en el sistema de salud como posible solución a este problema.

2. LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE SALUD EN MÉXICO

El sistema de salud tiene una gran transcendencia en cualquier país, ya que las enfermedades de la población, dependiendo de la acción oportuna y apropiada de los servicios, pueden prevenirlas, diagnosticarlas y, en su caso, curarlas a tiempo sin secuelas (bajo la influencia de los factores personales). Estos elementos contribuyen a explicar que el sistema de salud es una estructura social que está determinada por el conjunto de personas y acciones destinados a mantener y mejorar la salud de la población. En este sentido, hay diversas instituciones, organismos y servicios que llevan a cabo acciones planificadas y organizadas con el objetivo de mejorar la salud (promoción y protección de la salud, prevención y tratamiento de la enfermedad, y rehabilitación y reinserción). Así bien, el sistema comprende dos sectores, el público y el privado. Dentro del sector público se encuentran las instituciones de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabaja-

dores del Estado, Instituciones de salud de Petróleos Mexicanos, Instituciones de salud de la Secretaría de la Defensa, Instituciones de salud de la Secretaría de Marina, Secretaría de Salud, Servicios Estatales de Salud, Seguro Popular y otros) y para el sector privado comprende las compañías aseguradoras y los prestadores de servicios de salud que trabajan en consultorios clínicos y hospitales privados, incluidos a los servicios de medicina alternativa.

Es indudable que el sistema de salud también se constituye con la determinación de cumplir con los propósitos del derecho a la protección de la salud garantizado en la Constitución. En efecto, el derecho a la protección a la salud atiende:

- El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Se puede decir que el propósito del sistema de salud en México se aplica en dos vertientes:

- Ampliar la cobertura de los servicios de salud a toda la población, con especial encomienda a los sectores rurales y urbanos más desprotegidos.
- Fortalecer la calidad de atención de los servicios de salud que se prestan para lograr, en un tiempo razonable, una satisfacción de los usuarios de salud.

Para lo lograr estos objetivos, los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del sistema nacional de salud. Para ello, los gobiernos de las entidades federativas planean, organizan y desarrollan su sistema de atención a la salud con la participación programática en el sistema nacional de salud.

De acuerdo con las vertientes establecidas en la Ley General de Salud, el sistema nacional de salud está constituido de la siguiente forma:

- Las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local (incluidas las entidades del sector salud para las cuales se aplica la obligatoriedad de la atención de la salud).
- Los sectores social y privado, para apoyo a la prestación del servicio de salud.³⁰

La coordinación del sistema de Salud en México está a cargo de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal con la intención de establecer y conducir la política nacional en materia de salud; coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; promover e impulsar que las instituciones del Sistema Nacional de Salud implementen programas cuyo objeto consista en brindar atención médica integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas; impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud; promover la participación, en el sistema nacional de salud, de los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos, así como de las autoridades o representantes de las comunidades indígenas, entre otras.

³⁰ Para Jaime Burrows, los componentes de un sistema de salud son los siguientes:

- Las personas o instituciones que ofrecen servicios de salud (públicos o privados): médicos, enfermeras, hospitales y clínicas, farmacias, promotores de salud y curanderos tradicionales.
- Los mecanismos que permiten el flujo de dinero para financiar el sistema, a través de intermediarios (los seguros de salud) o de pagos directos.
- Aquellos cuya tarea es la de planificar y regular: los ministerios de salud, finanzas y planificación, y otras instituciones reguladoras.
- Los que proveen los recursos especializados (por ejemplo, las escuelas de medicina y enfermería) y los productores de medicamentos y suministros médicos (Burrows, 2012: 2).

En el sistema de salud no puede trabajar solo una parte, tanto el gobierno federal como las entidades federativas y sector social y privado son los responsables de apoyarlo, en sus respectivas competencias, para su buen funcionamiento. Es por ello que para fortalecer un sistema de salud se requiere que permanezca sólido, capaz de cumplir a cabalidad sus objetivos, en especial la de atender a la población rural y urbana más desprotegida. El futuro de la salud de un país se encuentra determinado por el sistema que tengamos. Es difícil tener un buen cuidado de la salud si no tenemos un sistema fuerte, organizado y bien administrado que garantice la calidad de sus servicios. En virtud de lo anterior, es importante mantener en alto el sistema de salud, sin embargo, esto no ha acontecido así, ya que se han presentado diversas situaciones que dañan al sistema, como veremos a continuación.

3. LA CORRUPCION EN EL SISTEMA DE SALUD

A pesar de que el sistema de salud tiene la finalidad de mejorar la salud, reducir las desigualdades y apoyar a aquellos que están en las peores condiciones, representa un “caldo de cultivo” para la corrupción, con graves consecuencias para los ciudadanos (Acosta, 2018). Y no es para menos, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los mexicanos gastan 6 de cada 10 pesos para el consumo de bienes y servicios del sector salud, cuyo monto asciende a 585,400 millones de pesos.³¹ El no tener atención para la salud de los ciudadanos da como resultado una fragmentación social, violencia y desconfianza de los políticos, ya que su manifestación la favorece el ámbito social, económico y político establecido por la clase gobernante del país.³²

Para el *Diccionario de la Lengua Española* corrupción significa “acción y efecto de corromper” y para “las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. También el verbo corromper constituye “alterar y trastocar la forma de alguna cosa”,

³¹ Datos del INEGI del año 2017.

³² La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que la corrupción en el sector de la salud impide directamente el progreso hacia la cobertura universal de la salud al cohibir el acceso de las personas a servicios de salud de calidad y a medicamentos seguros y eficaces, y debilitar los sistemas de protección contra los riesgos financieros.

“echar a perder”, “dañar” o “podrir”. Este tipo de definiciones expresa el provecho personal y el daño a terceros. Así pues, la corrupción es un perjuicio a la obligación del servidor público o representante popular con el propósito de obtener un beneficio personal, recibiendo dinero o regalos, del ciudadano que le soborna o quien le está extorsionando (Castillo, 2003: 7).

En una primera aproximación, podemos expresar que la corrupción en el sistema de salud público implica alterar la naturaleza de las instituciones que prestan el servicio de salud para que de manera personal puedan beneficiarse unas cuantas personas.³³

Sin duda, que la corrupción genera un daño al Estado y sus instituciones (la educación, la cultura, la salud, etc.), pero también al individuo porque le afecta al sistema de valores. Ronny Rodríguez Chang critica el materialismo, la indiferencia de las mayorías y la riqueza sin esfuerzo y, consecuentemente, la anarquía social que se da por los antivalores y el caos que genera la corrupción (Rodríguez, 2001: 22). De ahí que los servidores públicos son irresponsables con su conducta inmoral (desviar recursos, malversar fondos de la comunidad, distraer esfuerzos, etc.) porque producen una falta de certeza en la democracia y, por consiguiente, en el sistema jurídico, es decir, con ello se da una desestabilización del sistema político y democrático del país que afecta a los ciudadanos.

La corrupción ha existido desde los tiempos antiguos hasta los actuales, y el sistema de salud no es ajeno a la corrupción pues existe un desconocimiento de las normas éticas de parte de los servidores públicos a pesar de que existe un derecho positivo (códigos y leyes). Con ello, existe una realidad del sistema cuando se manifiesta en conflictos recurrentes entre pacientes y médicos encargados de la salud. Al final los pacientes se quejan de los médicos y éstos se quejan de la presión con la que trabajan por la falta de recursos, medicamentos, equipo médico, entre otros.

³³ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala la corrupción de la siguiente manera: el mal uso del poder público o de la autoridad para el beneficio particular, por medio del soborno, la extorsión, la venta de influencias, el nepotismo, el fraude, el tráfico de dinero y el desfalco.

En este contexto, los gobiernos democráticos han convertido el tema de la salud en una prioridad en sus políticas públicas, pero el nivel de corrupción ha reducido el impacto que tienen los fondos públicos destinados a esta ineludible actividad gubernamental. Y es que la práctica de la corrupción afecta negativamente los resultados en salud de cualquier Estado y, consecuentemente, son de mayor gravedad para las personas cuando solicitan los servicios públicos de salud y no los hay. El hecho de que se hayan generado diferentes escándalos en la vida nacional despierten el interés por desarrollar mecanismos para erradicar esas prácticas, cuya necesidad deberá ser una estrategia para impedir desde el más alto nivel esa práctica y un marco de control que ofrezca soluciones en las que pueda ocurrir (Hernández, 2018: 11).

Mexicanos contra la corrupción y la impunidad ha detectado actos y hechos ilícitos asociados con la corrupción en el sistema de salud, a saber: *malversación de fondos* (potencial uso de dinero público destinado a campañas de prevención y promoción de la salud, para otros fines por la Dirección de Comunicación social en salud; y compras a sobreprecio por Hospitales Regionales de Alta Especialidad, Programa de Vacunación Antirrábica en perros y Gatos y Prevención y control de la diabetes); *nepotismo* (preferencia a amigos y familiares recomendados para laborar en la institución de salud); *peculado* (robo de materiales, medicamentos, equipo de trabajo, instrumental e insumos, así como préstamos informales de equipos); *opacidad y negativa a compartir bases de datos generadas con fondos públicos* (información pública en manos de un grupo reducido de funcionarios públicos que esconde resultados subóptimos. El Estado niega derechos de uso de información); *soborno* (los usuarios perciben la ocurrencia de pagos indebidos o regalos por agilizar tiempos de espera; servicios que deberían ser gratuitos; visitas en horarios no permitidos; agilizar, facilitar o resolver trámites; agilizar exámenes diagnósticos, cirugías; obtención de recetas; realizar limpieza del cuarto; obtención de cuidados de enfermería; autorizar visitas y entrada de objetos personales); *abuso de propiedad pública* (uso de instalaciones públicas y sus equipos de manera discrecional en contratos que beneficiaron a terceros); *abuso de autoridad* (infraestructura que posiblemente se ubica con base en intereses políticos),

entre otros (Hernández, 2018: 25-26).³⁴ Estos ejemplos demuestran que el disfrute individual o colectivo del dinero, beneficios, poder y los bienes materiales atraen mucho más que la atención médica de los gobernados.

A continuación se describen de manera conceptual los actos y hechos ilícitos que menciona mexicanos contra la corrupción y la impunidad de manera más concreta, ya que son los casos que más recurren los servidores públicos de la salud.

1. *Malversación de fondos en salud*, también conocido como desfalco, es el acto en la que uno o más servidores públicos se apropian de dinero, fondos o valores que les han confiado en razón de su responsabilidad laboral en el Estado. Es un daño patrimonial que se genera al Estado por los fondos o dinero que debían de custodiar o administrar para la atención a la salud. Algunos servidores públicos desvían los recursos para ser transferidos a cuentas diferentes, pagos que no tienen la documentación comprobatoria, pagos por bonos de fin de año, pagos a empresas fantasmas por servicios no prestados o por ISR retenido a trabajadores que no se entrega al SAT, entre otros. Muestra de ello, son los informes que elabora cada año la ASF respecto a dos grandes programas de salud (seguro popular y fondo de aportaciones en servicios de salud). Allí se da cuenta de las irregularidades financieras y administrativas que impiden que el dinero llegue a los destinatarios de los programas, lo que genera sistemáticamente que los más requieren los servicios de salud no accedan. En ocasiones el ASF da vista al Ministerio Público para que se investiguen los casos del malversación de fondos pero no hay manera de constatar que se haya sancionado a los responsables o si se rescataron los recursos desviados para otros fines (Peschard, 2018).

³⁴ Al mismo tiempo señala el modelo conceptual que comprende tres niveles para entender la corrupción en el sector salud de Taryn Vian, a saber: *el nivel sistémico*, determinado por la estructura y el funcionamiento del sistema de salud, así como por los tipos de abusos que suceden en cada uno de los bloques fundamentales del sistema y los recursos financieros destinados a cumplir con los objetivos sectoriales; *el nivel contextual*, en el que se expresan las oportunidades para el abuso, entre las que se encuentran: el monopolio, la discrecionalidad, la baja o nula rendición de cuentas, la poca participación ciudadana, la falta de transparencia y la impunidad ante el incumplimiento; y *el nivel individual*, en el que se reconocen tres fuerzas principales: la racionalización, entendida como el impulso tras las actitudes y normas sociales que respaldan la decisión del acto corrupto; la oportunidad de cometer un abuso de poder para lograr un beneficio privado, y las presiones de carácter personal (financieras) o ejercidas por alguna de las contrapartes involucradas (Hernández, 2018: 27).

2. La palabra *nepotismo* es la preferencia que dan a sus parientes por las concesiones que detentan algunos servidores públicos, es decir, son los puestos de trabajo a parientes en la función pública sin tomar en cuenta que existen personas calificadas y con las competencias para representar el cargo. Se aprecia que cualquier servidor público debe abstenerse de apoyar con empleos a sus familiares (cónyuge, parientes, parientes civiles o para terceros) para tener cualquier beneficio; se trata de una forma corrupta de designar a personas para diferentes cargos públicos por parte de los familiares que se encuentran en el gobierno.³⁵

3. *Peculado*. Se refiere a la sustracción indebida de recursos pertenecientes al Estado por parte de aquellos que se encargan de su resguardo y supervisión. Son bienes materiales, propiedad del Estado, que son sustraídos por el servidor público para beneficio propio. Estamos ante la pérdida de la confianza del servidor público.³⁶

4. *Opacidad y negativa a compartir bases de datos generadas con fondos públicos*. Es cuando los servidores públicos no comparten la información de sus actividades, de su responsabilidad frente a los ciudadanos, ya que no se abre el proceso de escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión de la información. Es la información que debe estar al servicio del ciudadano para que puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo

³⁵ Al respecto el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala las faltas graves de los servidores públicos sobre los "... empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte".

³⁶ Artículo 223 del Código Penal Federal señala cuándo el servidor público "comete el delito de peculado: todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; el servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades; y cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó...".

para advertir a las autoridades, en caso de que haya anomalías de los servidores públicos. Con ello, supone un quebranto al ejercicio transparente del Poder Público y a los ciudadanos, ya que no se informa por parte de los servidores públicos sobre sus decisiones.³⁷

5. *Soborno*. Para este hecho, también conocido como cohecho, son las dádivas que otorga un individuo o persona moral para recibir de un servidor público un beneficio del Estado. La farmaindustria y la industria médica tienen a servidores públicos que les apoyan a la hora de competir en las licitaciones para salir beneficiados. También sucede que los profesionales de la salud reciben y aceptan regalos o pagos en metálico por recetar un medicamento concreto o por utilizar un producto determinado para sus pacientes. También se da en el sistema de salud por la adquisición de medicamentos con excesos precios del mercado y recursos que fueron destinados para fines electorales (Hernández, 2017: 10).³⁸

6. *Abuso de autoridad*. Aquel servidor público que comete excesos en el ejercicio de sus atribuciones para lograr un beneficio propio, esto es, un sujeto que ha sido investido con facultades públicas y que mientras desarrolla su gestión cumple con acciones opuestas a las obligaciones impuestas por

³⁷ Al respecto, Merino (2008: 242) propone tres premisas para reconocer a los procesos de transparencia como una política deliberada, es decir, como una política pública: a) La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines; b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público; y c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.

³⁸ Artículo 212 del Código Penal Federal señala diversos supuestos para que se dé el cohecho: el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; el que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión; y el legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite la asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo y el otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales

la Ley, generando un daño moral o material a un tercero. Por ello, en una democracia el poder de la actuación del servidor público de salud frente a los ciudadanos debe ser ejercido con responsabilidad para que sus actuaciones no perjudiquen la atención de la salud de los ciudadanos.

7. Abuso de propiedad pública. Es cuando un servidor público que excede los límites fijados de su responsabilidad ejerce un derecho de propiedad que no le corresponde y sobre el cual desempeña sus funciones laborales causando perjuicio al Estado. Dicho de otra manera, es el ejercicio de disponer de una propiedad y percibir los frutos que no les pertenecen porque la propiedad que tiene el Estado no puede disponerla el servidor público para uso y beneficio propio, ya que no ostenta un derecho real: titular del bien y oponible a terceros (*erga omnes*).

Como podemos observar, la corrupción ha hecho presa a las instituciones de salud, por ello es necesario erradicarla por completo. En el siguiente apartado explicaremos qué es la ética aplicada al servicio público.

4. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL SISTEMA DE SALUD

Las instituciones públicas de salud tienen una creciente fragmentación por las conductas de sus servidores públicos y, ante ello, es necesario apelar a la ética, pues la sociedad establece en ellos su confianza. La ética debe de utilizarse en las instituciones de salud (hospitales, jurisdicciones sanitarias, oficinas administrativas y de salud, laboratorios, entre otras) para mejorar sus servicios. El estudio de la ética en general requeriría de un tratado, no obstante haremos una breve referencia de los aspectos más significativos para tener una idea de la ética pública.

Es hasta cierto punto natural que las personas cuando explican qué es ética y moral se dé una confusión conceptual, puesto que la moral se basa en la obediencia a las normas, las costumbres, preceptos culturales o religiosos (por ejemplo, ceder el asiento a las personas con niños, mujeres embarazadas o ancianos, en el transporte público y privado) y la ética se refiere al modo de ser o carácter en cuanto forma de vida (por ejemplo, la honestidad es vivir de acuerdo a como pensamos y sentimos, ser coherentes con nuestro pensamiento y modo de vida, y relacionarnos de este modo con el mundo que

nos rodea, las cosas que nos suceden y el resto de los seres humanos). La ética encauza las decisiones libres de la persona y, además, los fines a los que debe dirigirse la actividad humana (Ojesto, 2003: 10).

Los actos de cada persona (voluntarios) que afectan a otra persona o a la sociedad es lo que constituye la ética, es decir, es la “ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad” (Sánchez, 1969: 17). Esto ha significado que la ética tiene su fundamento en la manera de actuar de las personas siguiendo los principios y valores de la sociedad, y por tanto, busca la aplicación o practica de las normas morales (Gutiérrez, 1997: 50).

En efecto, la ética es una disciplina del conocimiento que centra su estudio en diversos “caracteres, hábitos, costumbres, y actitudes del ser humano clasificándolas en buenas (honestidad, veracidad, prudencia) o malas (codicia, mentira, injusticia), debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar” (Diego, 2011: 12). Esta disciplina demuestra que vivir de cierto modo y no de otro es objeto de reflexión porque los seres humanos no actúan en función de sus instintos sino que pueden obrar con principios, formas y sentidos de la praxis humana.

Cuando la ética es aplicada por los servidores públicos se denomina “ética pública”. Al respecto Óscar Diego señala que la ética pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad, es decir, ofrece al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea (Diego, 2011: 13). En otras palabras, “la ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano” (Villoria, 2000: 19). Se refieren a las normas éticas que deben asumir cualquier servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Estado.

De acuerdo con Peces-Barba (2000: 11), la ética pública le interesa reglamentar y orientar el “Poder Público” en cuanto a cómo se establece y ejerce en las dimensiones siguientes:

- *La limitación al Poder.* Para que se garantice los derechos fundamentales es necesario que el poder sea sometido al derecho mediante el Estado Constitucional por parte de los servidores públicos.
- *La Organización del Poder.* Es indispensable que los servidores públicos conozcan la división de poderes (federal, estatal y municipal), es decir, el sistema parlamentario, la independencia del Poder Judicial y la administración pública.
- *La Promoción a través del Poder.* La responsabilidad del servidor público es hacer realidad los derechos sociales, culturales (educación, seguridad social, “protección a la salud”, vivienda, trabajo, entre otros) y los económicos.
- *El Funcionamiento del Poder.* Es importante que el servidor público tenga presente el principio de mayorías y de negociación de la acción política y protección jurídica del Estado de Derecho.

Bajo estas dimensiones el papel de los servidores públicos debe ser por medio de valores, principios y derechos fundamentales para que su labor sea objetiva y con un continuo perfeccionamiento. En este sentido, la ética pública ha tomado relevancia en el Estado pues estudia el comportamiento de sus servidores públicos con la competencia que le es inherente. En esta perspectiva, es imprescindible señalar que, por un lado, hay funciones específicas establecidas por la Ley que desarrollan los servidores públicos y, por el otro, los valores que han interiorizado. De tal suerte que se puede mencionar una estructura estatal constituida en forma de Estado de Derecho con dos pirámides: una jurídica y otra ética. No son contradictorias, más bien se complementan entre sí, porque en la descripción geométrica del Derecho, como una pirámide normativa, incorpora principios jurídicos fundamentales y en la ética pública forma el sistema axiológico de las normas éticas.³⁹

En este orden de ideas, con las normas éticas se pretende motivar a los servidores públicos, impulsarlos a actuar con mayor responsabilidad, a ser más sensibles respecto del sentir ciudadano y, consecuentemente, obtener mejores resultados en la prestación de servicios, porque se disuade de llevar

³⁹ La corrupción siempre busca los resquicios e insuficiencias de los sistemas jurídicos para que a través de ellos pueda alcanzar sus objetivos, que no son otros que la violación de la ética pública y de los derechos fundamentales.

a cabo prácticas deshonestas, todo lo cual conduce a una recuperación de la confianza ciudadana (Diego, 2015: 33). Desde la perspectiva de Adela Cortina “la confianza no se logra sólo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia” (Cortina, 1998: 160).

Ahora bien, cuando los actos de los servidores públicos de la salud representan a la comunidad política, es decir, a los gobernantes, se inclinan por las virtudes y sientan las bases para establecer costumbres sanas. Por ello es importante que los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito de la salud, cultivados de manera adecuada, coadyuven a hacer más eficiente los sistemas de salud. A partir de este escenario se deduce que el comportamiento público ético tiene significado cuando se le considera en función del ser humano y de la sociedad. Desde esta óptica, “la ética pública debe ser entendida como un aspecto social, necesario y común a todo colectivo, que se proyecta a través de un sentido de ciudadanía y civismo” (Santana, 2000: 34).

La ética pública en el sistema de salud debe ser un conjunto de normas de conducta aplicadas para la prestación de la salud, es decir, el conjunto de reglas éticas que rigen las actividades de los prestadores de salud en el sistema de salud. La ética pública deberá concretarse en reglas específicas recogidas en códigos o leyes; estas normas deberán regular la actividad de los servidores públicos de la salud. Desde esta perspectiva es necesario establecer algunos instrumentos de aplicación de la ética en el sistema de salud.

5. INSTRUMENTOS PARA FOMENTAR LA ETICA PÚBLICA

Como se señaló, las causas de la corrupción en el sistema de salud en la actualidad son múltiples y variadas. Por ello, como describe acertadamente Óscar Diego, hay que establecer diques para contener la corrupción en las instituciones públicas (Diego, 2011: 21-30), a saber:

- *Atención al comportamiento de los servidores públicos (rectores) del sistema de salud.* El Estado tiene la obligación de elegir a buenos servidores públicos para desempeñar las labores que les son encomendadas

al frente de la institución de salud, pero cuando los gobernantes se equivocan en la elección de los servidores públicos, y vean signos de corrupción, corresponde a los ciudadanos la tarea de señalar y exigir que asuman su responsabilidad y, por ende, realizar acciones concretas que mejoren los servicios de salud. No obstante, el gobierno tiene que estar atento para que no asuman antivalores y se preserve la riqueza histórica que da identidad e integra la cultura de servicio en la institución de salud.

- *Creación de una oficina gubernamental de ética pública en la salud*, cuya principal función sería fomentar y garantizar valores en la conducta de los servidores públicos. Los países menos corruptos, según los índices de transparencia internacional, tienen una oficina de ética para promover los valores y, por supuesto, nuestro sistema de salud no debe ser la excepción. La idea es que la oficina tenga la responsabilidad de cuidar la conducta de quienes ocupan los cargos y fomenten las virtudes éticas. Para poder lograr su objetivo debe estar dirigida por persona respetable, honor, reputación, sin filiación partidista, proveniente de la sociedad civil o de la academia, para que promueva los valores y principios éticos dentro de las instituciones de la salud. En el plan de trabajo del titular se tiene que identificar y potenciar los valores que son deseables en los rectores y demás servidores públicos del sistema; situar a la ética pública en el centro de la atención de la persona; ser el líder, por su responsabilidad, en la lucha contra las actitudes antiéticas o vicios en el sector público de la salud; y contribuir a que los servidores públicos cuenten con los elementos para actuar con diligencia y honestidad.
- *Establecer la ética como eje conductor de la relación laboral*. Es importante que la enseñanza de la ética esté presente desde antes que ingrese al servicio público y continuarla durante el ejercicio. Antes de ingresar a la vida laboral le conviene a la institución asegurar, a través de Recursos Humanos, un mínimo de contenidos éticos en las personas que acceden al servicio público, y no hacerlo puede ser tarde y grave para la institución. Una vez en su ejercicio laboral es necesario que el servidor público sea constantemente capacitado ante las situaciones que plantean los asuntos públicos. Junto a

ello, conviene llamar la atención que la corrupción y las conductas antiéticas no forzosamente aparecen cuando una persona ingresa al servicio del Estado sino que se van gestando en la familia, escuela y en las circunstancias de la vida.

- *Crear un sistema de denuncia en las instituciones de salud.* Los ciudadanos o servidores públicos cuando conocen las prácticas corruptas quieren denunciar pero no tiene los medios a su alcance para hacerlo, por lo que es necesario crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia y la protección del denunciante. Al no tener estos procedimientos existe miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en razón de que muchos denunciantes han terminado siendo víctima de los abusos de autoridad y mejor prefieren no denunciar y callar. Al establecerse en las instituciones de salud estos procedimientos de garantía se verán fortalecidas las actividades de promoción y protección de la salud, prevención y tratamiento de la enfermedad, y la rehabilitación y reinserción.⁴⁰

Con estas acciones se puede comenzar a trabajar para erradicar esas prácticas antiéticas que tanto lesionan a las instituciones de salud y un vez insertadas, el papel de la ética pública debe ser el de generar valores y actitudes que se esperan de los servidores públicos para mejorar el estado de salud de los individuos, familias y las comunidades; ayudar a defender a la población ante las amenazas para la salud; proteger a las personas antes las consecuencias económicas de la enfermedad; proporcionar un acceso equitativo a un cuidado centrado en la persona y hacer posible que las personas participen en las decisiones que atañen a su salud y al sistema sanitario.⁴¹ Por ello, la ética en el servicio público es de vital importancia porque tiene como base la idea de servir a los demás, esto es, que las tareas o funciones que desarrollan los servidores públicos deberán estar orientadas hacia el bien común.

⁴⁰ La Organización Mundial de la Salud (OMS) agrega que la salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente sinérgico de bienestar social.

⁴¹ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) un sistema de salud que funcione bien debe de responder de manera equilibrada a las necesidades y expectativas de la población bajo esos objetivos.

La contribución de la ética pública en los sistemas de salud debe ser redimensionar el papel de la toma de decisiones en el ámbito de la atención médica y, por consiguiente, la búsqueda de acciones planificadas y organizadas cuya finalidad última es la mejora de la salud.

6. REFLEXIONES FINALES

Es importante que no permanezcamos paralizados ante la situación lacerante de la corrupción que daña nuestro sistema de salud, por lo que es necesario buscar mecanismos de control y prevención de la corrupción, pues se ha convertido en un principal cúmulo de quejas y la cuestión ética encabeza las inconformidades.

La confianza de los usuarios de la salud en los rectores del sistema de salud y en el funcionamiento de sus instituciones resulta importante para la prestación del servicio, por ello es importante los mecanismos eficaces de la lucha contra la corrupción, como son el consenso ético, el respeto de las reglas de conducta que restringen o eliminan la posibilidad de conductas corruptas, la sanción efectiva de las prácticas corruptas y la transparencia de los intereses y patrimonio de los gobernantes.

La ética en el servicio público debe ocupar un lugar primordial en el sistema de salud para adoptar medidas que beneficien a corto, mediano y largo plazo la prestación de los servicios de salud. Para ello es importante que los rectores del sistema de salud demuestren que sí es posible vivir en un estado de derecho.

Bibliografía

Aristóteles (1982), “Ética Nicomaquea”, en *Obras*, Madrid, Editorial, Aguilar.
Acosta Urquidí, Mariclaire (2018), Panel “Combate a la Corrupción y Protección a los Derechos Humanos en el Sector Salud”, citado: <https://adnpolitico.com/mexico/2018/08/23/el-sector-salud-es-caldo-de-cultivo-para-corrupcion-dicen-la-onu-y-expertos>.

- Burrows, Jaime (2012), “Ética de los sistemas de salud”, *Boletín Academia Chilena de Medicina*, Chile, citado en https://www.academia.edu/4406993/%C3%89tica_de_los_Sistemas_de_Salud.
- Castillo, Arturo del (2003), *Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Cortina, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Tauros, Madrid.
- Diego Bautista, Óscar (2011), *La Necesidad de ética pública. Cuadernos de ética para los servidores públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México-Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego Bautista, Óscar (2015), *Lineamientos para la construcción de un Buen Gobierno. Cuadernos de ética para los servidores públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México-Poder Legislativo del Estado de México.
- García Ortega, Jesús (2016), *El sistema nacional de salud. Sujetos desprotegidos y contenido del derecho a la prestación de asistencia sanitaria*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Católica de Valencia (UCV).
- Gutiérrez Carranza, Claudio (1997), “Ética y moral: teorías y principios”, *Revista Parlamentaria*, San José, Costa Rica.
- Hernández Aguilar, Salvador Alejandro (2017), “La corrupción y grupos de Poder en México”, *Revista internacional de transparencia e integridad*, España, citado en <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/10.-Salvador-Hernandez-.pdf>
- Hernández Ávila, Mauricio (2018), *Salud Deteriorada. Opacidad y Negligencia en el Sector Público de Salud*, mexicanos contra la corrupción y la impunidad.
- Merino, Mauricio (1999), “Corrupción y servicio profesional en México: una mirada desde la cultura jurídica”, *Bien Común y Gobierno*, México.
- Ojesto Martínez, Porcayo, José Fernando (2003), “Ética y justicia electoral”, *Derecho y Cultura*, México.
- Peces-Barba, Gregorio (2000), *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin del siglo*, México, Fontamara.
- Peschard, Jacqueline (2018), “Malversación de fondos en salud y denuncias ciudadanas”, *El Financiero*, 05 de noviembre.
- Real Academia Española (2019), <https://dle.rae.es/?id=B0dY4l3> , consultado el 03 de febrero de 2019.

- Rodríguez Chang, Ronny (ed.) (2001), "Introducción", en varios autores, *Ética parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Santana, Lourdes (2000) *Ética y Docencia*, Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, FEDUPEL, Venezuela.
- Sánchez Vázquez, Adolfo (1969), *Ética*, México, Grijalbo.
- Villoria Mendieta, Manuel (2000), *Ética pública y corrupción*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid.

Leyes y organismos internacionales

- Código Penal Federal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>, consultado el día 19 de Febrero de 2019.
- Ley General de Salud, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>, consultada en enero de 2019.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm>, consultada el día 19 de marzo de 2019.
- Organización Mundial de la Salud, <https://www.who.int/bulletin/volumes/96/9/18-209502-ab/es/>, consultada el día 30 de enero de 2019.
- Organización Panamericana de la Salud, https://www.paho.org/els/index.php?option=com_docman&view=download&alias=214-informe-desarrollo-humano-al-2009-2010&category_slug=documentacion-tecnica-1&Itemid=364, consultada el día 15 de enero de 2019.

Colección
Ética Pública y Prevención de la
Corrupción en los Gobiernos y
Administraciones Públicas

Elementos para la edificación de un Buen Gobierno
Tomo VI

Se terminó de imprimir en marzo de 2020, en los talleres de Navegantes de la Comunicación Gráfica S. A. de C. V., en Antiguo Camino a Cuernavaca 14, Col. San Miguel Topilejo, Alcaldía de Tlalpan, C.P. 14500, Ciudad de México, México.

La edición consta de 500 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP

El número 6 de la colección nos ofrece una serie de documentos en los que el lector encontrará una visión general de la Ética Pública a manera de herramienta imprescindible para todo aquel Estado que esté preocupado por el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos. Se analizan aspectos teóricos y prácticos de la ética en el gobierno y la administración pública que representan particular valor ya que ofrecen un marco de análisis completo que nos permite visualizar nuevas ideas que responden al porqué de la importancia de la ética. Lo mismo que la naturaleza, configuración y eventual impacto de las estrategias y arreglos institucionales más apropiados a los efectos de garantizar la efectividad, vigencia y plena realización de los catálogos y los principios de Buen Gobierno.

Asimismo, se realiza un amplio escrutinio a experiencias prácticas que dan cuenta de la aplicación de herramientas de ética en los gobiernos y administraciones públicas de Finlandia, Argentina y México.

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-98-1



9 786079 026981