

Códigos y Preceptos Éticos

07

Diana Vicher
(Coordinadora)



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

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 VII

Códigos y Preceptos Éticos
Coordinadora: Diana Vicher

Primera edición: abril de 2020

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

ISBN del número: en trámite

©**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 VII

Códigos y Preceptos Éticos

Diana Vicher
(Coordinadora)

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

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
Ignacio Pichardo Pagaza

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

CONSEJO DIRECTIVO 2020 -2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidente

Alberto Haas Díaz
**Vicepresidente para los IAPs
de los estados 2020-2021**

CONSEJEROS

Clicerio Coello Garcés
Adriana Reynaga Morales
David Villanueva Lomelí
Rina Marissa Aguilera Hintelholher
Mario Alberto Fócil Ortega
Gricelda Sánchez Carranza
José Martínez Vilchis
Jaime Domingo López Buitrón

Tomo VII
Códigos y Preceptos Éticos

Índice

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	13
Introducción <i>Diana Vicher</i>	15
Notas sobre Corrupción y ética: una perspectiva desde la administración pública <i>Carlos Reta Martínez</i>	25
Los valores públicos del futuro en el contexto de la Administración 4.0 <i>Carles Ramió</i>	47
Utilidad y potencial de la ética y los códigos de ética para incorporar valores en los servidores públicos <i>Diana Vicher</i>	85
Preceptos éticos de la política moderna <i>Iván Lazcano</i>	105
Valores Universales de los Servidores Públicos <i>Óscar Diego Bautista</i>	121

**La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras
éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre
casos argentinos**

Jaime Rodríguez Alba

157

PRESENTACIÓN

La *Colección Ética Pública y prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas* surge como una iniciativa del INAP dirigida a acompañar las acciones que desde el gobierno, el sector privado y la sociedad civil se están realizando en México para combatir el flagrante flagelo que la corrupción ha significado para nuestro país. Este hecho ha conllevado una impresionante pérdida de valores que ha permeado en todos los ámbitos de la vida social y gubernamental, ante ello el INAP asume el deber y compromiso de sumarse a las iniciativas y acciones que se han emprendido para superar esta problemática.

Es así que en la producción editorial decidimos privilegiar documentos de investigación y difusión que busquen contribuir a entender y resolver los efectos de la corrupción a partir del aprendizaje, conocimiento y asimilación de la ética, sobre todo en los servidores públicos y gobernantes, ya que es en este sector donde la Ética Pública se puede incorporar como un poderoso instrumento para el control de la corrupción. De aquí la importancia de renovar los valores en el servicio público, esos valores que el servidor público debe conocer, asimilar, adoptar y practicar en su trabajo cotidiano. Los valores deben ser guías y referentes de su conducta ya que el principal designio de los administradores públicos es la búsqueda del interés público, el bienestar de los ciudadanos, el fortalecimiento del Estado.

Las obras que analizan estos temas son fundamentales en estos momentos porque los casos de escándalos de corrupción no cesan y continúan desgastando el prestigio de las instituciones públicas, al tiempo que la calidad de los servicios se reduce notablemente.

En este libro el lector encontrará una interesante perspectiva sobre *Códigos y Preceptos de la Ética Pública* que constituyen un mecanismo imprescindible para todo aquel Estado que esté preocupado por el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos, y en el corto plazo para el combate a la corrupción.

El ejemplar número 7 de la colección, titulado *Códigos y Preceptos Éticos de la Ética Pública*, se compone con seis espléndidos documentos que abordan

aspectos nodales sobre ética y los valores, los textos se pueden agrupar en dos grupos, los que abordan los valores en su marco conceptual y analítico, como el de Iván Lazcano que versa sobre los preceptos éticos de la política moderna, el de Oscar Diego relativo a los valores universales en el servicio público y el de Carlos Reta que examina ética y corrupción desde la perspectiva de la administración pública; y los que se orientan a examinar el tema desde una perspectiva más aplicada, como el de Carles Ramió sobre valores públicos del futuro en la administración 4.0, el de Diana Vicher sobre los códigos y su potencial para incorporar valores en el servicio público, y el de Jaime Rodríguez Alba sobre la aplicación de infraestructuras éticas en instituciones públicas de Argentina.

Espero que esta breve referencia a los contenidos del número 7 de la *Colección Ética Pública y prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas* les genere inquietud por la lectura. Los exhorto al análisis de esta obra para continuar abundando en el conocimiento de las diferentes facetas que comprende el tema de la ética pública, a conocer los valores y los códigos de ética, en fin, a reflexionar para generar nuevas ideas que continúen aportando a proyectos de investigación e iniciativas gubernamentales que fomenten la ética en los gobiernos y las administraciones públicas.

Carlos A. Reta Martínez
Presidente del INAP
Primavera de 2020

INTRODUCCIÓN

El número siete de la Colección Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas del INAP, titulado “Códigos y Preceptos Éticos”, se ha elaborado con el propósito de subrayar y renovar la importancia de los valores en el servicio público, esos valores que el servidor público debe conocer, asimilar y practicar en su trabajo cotidiano en la administración pública.

Los valores deben ser guías y referentes de su conducta ya que el principal designio de los administradores públicos desde la construcción de la disciplina, del arte y la ciencia de la administración pública es la búsqueda del interés público: el bien común de la comunidad política.

Como se podrá observar en el contenido de este volúmen, existen de tiempo atrás valores que guían la actuación de los servidores públicos, la historia de la racionalización de las normas, estructuras, funciones, formación y carrera del servidor público que se tradujeron en instituciones administrativas dan cuenta de un *Ethos* en el servicio público que en algunos contextos progresó con gran éxito durante mucho tiempo, proveyendo de servidores públicos honestos y eficientes a los gobiernos de esos países, y como todo es perfectible tal cual lo señalara Max Weber, la administración pública es susceptible de perfeccionamiento técnico. Los nuevos tiempos sin duda reclaman los respectivos ajustes.

Esos casos de solidez institucional no se generalizaron ni continuo la búsqueda del desarrollo administrativo donde no se había logrado, por el contrario, se podría decir que lo que se presentó fue un proceso de regresión en la construcción de estas instituciones, lo cual generó mayores complejidades en países cuyo desarrollo político y administrativo se había quedado en una fase transicional.

Ese debilitamiento, aunado a los cambios económicos y financieros globales, el surgimiento de nuevos actores, la desregulación y otros importantes sucesos crearon condiciones para el surgimiento de la corrupción en todo tipo de

ámbitos, sobresaliendo en este tiempo la corrupción en el sector empresarial y financiero, lo mismo que en los gobiernos y administraciones públicas.

Esta situación, que se ha agravado a nivel mundial ha puesto en perspectiva la necesidad de combatirla, sobre todo por las pérdidas económicas que genera, aunque más que lo económico, la pérdida de valores en las sociedades es lo que tiene las repercusiones más amplias.

En particular en el servicio público se han emprendido una serie de iniciativas para recuperar los valores, se han realizado reuniones internacionales, editado documentos y guías, se han establecido oficinas para fomentar los valores, y se ha promovido la creación de los códigos de ética, entre las acciones más relevantes.

Siguiendo los pasos que ya se han dado, buscamos continuar abonando a estos esfuerzos trayendo al análisis los valores del servicio público como uno de los instrumentos más acreditados que se han plasmado en los códigos, en la idea de acercarlos para que los servidores públicos renueven su pensamiento y actuación en torno a la trascendencia de la actividad que desarrollan.

En los Códigos se plasman los valores deseables de cualquier institución pública. Cabe destacar que existen diversos códigos, sean estos generales, para un poder público (legislativo, ejecutivo, judicial) o específicos (salud, educación, servicio diplomático, etcétera) o bien de alcance internacional. Ambos elementos, valores y códigos éticos, han sido visualizados como los medios idóneos para orientar y/o forjar el carácter o bien interno del servidor público en la búsqueda de lograr un espíritu de servicio que se acompañe de una conducta íntegra que le permita actuar en razón del bien común o interés de la comunidad política.

Una obra sobre esta temática es importante porque en diversos gobiernos y administraciones públicas han surgido casos de escándalos de corrupción que merman el prestigio de las instituciones públicas y baja la calidad de los servicios. Desde las últimas décadas del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, la conducta de diversos servidores públicos en gobiernos y

administraciones públicas del mundo ha dejado mucho que desear. La desconfianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos, no es un tema exclusivo de los países del tercer mundo, es un problema global. Existen diversas actitudes impropias en el comportamiento de políticos y funcionarios que han dado paso a escándalos de corrupción. Nepotismo, tráfico de influencias, desvío de recursos públicos, conflicto de interés, es decir, conductas irregulares y prácticas corruptas son una constante en diversos personajes del servicio público sean estos de países desarrollados o subdesarrollados.

La recurrencia de estos hechos debe convocarnos a redoblar esfuerzos para continuar analizando el problema, generando diagnósticos que permitan desentrañar puntos nodales que impiden que progresen las medidas anticorrupción, sobre todo las que están fundadas en la incorporación de valores éticos, o bien asimilación de valores en el servidor público que le creen una sólida conciencia sobre la nobleza de la función que desempeña, ello a fin de corregir las estrategias y continuar realizando propuestas que en el corto, mediano y largo plazo reditúen en cambios significativos que permitan que la administración pública se integre en su mayoría por servidores públicos honestos y eficientes. Con el propósito de abonar a esta causa se proyectó el número 7 de la Colección Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas.

La obra se compone de seis trabajos.

El primer texto de Carlos Reta titulado *Notas sobre Corrupción y ética: una perspectiva desde la administración pública*, aborda los aspectos generales de la corrupción, haciendo énfasis en las dimensiones que ha alcanzado. Nos ofrece una interesante reflexión respecto a las connotaciones particulares que ha adquirido en nuestro tiempo y subraya cómo la corrupción que anteriormente se refería al sector público, ahora comparte el protagonismo con el sector privado, en particular el sector empresarial y financiero, lo que se visualizó desde la Convención de las Naciones Unidas en 2003. Es así que el autor nos ofrece una perspectiva de cómo se ha incrementado la participación del sector privado en actos de corrupción que directa o indirectamente ha agravado la del sector público. De este modo, el autor pone énfasis en los efectos tanto económicos como debilitadores de las instituciones públicas. Nos ofrece una

distinción entre corrupción política y administrativa para enfatizar los sectores que afectan directamente, refiere cuáles han sido los principales mecanismos para combatir la corrupción y señala algunas de las nuevas soluciones y alternativas donde resalta la ética y la importancia de fomentar y asimilar los valores éticos y al respecto también realiza una reflexión sobre los códigos de conducta y la importancia de realizar acciones complementarias para revertir el crecimiento de la corrupción.

El segundo documento de Carles Ramió y se titula *Los valores públicos del futuro en el contexto de la Administración 4.0*. En este trabajo el autor parte de la hipótesis de que “se está produciendo una concatenación de circunstancias en el mundo que están generando cambios muy profundos a nivel tecnológico, económico, social, político e institucional. Y para superar estos retos hay que invertir más en valores públicos y cívicos. Además, hay que renovar y actualizar estos valores en consonancia con los desafíos”. El autor identifica diversos elementos críticos en el mundo actual en los ámbitos: tecnológico, económico, social, político, en el Estado así como en las administraciones públicas. Señala que el panorama en el presente y el futuro es desalentador “El mundo actual es complejo, el del futuro lo será todavía más”. Ante este panorama señala que las administraciones públicas “deben recuperar el espacio perdido y asumir el dominio de la agenda pública, en un contexto complejo de gobernanza. El autor enfoca su atención en el futuro, destacando la importancia de los valores al señalar que “los valores, la falta de ellos o su estado defectuoso, son el problema y también pueden ser la solución”. Sostiene que será necesario “definir y socializar nuevos valores públicos y comunitarios”. Los poderes públicos deben definir y defender con todos los medios a su alcance un conjunto de valores que consideren fundamentales de cara al futuro. Ramió propone “una posible agenda de nuevos valores (algunos son valores antiguos y clásicos) de cara al futuro”. Finalmente, propone una definición de un estatuto ético para la inteligencia artificial y la robótica en la Administración pública.

El siguiente trabajo titulado *Utilidad y potencial de la ética y los códigos de ética para incorporar valores en los servidores públicos* de Diana Vicher, nos ofrece una reflexión sobre la ética y el servicio público, sobre todo auscultando a los autores clásicos y contemporáneos de la disciplina de la administración pública,

a partir de lo cual nos presenta algunas de las ideas plasmadas en sus textos en los cuales se visualiza de manera nítida la existencia de preceptos éticos para la conducción del servidor público; lo cual da cuenta de qué importante han sido de mucho tiempo atrás formar a un administrador público con convicciones, orgullo y sacrificio por su trabajo, por el interés público. En el documento se reflexiona sobre la idea de los códigos éticos, su estructura y composición, sobre todo desde la perspectiva de algunos especialistas en el tema, asimismo se examinan sus alcances y qué otros mecanismos deben acompañarlos para que se constituyan en un instrumento que más que hacer conocer valores, permita asimilarlos. Finalmente se conjugan la importancia de la enseñanza de la administración pública, la carrera administrativa (junto con el Estatuto que la norma) y los valores para hacer coincidir deber y obligación en el servidor público.

El cuarto trabajo es de la autoría de Iván Lazcano, se titula, *Preceptos éticos de la política moderna*, en este documento se explora la magnitud del cambio que se presenta en la forma de concebir el alcance de los preceptos éticos para el político a partir del surgimiento de la práctica política asociada al desarrollo del Estado moderno. Para ello se usa como referencia el pensamiento de Nicolás Maquiavelo y de Max Weber. Se analiza que el realismo político desarrollado por Maquiavelo quien concibe una ética política que se aparta de la concepción griega clásica, así como medieval, en el sentido de que identifica un conjunto de preceptos que los políticos deben seguir si es que desean lograr el mayor grado de éxito político: mantener el Estado. Mientras que Max Weber profundiza algunas de las apreciaciones realistas de la política característica de la época de organizaciones burocráticas y de masas. A partir de ello, el autor plasma cómo Weber identifica una concepción dicotómica de la ética de la convicción y de la responsabilidad a la que se enfrentan los políticos; pues considera que un político propio de la democracia contemporánea debe atender los preceptos derivados de ambas concepciones éticas, pero que en última instancia debe dar preferencia a la responsabilidad de las consecuencias de sus actos y decisiones.

El quinto trabajo es de Oscar Diego Bautista, el cual lleva por título *Valores universales de los servidores públicos*. El autor señala que en la etapa o era de la globalización económica iniciada desde finales de los ochenta del siglo XX,

ha existido un crecimiento importante de la corrupción. Dicho problema ha sido considerado como un fenómeno mundial por las Naciones Unidas. Bajo la tesis de que, cuando se rescatan y fomentan los valores éticos en los servidores públicos, éstos 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, cobra fuerza la idea de consensuar una ética global que guíe y oriente la conducta de gobernantes y servidores públicos de todos los países del mundo. Pero ¿es esto posible? ¿Existen valores universales para todo servidor público sin importar su cultura y las condiciones de su país? En caso de que así sea, ¿cuáles son los valores que debe poseer todo servidor público? ¿Dónde se encuentran esos valores? Un elemento a señalar es que este trabajo se enfoca en documentos en materia ética emitidos por organismos de alcance internacional como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así como, el Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En dichos documentos se señalan los principales valores tendentes a generar una buena conducta de los servidores públicos. Con esta investigación, el autor, pretende demostrar que, aunque de forma lenta e insuficiente, se avanza en la construcción de una cultura ética homogénea para servidores públicos de los gobiernos y administraciones públicas de numerosas naciones.

El sexto documento que compone esta obra es de Jaime Rodríguez Alba, titulado *El lugar de la ética normativa en la ética aplicada a la gestión pública. Alcance y aporte de la fundamentación en el diseño de herramientas institucionales para el fomento de la gestión ética*. Dicho trabajo se orienta a establecer en qué sentido las herramientas filosóficas de análisis y fundamentación pueden ser una ayuda vital para el diseño y aplicación de los códigos de ética. En palabras del autor: “Para completar este objetivo procedemos con la siguiente argumentación. En primer lugar delimitamos someramente el campo de la ética aplicada a la gestión pública, señalando el lugar que la ética normativa y la metaética, en tanto niveles de reflexión ética, tienen respecto a la aplicabilidad de la ética. En segundo lugar entraremos en el problema de la fundamentación ética en el caso de la gestión pública, desentrañando un modelo de fundamentación, denominado *fundamentación in media res*. En tercer lugar precisamos el alcance y límites que los códigos de ética tienen en

la generación de prácticas éticas, sentando la argumentación sobre la noción de ejemplaridad.” Para Jaime Rodríguez estudiar la moralidad de las instituciones es importante “por cuanto las organizaciones públicas contribuyen a generar la cultura cívica y el desarrollo moral tanto de sus miembros como de la ciudadanía”. Destaca la importancia de debatir sobre la importancia de la ética en la gestión pública al decir: “Tematizar el *ethos* organizacional permitirá fomentar principios y valores potenciando la convergencia de la agregación de intereses con la de la integración de los mismos en proyectos colectivos, así como el maridaje de la lógica de lo apropiado con los principios y valores de la gestión pública. Un modo de tematizar el *ethos* de la organización en el proceso de fundamentación normativa es el abordaje de los códigos éticos. Los códigos establecen declaraciones valorativas que orientan la conducta, definen el carácter de la organización y propician buenas prácticas. Cumplen así una doble función: internamente formalizan valores y criterios de decisión; externamente gestionan la reputación de la organización.”

El tema de los valores no es un tema acabado, los valores están vivos, nuevos valores surgen y otros pierden fuerza con el paso del tiempo y conforme las sociedades cambian, pero en cualquier caso acompañan en su actuar al ser humano.

Enfocándonos en los servidores públicos, como lo señalamos antes, los valores y los códigos han estado presentes desde las antiguas civilizaciones, desde entonces el interés y la preocupación por formar buenos gobernantes ha sido una constante, prueba de ello son la gran cantidad de obras denominadas Espejos o Consejos de Príncipes.

Hoy en día, en un mundo en el que el éxito se mide por tener, poseer y acumular riquezas, es central poner particular atención a reconstruir, fortalecer e interiorizar los valores en la sociedad y en los servidores públicos para evitar que traicionen su vocación o falten al deber que se les encomendó, que aunque muchos no lo conozcan reside en la lealtad y en el servicio a la sociedad.

Los exhortamos para que con esta obra conozcan más de cerca los valores que existen para el servicio público, a reflexionar en cada uno de ellos, a comprenderlos, a adoptar alguno y practicarlo día a día. Si cada servidor público fuera verdaderamente responsable de realizar bien (y prepararse para ello) cada una de sus tareas, el funcionamiento de las instituciones públicas se mejoraría notablemente y esto, de manera natural regeneraría la confianza de los ciudadanos y con ello la credibilidad en el gobierno.

**NOTAS SOBRE CORRUPCIÓN Y
ÉTICA: UNA PERSPECTIVA
DESDE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

NOTAS SOBRE CORRUPCIÓN Y ÉTICA: UNA PERSPECTIVA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Carlos Reta Martínez*¹

El panorama desolador que se desprende de la corrupción hace necesaria la discusión de esta problemática y la consiguiente formulación de propuestas de solución para disminuir esta difícil situación que se ha tornado sistémica en nuestro país. Entre los planteamientos que se han ofrecido como respuesta está reforzar los valores éticos, lo que abordaremos como un medio que, complementado con las reformas y la expedición de

¹ Presidente del Consejo Directivo del INAP.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde realizó también estudios de ingeniería y de maestría en administración pública.

En la administración pública se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno y Secretario General “C” del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Materiales Didácticos y Culturales, así como asesor del C. Secretario en la SEP. Fue Presidente del Comité Técnico del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso Casa Propia. En INMECAFE asesoró los programas de descentralización geográfica y reforma administrativa. Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997), miembro de la Gran Comisión y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187 de California. Fue Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. Coautor de los libros “Derecho y Ética de la Información”, Medios de Comunicación, México, 1995 y “La Agenda Política Electoral 2003. Reflexiones Colectivas”, Editorial Laguna, México, 2003.

nueva normatividad, podrían constituirse en un frente sólido dirigido a disminuir el nocivo fenómeno.

Aspectos generales de la corrupción

La corrupción se ha esparcido en todos los ámbitos del gobierno y la sociedad mexicana razón por la cual requiere atención inmediata, pues las dimensiones que ha adquirido afectan el buen curso de los asuntos políticos, administrativos, económicos y sociales en el presente, y quebrantan las posibilidades de desarrollo hacia el futuro.

Hasta hace algún tiempo la corrupción se atribuía a los espacios públicos y gubernamentales, donde sin duda es más evidente por la polémica implícita en los asuntos públicos. No obstante, ésta aparece también entre las corporaciones, individuos y otros entes privados, pero es menos visible y hasta hace algún tiempo menos trascendente (antes de la globalización económica y financiera).²

En el gobierno todo tipo de fenómenos son mucho más visibles o evidentes dado que, al ser éste el responsable ante el pueblo, sus acciones están “constantemente expuestas a la publicidad y la crítica”, de aquí que cualquier asunto se pueda convertir en “un ingrediente explosivo para la opinión pública” (Muñoz Amato, 1954). Esta es una de las razones que explican la atención preponderante que se ha dado a la corrupción en los gobiernos.

Aunque esa idea se está modificando y se ha explicado que la corrupción puede estar tan presente en el sector privado como en el público, y que la distinción de sus efectos reside en que los valores lesionados son diferentes, tanto en lo cuantitativo como en las alteraciones que las conductas corruptas provocan. De modo que si en la empresa se transgreden los principios funcionales de la organización, en la administración pública se violan los objetivos institucionales y el sistema jurídico (González, 2005).

² Según el Banco de México la corrupción en el país representa cerca del 9% del PIB. De acuerdo a datos del INEGI la corrupción alcanzaría 347 mil millones de pesos que equivaldrían a aproximadamente el 2% del PIB. Casar, Anatomía de la Corrupción, 2015, p. 42.

Si bien no hay consenso acerca de su definición y se puede encontrar una enorme tipología de conceptos, se puede afirmar que la corrupción consiste en un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada. La palabra corrupción proviene de la familia de términos del latín *CORRUPTIO*, *INFECTIO*, *CONTAMINATIO*, *DEPRAVATIO*, así que es toda acción o conducta que desvía, o torna irregular el orden de cosas instaurado como aceptado y asumido.

El politólogo Carl Friedrich ha señalado que la corrupción no es sólo un tipo de comportamiento que se desvía de la norma que realmente prevalece o se cree que prevalece en un contexto dado; sino que es la conducta desviada, asociada con una motivación particular: el de la ganancia privada con fondos públicos (Warren: 2004).

Perspectivas más contemporáneas han hecho énfasis en que las concepciones sobre la corrupción han cambiado, sobre todo a partir de la Convención de las Naciones Unidas de Mérida, en 2003, donde se tipificó como una actividad ilegal que también se presenta en el sector privado, refiriendo en particular a los empresarios (González, 2005).

En esa ocasión se volvieron a poner de manifiesto las dificultades para definir el término, debido a que puede significar diferentes cosas de acuerdo al lugar o a las personas y, del mismo modo, se hizo notar que sus características están asociadas a valores, y que tiene un referente histórico y cultural, así que las nociones sobre la corrupción pueden cambiar de acuerdo con el tiempo y la sociedad de que se trate.

“Aquello que una sociedad llama ‘corrupto’ depende de su legislación, sus códigos morales y éticos, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a ‘lo público’” (Arjona, 2002: 4).

De este modo, la corrupción se ha identificado como un fenómeno social político y económico que, incluso cuando ha estado más asociado a las conductas gubernamentales, está presente en mayor o menor medida en todos los grupos sociales pues incluso como lo ha señalado Amparo Casar, “el ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de

corrupción extendidos” (2015). Y más aún, el fenómeno también se ha ubicado en Organizaciones no Gubernamentales que respondiendo a sí mismas, se han convertido en fachadas de actos ilícitos (Montenegro, 1997: 8)

Las prácticas de corrupción más comunes son el tráfico de influencias, el **soborno**, la extorsión y el fraude.

El nuevo papel del sector privado en la corrupción de los asuntos públicos

A partir de la “reducción del papel del Estado” que contrasta con la creciente participación del sector privado en la prestación de servicios, encabezado por los empresarios, es necesario poner en perspectiva las nuevas connotaciones (de dimensión y efecto) que adquiere la corrupción en este sector, que ahora está más estrechamente vinculado con el sector público por la vía de su creciente participación en el desempeño de labores que estaban sólo a cargo de los gobiernos.

Esta situación plantea un desafío mayor, pues pronostica escenarios más difusos para determinar la responsabilidad sobre la corrupción y por consiguiente, para aplicar sanciones.

Esta corrupción ha sido identificada como “moderna”, producto de la globalización, una corrupción estructural y sistemática que surge donde el sector público y privado confluyen (Sánchez, 2012).

Y más aún, la corrupción también se ha visualizado creciente entre los individuos particulares, cuando generan entre ellos acuerdos ilícitos para violar la norma o desviar las formas institucionales establecidas. Por ejemplo, cuando entre ellos se hacen contratos que omiten información o que dan información errónea a fin de pagar menos impuestos o evadir la ley; cuando se compra o vende material producto de la piratería. O bien, se pueden cometer actos fraudulentos que pueden ir en detrimento de una empresa o del gobierno.³

³ La American Chamber Commerce ha señalado que la piratería, sobre todo de software falso, ocasiona pérdidas de 43 mil millones de pesos al año. Milenio. com, “Corrupción cuesta 165 pesos al día a cada mexicano: IMCO”, 13 de octubre de 2015. http://www.milenio.com/negocios/Cuesta-dia-corrupcion-mexicano_0_608939112.html.

En agosto de 2015 la titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Arely Gómez González, aseguró que el “cáncer de la piratería” este año causaría pérdidas por 13 mil 144 millones de pesos (El Financiero, 2015).

Acciones de éste tipo involucran conductas en las que se violenta la propiedad intelectual, como cuando se incurre en plagio; cuando se venden productos por encima de los precios establecidos, cuando dentro de las empresas se estipula que hay seguridad social para los empleados y no se les proporciona en realidad; cuando en fin, se hacen o dicen cosas que permiten obtener beneficios o ganancias privadas en detrimento del trabajo o actividades de otros. Como se ha señalado, la corrupción está por todas partes, incluso en los ciudadanos que la condenan pero la practican, pues como lo señala Amparo Casar “nos indigna pero la toleramos” (2015).

Las concepciones sobre la corrupción, como se ha apuntado, tienen un referente histórico y cultural. Esto nos lleva a reflexionar que, aunque son múltiples las razones que hoy nos llevan a centrar el interés en la corrupción, uno de los principales motores que actualmente impulsa las medidas anticorrupción a nivel internacional ha sido económico, organismos como Transparencia Internacional (TI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establecen en sus documentos una relación directa entre corrupción y aspectos relativos al crecimiento económico.

BID: “La corrupción debilita las instituciones democráticas y desalienta las inversiones y la creación de empleo” (BID, 2015).

OCDE: “La percepción generalizada de corrupción (...) “y una insuficiente aplicación de las leyes constituyen problemas serios que desalientan la inversión y promueven la informalidad” (OCDE 2015: 4).

BM: “los datos demuestran que una buena gestión de los asuntos públicos y la lucha contra la corrupción deberían ser elementos centrales para mejorar las condiciones para la inversión y el clima empresarial” (BM, 2015).

Incluso autores como Claudio Orrego han manifestado que “Hay evidencia suficiente para sostener que debido a la corrupción se incrementan

los precios de los bienes y servicios y su calidad se deteriora. Por ejemplo, los sobornos que ofrecen contratistas privados a funcionarios de gobierno para ganar concursos de obra pública son financiados mediante costos inflados o a través de materiales de construcción de menor calidad”. Y que “Igualmente, existe una estrecha relación entre el grado de corrupción y los niveles de inversión y crecimiento: la corrupción actúa como un impuesto a las inversiones y reduce el atractivo del país frente a otras naciones con menor incidencia, o bien, estimula a las empresas para actuar en el sector informal de la economía y ello reduce la recaudación fiscal” (citado en Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, 2015: 7).

Como ya se señaló, la preocupación en torno a que disminuya la corrupción en los políticos y los servidores públicos se plantea como condición para que los empresarios decidan invertir; pues se ha considerado que un país competitivo es uno que resulta atractivo a los inversionistas. Sin embargo, esto es un tanto cuanto absoluto, pues lleva implícito el considerar que el empresario siempre es honesto y que tomará su decisión sólo en términos de la corrupción que existe en un país, cuando en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias, sean éstas legales o no.

No obstante, en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias, sean éstas legales o no. De esto da cuenta el Informe de Transparencia Internacional de 1997, en el que se evidenció que “las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. Y que, al mismo tiempo, los funcionarios públicos de países como Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam, se ubicaron entre los más dispuestos a aceptar los sobornos de las empresas privadas (Transparency International, 1997: 1 y 7) (Bautista, 2005: 52).

Precisamente Jaime Rodríguez-Arana (2013, 24-25), que coincide con Bernardo Kliskberg (2011: 299-305 y 2014), considera que las crisis financieras también obedecieron a que en las escuelas de dirigentes económicos y empresariales, la enseñanza de la ética no ha sido eficaz, y lo que se ha

transmitido, como el objetivo clave de la empresa o de la sociedad financiera, es únicamente conseguir el beneficio.

De aquí que tanto a Kliksberg (2014) como a Rodríguez-Arana (2013), entre otros estudiosos del fenómeno, también les resulte preocupante la especulación en el ámbito financiero, pues constituye una manifestación de la corrupción, en tanto se basa en el deseo de enriquecimiento a toda costa. Este punto ha trascendido tanto que la manipulación ilegal de los mercados financieros internacionales se ha ubicado como uno de los aspectos más preocupantes de la corrupción pues vulnera las economías nacionales (Montenegro, 1997: 7).

Así que, si la corrupción ha alcanzado niveles tan altos y sus protagonistas del sector público y privado tienen culpas similares aunque responsabilidades diferentes, la actuación de las empresas privadas que realizan contratos con los gobiernos debe analizarse, sobre todo a la luz de las evidencias de comportamientos deshonestos e ilícitos, como los que se han evidenciado, desde ENRON, *British Petroleum*, la crisis financiera de 2008 o el caso de OHL.

Factores relevantes sobre la corrupción

Los especialistas en el análisis de la corrupción coinciden en que se trata de un fenómeno asociado históricamente a todas las formas de organización gubernamental que han existido, desde las más simples hasta las más complejas. Su control se ha establecido mediante procesos de racionalización de la organización y funcionamiento de éstos, con instituciones, normas y sanciones. Pero que, aunque existan controles eficientes, también se coincide en que nunca se erradicará por completo, que es un problema de normas, pero sobre todo humano (ya que la condición humana inevitablemente propende a la satisfacción de sus ambiciones personales) y que existe en todas partes en diferente medida.

Lo relevante es la intensidad con que se manifiesta. En el caso de México, por sus manifestaciones sistémicas, da cuenta de un problema de enorme trascendencia pues conlleva la pérdida de “autoridad moral, debilita la eficiencia de las operaciones gubernamentales, aumenta las oportunidades

para el delito organizado, estimula los abusos de fuerza de la policía, agrega cargas al contribuyente y tiene un impacto directo sobre los pobres” (Montenegro: 6).⁴

Al respecto se puede mencionar el dato producto del Estudio Semáforo Económico Nacional del observatorio México ¿Cómo Vamos? 3er trimestre del 2015, donde se indica que al cierre de 2014 la corrupción generó pérdidas de inversión de casi al 5%, lo que se traduce en cifras de 2,000 millones de pesos en inversión privada más otros 1,000 millones de dólares inversión extranjera directa (Forbes, 2016). Mientras que para 2018 se alcanzó hasta un 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) (Reporte Índigo, 2018).

Si bien Tomas Paine ha señalado que mientras la sociedad es el fruto de nuestras virtudes, el gobierno lo es de nuestros vicios (1776:13); cuando la corrupción se va expandiendo a todo tipo de ámbitos, la sociedad va perdiendo progresivamente sus aptitudes virtuosas, pues el cuerpo social emprende un proceso integral de descomposición interna.

Esto también ha sido enfatizado por Gerald Caiden: “Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no la excepción” (Caiden, 1997).

Se han ubicado muchos tipos de corrupción, pero dentro de la corrupción pública, centralmente se han identificado dos tipos: la corrupción administrativa y la corrupción política.

Corrupción administrativa

Los conceptos sobre corrupción administrativa se desarrollaron inicialmente en torno a la idea de que el cargo se utiliza para obtener beneficios privados. Esto tiene connotaciones particulares, pues el concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es

⁴ En su informe del informe Índice de Percepción de la Corrupción presentado en 2015, Transparencia Internacional (TI) explicó que los niveles de corrupción en México han mostrado incrementos significativos en los últimos 3 años, de ello se ha tenido como resultado pérdidas por 1.5 billones de pesos al año.

que tal concepto permitió el establecimiento de “una ingeniería institucional contra la corrupción” que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apegue a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo.

De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la clara definición de los cargos, por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

Este es uno de los puntos que hoy particularmente son fuente de debate pues precisamente el ideario neoliberal, implantado mediante reformas privatizadoras y neogerenciales, desecha la importancia de las especificaciones en torno al cargo, al anteponerle la flexibilización, la agenciación, la desregulación, los contratos por desempeño y los mecanismos de mercado, lo mismo que el traslado de la prestación de servicios al sector privado.⁵

Es necesario apuntar que no en todos los países la administración pública logró el apego a las normas y reglas específicas sobre el cargo, ni la clara definición de sus propósitos y normas de conducta.⁶ Esto correspondió a los países desarrollados, aunque con la aplicación, en la década de 1990, de las reformas neogerenciales a nivel mundial, se afectó el control, la jerarquía y la responsabilidad; no obstante, la mayoría de estos países siguen manteniendo niveles de corrupción que distan de los que existen en la mayoría de los países emergentes.

En estos países, también referidos como del tercer mundo, se observa que el “comportamiento inmoral de los funcionarios y gestores públicos es un fenómeno frecuente. Además de que se considera que la corrupción se aprecia

⁵ La principal idea de la NGP es la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados. (Suk, 2007: 516).

⁶ En México se estableció el “servicio profesional de carrera”, pero éste además de que se instauró en el contexto de la reforma neogerencial de corte neoliberal, se desvía radicalmente del concepto de cargo, además de que la Cámara de Diputados mostró en 2004 pruebas evidentes de sus pésimos resultados.

en todos los niveles sociales, razón por la cual el establecimiento de códigos de conducta ética es particularmente relevante (Rodríguez-Arana, 166).

La corrupción política

Dentro de esta categoría se comprende a los dirigentes electos, los responsables de un partido político o los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial; aunque se ha razonado que también incurren en corrupción política el o los ciudadanos que emiten su voto a cambio de una compensación económica o de otro tipo. Así que la corrupción política se ha referido como la transgresión activa o pasiva de las normas que rigen el cargo o la función que cumplen los sujetos antes referidos (Malem, 2001: 27).

Así que este tipo de corrupción alude principalmente a situaciones en las cuales un político o un partido político recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de ejercer influencia en una decisión que beneficiará quien ofrece el soborno.

No obstante en este caso también se vuelve a poner de manifiesto que la legalidad o ilegalidad de la corrupción dependerá del tratamiento que el sistema jurídico ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia (Malem: 27).

En suma, los actos de corrupción política han sido referidos como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de la función de carácter político, con el objeto de obtener un beneficio.

Entre los efectos más nocivos de las redes de corrupción que se instauran está el debilitamiento de la estructuras social, pues cuando en las contrataciones con el Estado media un intercambio corrupto las prioridades y decisiones dejan de estar en función del interés general para estar determinadas por el decisor corrupto que lleva como prioridad el interés de quien paga a los políticos corruptos.

Esto pervierte el sistema democrático representativo, pues se destruye la toma de decisión democrática sustentada en el voto, ya que no se atiende a

éste sino a intereses ilegítimos. A su vez, esto determina que se busque ocultar la información, junto con las verdaderas razones a que obedeció la toma de decisiones. También, es frecuente que un acto corrupto desencadene otros y se formen cadenas de ilegalidades que encierran compromisos corruptos que para mantenerse necesitará impunidad (Malem: 29).

Una vez en este estadio, el derecho deja de cumplir su función de prevención, junto con el Estado de Derecho, y la regla rampante que surge es el “todo se vale”. Consecuentemente, los asuntos públicos se observan como un medio para lograr fines privados, con lo que se diluye a su vez la diferencia entre lo público y lo privado. De aquí que la corrupción no sólo afecta lo económico sino que también distorsiona las políticas públicas y las instituciones democráticas.

Por cuanto a los partidos políticos, la corrupción se asocia principalmente a las redes que se establecen entre éstos, el aparato estatal y las empresas que se interesan en las concesiones de obras, y servicios públicos.

La corrupción política se caracteriza por su forma de manifestarse, no es individual sino generalizada y practicada por redes estables que realizan intercambios irregulares, pero provoca la destrucción de la democracia y ésta no es posible detenerla a partir de medidas de control, aparatos de investigación y judiciales eficaces o bien con la imposición de penas individuales (Malem, 34).

Algunos mecanismos para el control de la corrupción

Los esfuerzos por racionalizar, definir y limitar el ejercicio de los servidores públicos estuvieron enmarcados en el surgimiento de la administración pública moderna, precedida por los regímenes absolutistas en los que se observó un fuerte incremento de la corrupción, ante lo cual era necesaria la racionalización de la administración pública, donde destaca el sometimiento de su actuación a la norma y la preparación de los servidores públicos; que precediera al ascenso desde los empleos subalternos a los superiores. Pues como señala Max Weber (1986), el logro de la racionalidad requiere una formación especializada.

A fin de reprimir las faltas que cometen o pueden cometer los servidores públicos, se han establecido regímenes disciplinarios y se ha definido la responsabilidad (administrativa, penal o civil) a que deben responder por los daños causados en el ejercicio de su función. Incluso en los últimos años precisamente se ha hecho fuerte énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos, pero los niveles de corrupción continúan en ascenso.

Hoy está en boga que la lucha contra la corrupción mediante técnicas de vigilancia y supervisión no es suficiente, por lo que se ha señalado que es esencial que los ciudadanos participen en los esfuerzos anti-corrupción; empero, se han detectado diferentes aspectos que hacen ambigua la participación, que sigue ocupando un lugar secundario entre los recursos empleados en la rendición de cuentas (Warren 2005).

Así que las posibilidades que puede brindar la participación deben analizarse en torno a:

- Incentivos: la participación se puede utilizar como una vía de acceso al gobierno.
- Interés: hay un problema de bienes públicos, pues sólo excepcionalmente habrá suficiente interés como para invertir esfuerzo y tiempo.
- Medios: si se logran organizar, las elecciones no son suficientes para otorgar la capacidad de acción necesaria para luchar.
- Vulnerabilidad frente a las élites políticas: dependencia de los ciudadanos y los recursos limitados para hacer un seguimiento de aquellos a quienes están sujetos.

La búsqueda de nuevas soluciones y alternativas incluso se ha convertido en un tema de la agenda mundial que fundamentalmente sigue las pautas marcadas por el *kit* de ideas que la comunidad internacional ha producido, bajo la lógica de que un mismo esquema sirve o queda a todos los países. Se debe recordar que en la adaptación de ideas, resultados o prácticas exitosas de otros países o contextos, para resolver problemas o atender necesidades de otro, existe una gran complejidad que rodea y le otorga una forma singular a la misma situación en un contexto diferente. Esto es, que la adaptación no

es un aspecto aislado, sino que comprende una serie de organismos, normas, recursos e intereses que deben tomarse en cuenta, todo aquello que en su momento John Gaus denominó la ecología, en el caso de la administración pública (Heady, 2001:86).

Esta perspectiva continúa enfocando su atención en los servidores públicos, mientras que no contempla, sino de manera superficial, la participación de la contraparte, el sector privado que tiene gran intervención en la prestación de servicios, además de que continúa incrementando su presencia en las actividades del gobierno y la administración pública, sin que se hayan establecido las instituciones y la normatividad adecuadas a estas nuevas relaciones.

Y más aún, no se ha puesto atención a que los principales costos económicos para los países y sus sociedades, también se desprenden de la corrupción que se da en el sector financiero de la economía mundial.

La ética contra la corrupción

Las inquietudes relacionadas a las dimensiones que ha tomado la corrupción y sus efectos, han tenido su contraparte en trabajos e investigaciones que buscan aportar ideas para disminuir estos problemas.

Dado que la corrupción refiere al grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada; su contraparte se encuentra en la ética como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida, que se refiere a la reflexión sobre el hecho moral, cuyo objeto es encontrar las razones que justifican la adopción de un sistema moral u otro.

Asimismo, esta moral se compone por imperativos cuyo acatamiento se da en función de la convicción interna de cada persona. La moral actúa sobre los sujetos y condiciona su comportamiento, es la pauta de comportamiento individual o grupal que se constituye como aquello que reprime o alienta determinadas conductas, y es claro que las conductas que deben alentarse son

aquellas que se asocian a valores como el bien común, a fin de equilibrar las conductas egoístas.

En este sentido cabe resaltar que si bien la corrupción puede ser un problema de normas, es sobre todo humano pues atiende a las ambiciones personales de la condición humana.

Aunque desde luego, es de tener en cuenta que el estudio empírico de la naturaleza humana es materia de la antropología y la psicología; y que el estudio de la ética va más allá. Como lo señaló Emmanuel Kant, lo central de la ética consiste en conceptos (que implican razonamiento y asimilación de conocimiento), no en ejemplos. Y esto es así porque la buena conducta no es imitación sino acción responsable (Garrido, 2009).

Las personas actúan por representación de leyes morales que cumplen consciente, no ciegamente. Por ello la voluntad humana puede cumplir la ley moral cuando vence las inclinaciones instintivas y pasionales de la naturaleza. En esta voluntad la ley moral se manifiesta como constricción y mandato o imperativo que se ha de cumplir por esa voluntad (Garrido, 2009).

Los imperativos, que son las fórmulas de la determinación de la acción, Kant las desarrolló como fórmulas del análisis de un acto concreto que nos ayudan a entender cuál es la forma en que se puede actuar de forma ética.

Mencionaré sólo la fórmula de la Ley Universal, como una muestra de las máximas que, señala Kant, si es seguida por los individuos, puede producir conductas éticas:

“Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne universal”.

Así que en el entendido de que las normas morales se internalizan a lo largo de la vida, la interacción social es un elemento central del desarrollo moral. (Montenegro 10).

Estudiosos como Bernardo Kliksberg han enfatizado que las sociedades en que la corrupción es mínima, tienen fuertes bases enraizadas en valores

éticos, son sociedades que mantienen altos estándares éticos que les permiten tener economías fuertes, bajos niveles de corrupción y un alto desarrollo social. De aquí que proponga que si se fomentan estos valores se pueden generar cambios, que no es seguro que se detonen solamente a partir de la expedición de nuevas normas, o al menos no sólo de éstas.

En este sentido, considera que el gobierno desempeña un papel central al impulsar permanentemente la discusión sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas, lo mismo que los valores éticos anticorrupción y pro igualdad, solidaridad y cooperación pues son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores, a su vez, deben ser cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes (Kliksberg: 2006: 20).

Códigos de conducta

Entre las acciones que se pueden promover para orientar la internalización de conductas asociadas a valores éticos que fortalezcan el tejido social, Rodríguez-Arana ha sugerido el establecimiento de Códigos de conducta que codifiquen los criterios éticos del servicio público, si bien el tratamiento que éste autor da al tema se centra en el servicio público, también podría extenderse a otras áreas económicas, políticas y sociales.

La codificación se ha ofrecido como una forma de mejorar la calidad de los servicios y la rectitud de los funcionarios públicos. Se considera que la existencia de un conjunto de normas éticas puede impedir, o al menos dificultar la corrupción, en cualquiera de sus modalidades.

Esto se sugiere sobre todo en países emergentes pues allí, además de que la cultura de la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, se ha encontrado que el comportamiento de los funcionarios y gestores públicos desafortunadamente es un hecho frecuente. Así que se ha coincidido en que en estos países es muy importante establecer códigos de conducta.

Si bien se reconoce que los códigos no arreglarán los problemas, éstos pueden constituirse como puntos de referencia importantes, que permitan que los valores del servicio público sean positivos y que también estén al

alcance de los ciudadanos, constituyéndose como un instrumento que se oriente a internalizar conductas positivas que confluyan para hacer viable el desarrollo integral de la sociedad.

Conclusiones

La problemática de corrupción tanto a nivel mundial como en nuestro país se ha convertido en un fenómeno sistémico que se ha extendido a todas las esferas política, económica y social, razón por la cual requiere atención y soluciones urgentes que si bien no resolverán a corto plazo la problemática, deben configurarse para proyectar avances sólidos en el combate a la corrupción.

Estas soluciones no sólo pueden concebirse en torno a un aspecto como el normativo, pues también es necesaria la renovación de la sociedad a partir de inculcarle valores orientados a la búsqueda del bienestar común que tenga como objetivo generar beneficios sociales, económicos y políticos.

Al mismo tiempo, será relevante emprender acciones complementarias a fin de orientar la conducta de los diferentes grupos sociales para dejar de participar y tolerar la corrupción, lo que conlleve revertir el proceso que ahora observamos: que la corrupción no es la excepción sino la norma.

En el caso de los problemas particulares de México, algunos autores como Mauricio Merino consideran que la clave para combatir la corrupción es la Ley General de Responsabilidades que se tiene proyectado aprobar en 2016.

Pero también considera que esa ley debe diseñarse contemplando el problema de la corrupción no como un fenómeno individual sino sistémico, ya que se ha encontrado que una ley que sólo se orienta a especificar conductas sancionables de servidores públicos en lo individual no hace sino castigar a “los operadores más débiles de la cadena de corrupción o produciendo chivos expiatorios”.

Así que es necesario que se proyecte una estrategia que contemple de manera integral tanto la normatividad anticorrupción, como internalización

de conductas éticas, a fin de concebir soluciones adecuadas a un problema estructural como el que se ha generado en el país.

Bibliografía

- Arjona Trujillo, Ana María (2002). “La corrupción política: una revisión de la literatura”, Documento de Trabajo 02-14, Serie de Economía 04, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.
- Bautista, Óscar Diego (2005). “La ética y la corrupción en la política y la administración pública”. Madrid, UCM, tesis de maestría.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). “Integridad institucional”<http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/integridad-en-el-grupo-bid/integridad-institucional,1291.html>.
- Banco Mundial (2015). “La revolución de los datos: cómo medir la gobernabilidad y la corrupción”. <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm>.
- Caiden Gerald, (1997). “La democracia y la corrupción”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 8 May. Caracas.
- Friedrich, C. (1989). “Corruption Concepts in Historical Perspective”, en H. e. al., *Political corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Forbes (2016). “Corrupción ahuyenta inversión por 2,000 mdp en 2014”, enero 12, <http://www.forbes.com.mx/corrupcion-ahuyenta-inversion-por-2000-mdp-en-2014/>.
- Garrido, Manuel (2009). Una ética de la libertad en Immanuel Kant, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, (Edición de Manuel Garrido y comentarios de H. J. Paton) Madrid, Tecnos.
- González, Edmundo (2005). *Corrupción*, Patología Colectiva, México: INAP: CNDH.
- Heady, Ferrel (2001). *Public Administration. A comparative perspective*, New York, Marcel Dekker, Inc.
- Kautilya, *Arthashastra*, (2008). México, UAEM,-Miguel Ángel Porrúa (IV A.C.)
- Kliksberg, Bernardo (2014). “La explosión de las desigualdades”, Canal Once, Colaboraciones Especiales, 01 de marzo de 2014. <http://www.>

- mexicosocial.org/index.php/colaboradores/colaboraciones-especiales/item/481-la-explosion-de-las-desigualdades.
- Kliksberg, Bernardo (2011). “Un examen de las relaciones entre ética y economía”, en BBVA, Valores y Ética para el siglo XXI, BBVA, España.
- Kliksberg, Bernardo (2006). *Más ética, más desarrollo*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- El Financiero (2015). “Piratería dejará pérdidas económicas por 13 mil mdp en 2015: Gómez”, Secc. Nacional, 25 de agosto. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pirateria-dejara-perdidas-economicas-por-13-mil-mdp-en-2015-gomez.html>.
- Malem Seña, Jorge F. (2001). “La corrupción política”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 31.
- Montenegro de Fletcher, Alma (1997). “Corrupción, democracia y ética”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Chile), file:///C:/Users/Propietario/Downloads/pan-corrupcion-democracia.pdf
- Muñoz Amato, Pedro (1954). *Introducción a la administración pública*. México: FCE.
- Paine, Thomas (1776). *Common Sense and the Crisis*, New York, Dolphin Books. Ed. Facsimile.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2013). *La dimensión ética de la función pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE*. Paris, OCDE, 2015.
- Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México (2015). “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la CPEUM que presentan las senadoras y los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República”, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf> 2015.
- Reporte Índigo, (2018). <https://www.reporteindigo.com/indigonomics/los-altos-costos-de-la-corrupcion-en-mexico-segun-cifras-de-la-ocde/>.
- Riggs, Fred (1967). *The ecology of public administration*, New Delhi, The Indian Institute of Public Administration.
- Sánchez, José Juan (2012). *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM

- Suk Kim, Pan (2007). “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, *Gestión y Política Pública*, Volumen XVI . Número 2 . II Semestre.
- Transparency International (1997). *Corruption Perception Index 1997*, An Index of Perceptions of Corruption Around the World, Berlin, 31 July.
- Warren, Mark (2004). “What does corruption means in a Democracy?”, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, April.
- Warren, Mark (2005). “La democracia contra la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (193).
- Weber, Max (1986). *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

**LOS VALORES PÚBLICOS DEL
FUTURO EN EL CONTEXTO
DE LA ADMINISTRACIÓN 4.0**

LOS VALORES PÚBLICOS DEL FUTURO EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN 4.0

Carles Ramió⁷

1. Los retos del presente y del futuro que reivindican unos nuevos valores públicos y sociales

Este artículo parte de la hipótesis de que se está produciendo una concatenación de circunstancias que están generando unos cambios muy profundos a nivel tecnológico, económico, social, político e institucional. Y para superar estos retos hay que invertir más en valores públicos y cívicos. Además, hay que renovar y actualizar estos valores en consonancia con los desafíos.

El primer elemento crítico es que estamos viviendo unos acentuados cambios tecnológicos como preludio de una gran revolución tecnológica y científica. Esta revolución abarca un amplio espectro que oscila desde la biomedicina hasta los cambios productivos derivados de las impresoras 3D.

⁷ Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (1994) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1987). Es especialista en gestión pública e instituciones públicas en España y América Latina. Mail: carles.ramio@upf.edu

Pero, a mi entender, la revolución tecnológica que tiene y tendrá más impacto es la que se deriva de los nuevos bienes informacionales. Las tecnologías de la información (y más recientemente la inteligencia artificial y la robótica) están transformando de manera radical la economía y la sociedad. E incidirán en el futuro en el diseño y comportamiento de la política y de las instituciones públicas.

El segundo elemento crítico reside precisamente en la economía. El sistema económico capitalista es un gran superviviente con una increíble capacidad de adaptación. Los cambios tecnológicos y las opciones ideológicas alternativas que han ido surgiendo con el tiempo han sido un acicate para la renovación y reforzamiento del modelo capitalista. Pero la revolución derivada de las tecnologías de la información implica un cambio de tal envergadura en innovación económica y social que no es evidente que el modelo capitalista lo pueda absorber con garantías. Algunos autores como Mason (2016) se atreven a formular, con una gran fortaleza argumental, un nuevo futuro de la mano de lo que denomina postcapitalismo. Las tecnologías de la información rompen varios axiomas de la economía clásica: la información, que es el principal recurso (el petróleo de nuestro futuro más inmediato), no es escasa sino infinita. Se quiebra el principio de la oferta y la demanda cuando resulta que un mismo actor es productor y consumidor de los bienes informacionales a los que es muy difícil, o imposible, poner un precio. La economía clásica se basa en que los recursos son escasos, en que hay una oferta y una demanda que permite fijar unos precios. Todo esto ya no existe en el mercado virtual de la información.

El tercer elemento crítico es la sociedad, los ciudadanos en un sentido colectivo, que se encuentran en ante un nuevo escenario dominado por tres vectores: por una parte, serán muchos, quizás demasiados, los seres humanos que rondarán por el mundo (explosión demográfica imparable) y tendrán que competir duramente por unos recursos escasos (agua potable) y por unos espacios físicos reducidos (fenómeno migratorio, concentración en grandes urbes). Por otra parte, se relacionarán de forma distinta en un mundo virtual (redes sociales) que estimula una lógica colaborativa muy gratificante pero que está fuera de las lógicas clásicas del mercado que oscilan entre una nueva economía colaborativa y unos asfixiantes cuasimonopolios de las empresas tecnológicas. En tercer lugar, la sociedad está muy inquieta ante un cambio

tan radical como profundo. Vive con una sensación angustiosa de absoluta incertidumbre. Las sociedades de los países desarrollados tienen miedo, muchísimo temor. Los ciudadanos contemporáneos están crispados por tantos cambios, por los insoportables desequilibrios sociales, por su incierto porvenir y sienten una nostalgia por el pasado inmediato. Se debaten en un juego en el que quieren pasar la pantalla de la tecnología para vislumbrar los fantásticos cambios que se avecinan pero también desean regresar a la pantalla anterior en que las reglas del juego eran más claras, en la que se había logrado un elevado nivel de equilibrio y bienestar social que se ha precarizado de forma notable en la actual pantalla del juego del cambio y que se adivina que va a desaparecer totalmente en las pantallas posteriores de este incierto juego (Ramíó, 2017).

En cuarto lugar, está la política. La política es un arte difícil que consiste en buscar la satisfacción de los intereses de los ciudadanos, con objetivos egoístas, sectoriales y parciales, articulando un bien común y un interés general que satisfaga a la mayoría. Esta tarea siempre ha sido técnicamente difícil pero ahora es casi una quimera cuando la política (y sus principales actores, como los partidos y los líderes políticos) tienen poco poder ante unas poderosas multinacionales y una escasa capacidad de conducción social cuando los ciudadanos se nutren de tan diversas, rápidas e independientes fuentes de información. Los crispados ciudadanos les exigen soluciones a problemas más complejos que nunca, precisamente en el momento en que la política posee los instrumentos más precarios (Mair, 2015). Esta tensión es insoportable y la única solución política posible es recurrir al relato mágico del populismo y de la demagogia. Durante los próximos años vamos a vivir un gran periodo de esplendor de las formaciones y de los líderes políticos demagogos y chamánicos (Lapuente, 2015). Estos perfiles políticos van a hacer mucho daño, pero los ciudadanos van a demorarse un tiempo en darse cuenta de ello, hipnotizados y calmados por unos relatos hermosos y nostálgicos, pero de imposible implementación. Un tiempo político precioso que se va a perder seguramente durante las próximas décadas.

En quinto lugar, aparece el Estado que siempre ha estado en crisis pero que ahora vive en un “estado de crisis” (Bauman y Bordoni, 2016). El Estado como regulador de la actividad económica y social, el Estado como motor proveedor de bienestar y el Estado como suministrador de seguridad vive

en un estado de crisis. Por una parte, la economía capitalista ha llegado a un punto de sofisticación de la mano de la globalización (por cierto una dinámica estimulada por los propios Estados) y por la falta de regulación pública (también propiciada por los propios Estados) que ahora es muy difícil de controlar estatalmente. Las grandes multinacionales, algunas de ellas derivadas de la revolución de las tecnologías de la información, juegan a lógicas monopolísticas, de oligopolio o de cártel que escapan totalmente de las manos de unos Estados que se han quedado pequeños y obsoletos. Por otra parte, la revolución tecnológica de la información ha generado una sociedad colaborativa con más capacidad crítica y empoderada para autosatisfacerse tanto de información como de determinados servicios que ya no pasan por los canales del Estado. Los Estados van perdiendo el monopolio de la información pública y política. Además, la sociedad gracias a la tecnología está generando un nuevo tipo de economía, la economía colaborativa, que desconcierta (fiscalmente pero también a nivel material) a los Estados. Finalmente, los Estados se ven cada vez más incapacitados para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. No les puede ofrecer la seguridad de un empleo o de un empleo digno, no pueden ofrecer a los ciudadanos los mismos subsidios (por desempleo, etc.) y servicios (educativos, sanitarios y sociales) que antes por un elevado déficit público derivado de un déficit fiscal. Ni tan siquiera los Estados, que poseen el monopolio de la violencia, pueden garantizar la seguridad física de los ciudadanos. Las nuevas metodologías del terrorismo *yihadista* han hecho muy vulnerables a las fuerzas públicas de seguridad. Los ciudadanos, desde la impotencia, miran desconcertados a estos Estados y se muestran muy críticos con ellos.

Las administraciones públicas, como sexto ingrediente de esta compleja coctelera, representan los principales instrumentos de los Estados y de sus instituciones políticas y reciben, por tanto, todo el impacto negativo asociado al nuevo rol del Estado. Están en una crisis más aguda que nunca de legitimidad. Van perdiendo espacio y protagonismo, en el actual modelo de gobernanza, a favor de otros actores y sectores: las empresas, la economía social, los movimientos sociales y la nueva economía colaborativa. Estos actores se han movido de la mano de la revolución tecnológica de la información y de la globalización y contraglobalización y las administraciones públicas han perdido definitivamente su espacio de confort y se manifiestan, de momento, incapaces de posicionarse ante estas nuevas reglas del juego económicas y

sociales. Por si fuera poco, las administraciones públicas mantienen una mirada reflexiva, pero a la vez, impermeable a observar este entorno tan cambiante como complejo. Tienen una agenda con sus propios problemas derivados de interferencias externas, pero también por problemas internos de diseño: precariedad fiscal y económica, interferencia excesiva de una política y unos políticos, populistas y chamánicos cada vez más intrusivos en temas profesionales, un sistema perverso de gestión de los recursos humanos que genera enormes externalidades negativas, una falta de visión estratégica y de inteligencia institucional, etc. La Administración pública cada vez será más débil en este contexto de compleja gobernanza e irá perdiendo aceleradamente su rol de metagobernador (la imperiosa necesidad de ocupar un lugar central entre las distintas redes y de liderar el modelo de gobernanza).

Los elementos, a nivel económico, político e institucional, más críticos del presente y del futuro son (Ramió, 2016b):

- Las nuevas empresas que han surgido gracias a internet (Google, Amazon, Facebook, Twitter, etc.) generan una economía que opera con “cuasimonopolios” generando una cultura disruptiva y casi libertaria que esconde un modelo empresarial depredador y sin escrúpulos (Keen, 2016: 293-312). Estas empresas se ubican fuera del mercado privado tradicional al no respetar las reglas del juego fiscales, laborales, de regulación, de libre competencia, de respeto a la privacidad y de propiedad intelectual. Representan un capitalismo salvaje en que bajo el principio que no deben existir reglas castradoras a la innovación y a la cultura disruptiva logran unos beneficios absolutamente desproporcionados.
- La nueva economía colaborativa en la que los productores y los consumidores son los mismos y que opera de forma gratuita (por ejemplo, Wikipedia) o semigratuita. Pero esta nueva economía tiene un amplio espectro que oscila entre la producción y los intercambios gratuitos y altruistas hasta una nueva forma empresarial muy agresiva y libertaria (también culturalmente disruptiva y sin respetar las convenciones del mercado privado tradicional) como son, por ejemplo, empresas del tipo Uber y Airbnb. No todo en la economía colaborativa de redes P2P es benemérito (Keen, 2016: 309).

- La economía tradicional conformada por grandes empresas que prestan servicios universales de interés general (telecomunicaciones, electricidad, gas, compañías áreas, una parte de las entidades financieras, etc.) que hasta los años 80 eran, en muchos países, unos ámbitos dominados por las empresas públicas pero que, tras las olas privatizadoras de las décadas de los 80 y 90, han quedado en manos privadas. A diferencia de los dos ámbitos de mercado anteriores se trata de una economía regulada públicamente y que formalmente no operara como cuasimonopolios. De todos modos, en la práctica la regulación es de escasa efectividad en la defensa de los derechos de los usuarios y la libre competencia es relativa, en muchos países, por dinámicas implícitas de cártel y de cuasimonopolios. Las elevadas inversiones en infraestructuras (telecomunicaciones, electricidad, gas, agua) hacen que la supuesta lógica de un mercado con competencia sea más bien una impostura.
- La economía tradicional avanzada se vertebra en grandes multinacionales que dominan el mercado, aunque todavía operan bajo un sistema de competencia, pero que fiscalmente son escurridizas para la mayor parte de los Estados generando graves e injustos desequilibrios fiscales.
- La crisis del mercado laboral ha ampliado de forma rotunda la periferia de este mercado con la precarización, salarios muy bajos y condiciones laborales extremas.
- La ciudadanía, cada vez más empoderada gracias a los sistemas colaborativos, se va a sentir atacada por la nueva economía tecnológica y por la economía colaborativa agresiva a nivel laboral, fiscal, de falta de privacidad y de una prestación de servicios abusiva ante la falta de competencia real. La clase social emergente, los ciudadanos cultos universales (Mason, 2016 y Drucker, 1993) van a abandonar su apatía y situación de confort al verse atacados y castrados en sus anhelos e intereses por estas dos nuevas economías belicosas y con tendencias abusivas. En este sentido también se va a producir un gran conflicto entre unos valores radicalmente opuestos.
- Los ciudadanos cada vez tienen menos protagonismo en un modelo democrático que va reduciendo su dimensión popular a favor de la dimensión constitucional de carácter formal (Mair,

2015). Puede ser una democracia casi orgánica pero no hay que olvidar que la ciudadanía mantiene, aunque adormecida, su fuerza popular cada vez que hay elecciones. Los cambios actuales y que se avecinan van a generar tanta crispación, miedo e inseguridad que los ciudadanos van a volverse a empoderar por la vía de las elecciones. La ciudadanía va a retornar a ser políticamente activa. Este resurgimiento de la democracia popular va a descartar a los partidos políticos tradicionales y va a incentivar a nuevos partidos que van a acuñar líderes carismáticos. No serán tanto nuevos partidos políticos (totalmente nuevos o unos renovados partidos tradicionales) sino constelaciones difusas dando apoyo a un líder político (se llame este Donald Trump, Beppe Grillo, Nigel Farage o Boris Johnson). Esta dinámica ya está sucediendo y probablemente va a ir a más.

- Más tarde o temprano uno de estos líderes carismáticos, irreverentes con la lógica de los partidos políticos y con un discurso demagógico va a hacerse con el poder. Si uno lo logra en un país desarrollado puede tener un efecto de dominó en buena parte de estos países. Los ciudadanos enfadados, estafados y muy miedosos exigen y necesitan romper con las tradicionales lógicas políticas e institucionales. Anhelan un discurso sencillo y mágico que les haga soñar con un imposible regreso al pasado tanto a nivel laboral, como económico, como social y de seguridad. El populismo y la demagogia van a triunfar durante las próximas décadas. Será el “retorno de los chamanes” (Lapuente, 2015).
- Con la excusa que para la defensa de la seguridad física de los ciudadanos ante las amenazas terroristas y que, para modificar la lógica de la globalización, se requiere de un poder excepcional se puede caer en la tentación de tensar al máximo la democracia constitucional. El actual ejemplo de la Rusia política e institucional puede ser un modelo a imitar. Se pueden restringir los derechos y libertades individuales y colectivas de los ciudadanos, se pueden otorgar poderes excepcionales al gobierno y a su presidencia. El paso del populismo hacia un ejercicio potencialmente abusivo del poder ejecutivo es un itinerario e inercia completamente natural. Los ciudadanos para intentar recuperar de forma desesperada la perdida sensación de seguridad son capaces de aceptarlo todo con una gran sumisión.

- La actual gran crisis política y del Estado ha generado que los partidos políticos sean muy vulnerables (Mair, 2015). Estos partidos, en vez de defender su espacio de influencia política, se han replegado y enquistado en el seno de las instituciones del Estado. El resultado es una funcionarización de la política y un reverdecimiento del clientelismo en los aparatos estatales.
- El modelo burocrático de la Administración pública, que aparentemente aportaba objetividad e imparcialidad, ha generado, con el tiempo, gérmenes nocivos de carácter corporativo en determinados grupos de empleados públicos.
- El modelo de agencias independientes y profesionalizadas ha generado en el sector público un conjunto de comunidades epistémicas (Ramió, 2008) que aportan un alto valor añadido de carácter profesional, pero con enormes déficits políticos que generan una lógica de carácter neocorporativa.
- La gobernanza supone la guinda a este pastel de lógicas clientelares, corporativas y neocorporativas en que se han ido convirtiendo los Estados modernos. La gobernanza ha tejido una tela de araña inmensa de relaciones e intercambios entre los aparatos estatales y un conjunto de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, además, de asociaciones y movimientos sociales. Ahora las resistencias al cambio ya no son solo internas sino también externas por esta red de intereses e intercambios entre unas élites transversales que, muchas veces, han seguido una lógica claramente extractiva y de “repatrimonialización” del sector público.
- En principio, el Estado es el gran perdedor de todos estos movimientos y luchas por el espacio. Los poderes públicos han perdido todo el control sobre la economía basada en la tecnología (la economía de internet), están perdiendo el control con la nueva economía colaborativa agresiva, están perplejos y sin capacidad de reacción fiscal ante la nueva economía colaborativa gratuita o con beneficios moderados y, además, se disputan un mismo espacio con la renovada economía social de base colaborativa. Además, el Estado pierde el monopolio del discurso político y público que ahora lo manejan las redes sociales de intercambio de información entre los ciudadanos cultos universales.

El panorama de presente y de futuro es bastante desalentador y es acuciante afrontarlo buscando unos nuevos equilibrios económicos, sociales e institucionales. Las administraciones públicas deben recuperar el espacio perdido y asumir el dominio de la agenda pública, en un contexto complejo de gobernanza. Para lograr estos objetivos será insuficiente diseñar nuevas arquitecturas institucionales, políticas, económicas y sociales si no se trabaja en paralelo en definir y en socializar nuevos valores públicos y comunitarios.

2. ¿Es el momento de los valores? Los nuevos valores que deberían regir en el ámbito público

El mundo actual es complejo, el del futuro lo será todavía más. Los avances tecnológicos van a una gran velocidad, pero en cambio, los sistemas de gobernanza, las instituciones, las organizaciones públicas y privadas progresan de forma mucho más lenta. Los sistemas de liderazgo, públicos y privados, tampoco acreditan una gran capacidad de renovación y de innovación. La mayoría de los avances institucionales y organizativos suelen limitarse a establecer sistemas reglados para conducir las conductas individuales y colectivas. Esta lógica la iniciaron Taylor y Weber y sigue presente en modelos contemporáneos como el *just in time*, los modelos de calidad, las ISO, etc. Propuestas normativas, protocolos y sistemas de incentivos y de desincentivos que intentan lograr las mejores condiciones para que las actividades humanas sean eficaces, eficientes y aporten valor social. Una buena parte de estos arreglos institucionales y organizativos alcanzan sus beneméritos objetivos, pero otra parte, nada desdeñable, no lo logra. Por este motivo los avances en la mejora de las instituciones y de las organizaciones son mucho más discretos que los avances tecnológicos, económicos y sociales. La nueva literatura sobre *management* no para de multiplicarse, pero no hay grandes novedades conceptuales desde hace tres décadas. Quizás el problema es que el enfoque institucional y organizativo ha topado con sus límites. Si las instituciones y las organizaciones son sistemas para hacer predecible el comportamiento de las personas tanto a nivel individual como grupal lo más lógico sería atacar directamente esta variable y no perseverar más con los canales indirectos. En este sentido, seguramente la psicología y la psicología social tienen muchas aportaciones que ofrecer en el futuro y un buen complemento sería trabajar más, desde la filosofía, en el ámbito de los valores y del diseño de una nueva ética pública. Los valores representan el elemento más determinante

de una institución; por encima de sus dos otros ingredientes: las normas y las reglas del juego. Los valores también son uno de los componentes básicos de la cultura organizativa sea ésta pública o privada. Finalmente, los valores son determinantes en la cultura cívica y en la cultura política. Los valores, la falta de ellos o su estado defectuoso, son el problema y también pueden ser la solución. Es necesario, en el futuro, socializar con unos nuevos valores a los ciudadanos y a los diferentes roles que ejercen en la sociedad: usuario de servicios, emprendedor, político, empleado público, profesional especializado, sindicalista, agitador social, etc. Los poderes públicos deben definir y defender con todos los medios a su alcance un conjunto de valores que consideren fundamentales de cara al futuro. Los poderes públicos deben regular y establecer diferentes mecanismos de incentivos y de desincentivos para lograr que estos valores se cumplan. Los movimientos sociales, las organizaciones sin ánimo de lucro, la economía colaborativa no empresarial y la ciudadanía organizada en redes sociales digitales deben hacer lo mismo con sus miembros y ejercer una potente función de altavoz social para contribuir a mejorar la conciencia cívica colectiva.

Hay tres elementos que son muy preocupantes de cara a definir un buen modelo democrático y un buen sistema de gobernanza compleja. Los tres están relacionados con los valores. Un primer elemento es si se decide insistir o no en una visión política y social de carácter economicista que puede ser muy perniciosa con los cambios que se avecinan. Un segundo elemento es como evitar los estados sociales de pánico o de complacencia que pueden tener consecuencias políticas indeseables. Un tercer elemento, es analizar los puntos fuertes y débiles que aportan las tecnologías de la información en red de cara a transformar la cultura cívica y el rol político de los ciudadanos.

El primer tema consiste en debatir si hay que modificar o no la visión política y social de carácter economicista, que implica implícitamente una ausencia de conciencia o de espíritu cívico. Esta cultura cívica economicista es, a mi entender, un pésimo punto de partida para recibir el impacto de los grandes cambios y retos que se avecinan. El punto de vista economicista considera el bienestar únicamente en términos racionales y materiales. Desconfía del altruismo, de los principios y de la acción colectiva. Desde este punto de vista (Lucas, 2015: 185), el trabajo de las empresas consiste en ganar dinero para sus accionistas, dentro de los límites de la ley (aunque

con muchos intentos de extorsionarla o de saltársela como ha ocurrido con las nuevas empresas vinculadas a la infoeconomía). La Leyes las crean los políticos, que intentan maximizar el bienestar saliendo elegidos, lo que significa recaudar dinero para sus partidos, construirse una imagen y crear unas reglas lo más favorables posibles para sus intereses. El trabajo de los medios de comunicación consiste en maximizar su número de lectores y de público proporcionándoles productos que sean lo más atractivos posible (escándalos, deportes y cultura de evasión). Los jueces son, en esencia, un conjunto más de proveedores de servicios legales, si son honestos no es como consecuencia de las vagas obligaciones de moralidad abstracta, sino para conservar corporativamente su ventaja competitiva con respecto a otros juristas. “Desde el punto de vista del economicismo, la competencia entre países mejorará los estándares de gobierno, del mismo modo que la competencia entre empresas generará innovación y valor añadido. El resultado podría etiquetarse como “democracia”, aunque está mucho más cerca del concepto de negocio bien dirigido, en el que el interés informado de todos los implicados produce resultados generalmente satisfactorios” (Lucas, 2015: 185). Esta manera “racional” de observar cualquier fenómeno económico, político y social implica una ausencia casi absoluta de cultura cívica y si posee algún valor, más allá de los puramente instrumentales, solo se puede emparentar con el cinismo. Esta visión economicista no resiste la evidencia empírica de los desmanes económicos y sociales de las últimas décadas, pero en especial, representa una pesada y tóxica mochila para viajar hacia un futuro lleno de cambios e incertidumbres. El egoísmo, más o menos racional (uno de los problemas es que en muchas ocasiones el egoísmo no opera siempre de manera racional), perenemente existirá. Pero habría que complementarlo o suavizarlo con una cultura cívica que atesore valores colectivos orientados al bien común y al interés general que impidan que en todo momento estemos abocados a perversos dilemas “del prisionero”. Este debate es muy viejo pero todavía no se ha resuelto.

El segundo elemento de reflexión reside en cómo evitar los estados sociales de pánico o de complacencia ya que potencialmente pueden ser muy peligrosos. El pánico vuelve tímida a la gente, que anhela líderes fuertes y busca atajos. Les preocupa el presente, no el futuro, y le importan más los intereses privados que los públicos (Lucas, 2015: 187). Los próximos años se van a caracterizar por una elevada crispación social y por una sensación

generalizada de inseguridad personal y colectiva. No se puede predecir que esta alarma social llegué a una situación de pánico, pero no es nada descartable. La complacencia también es peligrosa ya que debilita políticamente a la sociedad. El activismo civil suele focalizarse en temas locales o sectoriales y observa desde la distancia los grandes problemas y retos globales que no atraen ya que se perciben como excesivamente complejos y a que operan entre bambalinas poco transparentes que no seducen a las miradas sociales. Los próximos años difícilmente pueden ser de complacencia social, que corresponde a un estado social vinculado a los periodos estables y de crecimiento económico. Pero no es descartable que una parte potencialmente muy activa socialmente opte por esta complacencia ya que estará más preocupada por su bienestar particular y con una tendencia a evadirse de los grandes problemas económicos, sociales y políticos. Una parte de la nueva clase social de ciudadanos cultos universales (Mason, 2016 y Drucker, 1993) está ahora instalada en este estado de confort y no está claro que en el futuro emerja de su letargo social y político. Los ciudadanos cultos universales tendrían que incorporar una elevada cultura cívica que los haga salir de su ensimismamiento tecnológico y con un activismo reducido a sus preocupaciones más cercanas y concretas. El nuevo ciudadano culto universal puede optar por el camino de actor economicista o por el camino cívico de activista social. De esta disyuntiva depende buena parte del papel que van a tener en el futuro los valores cívicos y del rol que puede jugar el Estado y sus administraciones públicas.

El tercer elemento a tener presente, que enlaza con la finalización del punto anterior, es analizar los cambios sobre el activismo y los valores sociales que pueden generar las tecnologías de la información en red. Existe en la literatura todo un relato negativo del “individualismo en red” que genera narcisismo y una cultura “selficéntrica”. “Nuestra cultura padece una epidemia de narcisismo y voyerismo, el auge actual de la inmodestia vulgar que deja de lado la antigua cultura de la medida, la abnegación y la modestia. Si no tenemos un pensamiento que tuitear o una foto que enviar básicamente dejamos de existir” (Keen, 2016: 152-154). Todos pasamos a ser, a la vez, exhibicionistas y voyeristas desinhibidos de pensamientos breves, superficiales y efímeros o de imágenes irrelevantes. No parecen ser todos estos adjetivos una nueva forma de dotar a las personas de unos valores individuales y colectivos de un gran nivel ético y conceptual para poder afrontar los retos del futuro con una cierta solidez social. Pero a este individualismo y falta de solvencia intelectual de los

ciudadanos apegados a la red hay que añadir su gran vulnerabilidad. Todos somos “personas de cristal” (Keen, 2016: 229). Vulnerables a un control del tipo “Gran Hermano” de Orwell por la vía del *big data* y frágiles socialmente a posibles tsunamis generados por las redes que pueden destruir nuestra imagen e identidad por lo que arbitrariamente los activistas de la red consideran un paso en falso. Vivimos en un nuevo estado de vigilancia digital en el que desde empresas del *big data* y el gobierno hasta compañías de seguros, profesionales de la salud, la policía, etc. nos controlan. Las empresas de *big data* sabrán lo que hicimos ayer, lo que hacemos hoy y, con la ayuda de una tecnología de predicción cada vez más precisa, lo que haremos mañana. Y estos datos, en su mayoría, no van a ser utilizados como un servicio público sino para ganar dinero (Keen, 2016: 251-252). De esta manera se está dibujando un nuevo perfil de ciudadano muy preocupante, por su radical individualismo y por su vulnerabilidad social e institucional, y que no parece estar muy capacitado para absorber unos valores que le permitan una elevada conciencia cívica para afrontar los retos de la modernidad. Un modelo de nuevo ciudadano que oscila entre el narcisismo y voyerismo más insustancial a una mansedumbre militante en el que todo está decidido y manipulado por las grandes empresas (y/o el gobierno) que dibujan los caminos que tenemos que andar gregariamente. Pero hay otra visión totalmente distinta del nuevo ciudadano digital que es mucho más favorable para alumbrar unos nuevos valores de carácter cívico y crítico. El individuo en red crea una realidad compleja: vive vidas paralelas en el trabajo, en numerosas subculturas fragmentarias y en el ciberespacio (Mason, 2016: 277). Un individuo digital posee una multiplicidad de personalidades y entre ellas existe también la personalidad de una mayor conciencia social, de rebelarse ante las injusticias, de tener la capacidad y el poder de escrutar, analizar, criticar y denunciar las injusticias. La tecnología en red puede ser tanto un instrumento de banalización y de control social como de rebeldía colectiva. Seguramente los nuevos valores que van a configurar una nueva conciencia social moderna, robusta, rebelde y más refinada serán impulsados por los propios ciudadanos en red generando un capital social digital que puede ser la palanca liberadora de muchos problemas y disfunciones económicas, políticas y sociales. En este sentido, el relato de la supuesta lucha de clases profetizada por Mason (2016: 273-280), de la mano de los ciudadanos cultos universales, puede alumbrar lo que este autor califica como “bella revuelta” impulsada por los “rebeldes digitales”. Esta revuelta se producirá seguramente contra una parte del mercado que detenta el poder

(la infoeconomía, las grandes empresas que prestan servicios universales, las empresas que evaden impuestos) y no contra el Estado (Ramió, 2016b). La esperanza es que estos nuevos valores contribuyan a desequilibrar de forma favorable la nueva balanza de la modernidad: en un fiel de la balanza estaría una sociedad trivial y domesticada por sofisticados sistemas de control social y, en el otro fiel de la balanza, se ubicaría una sociedad empoderada, crítica, rebelde y concienciada.

A nivel institucional sigue siendo preocupante la tendencia natural de la “sociabilidad humana basada en la selección por parentesco y el altruismo recíproco (...) Las élites de la mayoría de las sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos” (Fukuyama, 2015: 304). Es decir, la inveterada lucha contra el clientelismo. Y no parece que la revolución tecnológica vía redes sociales entre ciudadanos cultos universales contribuya a modificar esta tendencia sino, justo lo contrario, la puede incrementar. “Hay tendencias que se harán todavía más pronunciadas con las redes sociales en las próximas décadas (...) Una es la creciente influencia de los amigos sobre las decisiones que tomamos. Históricamente la humanidad siempre ha pedido consejo a sus amigos. Las redes sociales simplifican este proceso” (Giles, 2015: 86). Es decir, los sistemas de interacción social derivados de la tecnología pueden acentuar todavía más las tendencias tribales, clientelares, fragmentarias y egoístas por encima de una visión más transversal, más neutral y más meritocrática de concienciación para contribuir a generar unos valores colectivos de carácter más global. Para evitar esta tendencia natural no solo hay que invertir en una mayor fortaleza institucional sino también en valores cívicos de carácter colectivo mucho más robustos.

Hay que partir de la hipótesis que no existen individuos más corruptos que otros, ni tampoco sociedades más corruptas que otras. Por ejemplo, un español no es ni más ni menos corrupto que un sueco o que un brasileño. Las diferencias entre sus comportamientos residen en la calidad de sus instituciones públicas para lograr arrinconar más o menos la tendencia natural al clientelismo y a la corrupción. Las reglas, los valores y la disciplina institucional permiten, posteriormente, modificar las pautas y los valores sociales. Pero hay que reiterar que estos valores sociales son muy superficiales y cuando se produce una relajación institucional se ablandan o se desvanecen. La bestia del clientelismo, del amiguismo y de la corrupción está siempre

latente buscando un renovado esplendor cuando detecta fracturas o relajación institucional y social. Sería una tarea de varias generaciones lograr asentar de forma permanente unos altos valores cívicos en una determinada sociedad sin depender totalmente de la disciplina institucional (Ramío, 2016b).

Una posible agenda de nuevos valores (aunque algunos son valores antiguos y clásicos, pero también necesarios de cara al futuro) podría ser la siguiente (Ramío, 2017):

- 1) *Valor de sostenibilidad*: Valor de respeto medioambiental y de reducción de las variables que generan el cambio climático. Con el gran incremento previsto de la población durante las tres próximas décadas no está asegurada la sostenibilidad medio ambiental y es probable que se ponga en riesgo definitivamente el planeta si se sigue incidiendo en el cambio climático. Una persona de un país desarrollado consume y genera residuos 32 veces más que una persona de un país en vías de desarrollo (Smith, 2011: 35). No es justo confiar en que el planeta siga siendo sostenible en el hecho que la población va a incrementar en los países más pobres y, afortunadamente, estas personas van a consumir poco y a generar muchos menos residuos que los que producen los ciudadanos de los países desarrollados (Parker, 2015: 29). Esta reflexión (y consuelo) es sencillamente cínica. Por este motivo es imprescindible que las instituciones públicas apuesten de forma decidida a impulsar el valor social de la sostenibilidad y, muy en especial, en los países desarrollados. Los valores no se impulsan solo mediante relatos, soflamas y contenidos educativos. Los valores cristalizan mediante la disciplina pública. En este sentido, las administraciones públicas tienen que promover políticas activas a nivel fiscal, de ordenación del territorio, de regulación de la industria y de los servicios que impongan incentivos positivos y negativos para lograr que las familias en sus hogares, las empresas y el resto de organizaciones respeten de forma escrupulosa el medio ambiente (estrategias reactivas). Y, además, se incentive en que sus iniciativas logren reducir de forma significativa el impacto ambiental (estrategias proactivas). Impuestos sobre el consumo de bienes no imprescindibles, elevados impuestos a productos

y servicios altamente contaminantes, sanciones muy duras a los que infringen una escrupulosa normativa medioambiental, deducciones fiscales a familias y empresas que logran reducciones significativas en el consumo de recursos naturales y en la generación de residuos. Solo con estas iniciativas se va a lograr que los valores de sostenibilidad permeabilicen en la economía y en la sociedad.

- 2) *Valor de equidad social*: valor de lucha contra los desequilibrios sociales por motivos económicos. No sería lógico aspirar a una igualdad social perfecta ya que siempre existirán desigualdades debido a que las personas y los colectivos operan de manera diferente en su vida personal y laboral. No es negativo que exista una cierta cultura economicista que premie a las personas y organizaciones más previsoras y hacendosas y sancione a las más conformistas y abúlicas. Estas diferencias son tan inevitables como positivas para alentar una sana competencia que de forma agregada aporta bienestar social a la colectividad. Pero lo que es totalmente inaceptable es que existan desequilibrios sociales enormes que son inexplicables salvo que en el modelo económico se incluyan valores no racionales como la agresividad comercial, la depredación empresarial o institucional o la usura. Tendrían que estar mal vistos socialmente a todos aquellos que tienen muchísimo más que la media de la población (sean éstas personas físicas o jurídicas). Pero esto no es más que retórica que posee un aroma casi místico y lo que habría que hacer, desde las instancias públicas, es implementar el valor de la equidad social. Por una parte, el tema clave para superar los desequilibrios sociales es la igualdad de condiciones en la educación formal y esta condición la pueden lograr los poderes públicos si hay voluntad política. La otra gran medida tendría una naturaleza fiscal que se podría impulsar en el momento que no existan países que operen como paraísos fiscales. En este sentido se hace acuciante implementar un impuesto sobre la riqueza (Piketty, 2014). No son tareas sencillas, pero no estaría mal que las instituciones públicas fueran más decididas en este discurso y en empezar a impulsar las políticas públicas necesarias para lograrlo. De hecho, de lo que se trataría es de aplicar la racionalidad económica a nivel global y no solo a nivel individual: es obvio que se generaría más riqueza (la economía sería mucho

más dinámica) en una sociedad relativamente equilibrada que en una sociedad totalmente desequilibrada y sin apenas clase media. Si no se toman estos tipos de medidas la inercia actual nos lleva a unas sociedades desarrolladas con unos enormes desequilibrios. Un informe de la OCDE (2014) sobre el futuro económico y social de los próximos cincuenta años ofrece un panorama dantesco cuando especula como serán las ciudades desarrolladas del futuro, por ejemplo, Los Ángeles, que se parecerán a la actual Manila, con rascacielos protegidos policialmente rodeados de enormes barriadas totalmente miserables.

- 3) *Valor de salud*: valor orientado a incrementar los estándares de salud de las personas de manera equitativa. Durante las próximas décadas una de las dos grandes revoluciones científicas se producirá en la biomedicina que, vinculada a la nanotecnología, está previsto que transforme de una forma radical los niveles de salud de las personas. El problema es que estos avances podrían aplicarse a solo la parte más acomodada de la población generando importantes asimetrías a nivel de longevidad y de calidad de vida. La salud contemplada como negocio privado está generando muchos problemas sociales (sanidad privatizada en algunos países y, en especial, los problemas con la industria farmacéutica) que se pueden acentuar en el futuro. La salud debería contemplarse como un bien público sujeto no solo a regulación sobre la efectividad (medicamentos) y calidad (hospitales privados) sino sujeta también a regulación pública de carácter social para evitar asimetrías extremas. Se trataría de cambiar el enfoque y observar los avances técnicos en biomedicina y en nanotecnología como una oportunidad para las instituciones públicas de prestar universalmente, de forma directa o indirecta, servicios médicos a costes mucho más bajos que los actuales. La revolución en salud puede aportar tanto eficacia como eficiencia en la atención médica. Los avances de las tecnologías de la información aplicadas al sector sanitario van a suponer un gran alivio a las arcas públicas. Los aparatos portátiles, baratos y fáciles de utilizar van a compensar la escasez de trabajadores sanitarios. Estos aparatos permitirán que desde el domicilio se puedan hacer pruebas y diagnósticos médicos. El tratamiento de las enfermedades agudas y crónicas

supondrán mucho menos trabajo. Las intervenciones quirúrgicas serán cada vez más excepcionales, puesto que existirán diminutos dispositivos que viajarán por nuestro interior para eliminar un tumor, por ejemplo, o para reparar un órgano. Un diabético podrá tener implantada una bomba que libere automáticamente insulina cuando sea necesario (Howard, 2015: 58-60).

- 4) *Valor de vigilancia hacia la corrupción*: Valor de lucha contra la corrupción, tanto para evitar la corrupción propia como para censurar y frenar la corrupción ajena. La corrupción sigue siendo un problema de grandes dimensiones en el presente y también lo será en el futuro. No solo la corrupción política sino también la corrupción empresarial, la corrupción social y la corrupción institucional. Combatir la corrupción es una tarea de las instituciones públicas en su faceta de disciplinar tanto a la economía como a la sociedad. Las instituciones públicas también tienen que disciplinarse a ellas mismas y evitar el clientelismo, la corrupción política y la corrupción corporativa de los empleados públicos. Una potente política de disciplina pública contra la corrupción es la palanca de cambio para transformar la cultura económica y social vinculada a la corrupción y atajar la permeabilidad social a este fenómeno. Además, hay que poner un potente foco de atención institucional en las relaciones entre las instituciones políticas y públicas con el tejido empresarial ya que es donde se produce buena parte de los problemas de corrupción y capturas de los caudales públicos (Ramíó, 2016a y CNMC, 2015).
- 5) *Valor de fomento del aprendizaje*: se trata del valor de la innovación que lleve incorporado el automatismo de la imprescindible transferencia del conocimiento para contribuir a lograr una sociedad del aprendizaje. El futuro debe transitar de forma decidida hacia la sociedad del aprendizaje que es la dimensión que más favorece el desarrollo humano y su bienestar (Stiglitz y Greenwald, 2016). El mercado posee incentivos para la innovación, pero es imperfecto para fomentar una sociedad del aprendizaje y es, por tanto, imprescindible la intervención pública para asegurarla. Un tema crítico es definir una buena política de propiedad intelectual y de patentes que no genere externalidades negativas hacia la sociedad del aprendizaje. La innovación es un gran incentivo privado, pero

también es un bien público y como tal hay que tratarlo. Hay que equilibrar los incentivos económicos de la innovación con incentivos públicos que fomenten el aprendizaje más abierto y más social.

- 6) *Valor de coherencia política*: valor para evitar y frenar las lógicas sociales y políticas de carácter demagógico y populista. El populismo político seguramente será uno de los grandes problemas de las próximas décadas. Será un fenómeno, derivado de las tensiones económicas y sociales, difícil de soslayar. Pero habría que evitar que el populismo del futuro calcara las malas prácticas de periodos históricos del pasado y experimentara, en cambio, una evolución positiva. El panorama actual es de una enorme crisis del poder político ante su falta de instrumentos para dirigir la economía y la sociedad (Mair, 2015). El populismo puede ser un remedio homeopático para que la política institucionalizada recupere su vigor y ambición y esto tiene una lectura positiva que no hay que desdeñar. Lo que sí que habría que remediar son las prácticas políticas a nivel institucional de carácter chamánico (Lapiente, 2015) y lograr que la ambición fuera más conciliable con el realismo político y administrativo. Conseguir la implantación de liderazgos políticos ambiciosos en sus discursos, pero exploradores en sus políticas públicas.
- 7) *Valor institucional*: las instituciones públicas tienen como principal objetivo aportar seguridad jurídica e institucional para fomentar el crecimiento económico que no es más que un medio para lograr el desarrollo humano (sociedad del bienestar y sociedad del aprendizaje). Las instituciones públicas pueden ser autopistas del desarrollo económico, del bienestar y del aprendizaje o pueden ser caminos tortuosos que dificulten o castren estos avances (Acemoglu y Robinson, 2014). Las instituciones públicas son la joya de la corona del crecimiento económico y social y hay que fomentar los valores de preservación y delicado cuidado de las mismas. La actividad política que debería ser más censurada, social y electoralmente, es la que contribuya a degradar a las instituciones públicas.
- 8) *Valor de una regulación equilibrada*: valor que reconoce que la regulación pública es necesaria sin caer en excesos (siempre

hay múltiples actores económicos que están vigilantes ante esta posibilidad) ni en defectos (escasos actores sociales se preocupan por la desregulación o por los déficits en la regulación pública). La regulación va a ser el principal instrumento de las instituciones públicas para ordenar la complejidad y evitar las externalidades negativas que generan la revolución tecnológica y la revolución económica. El mercado, los distintos mercados, se encargan de evitar los excesos regulatorios que pueden llegar a ser asfixiantes para la innovación y el aprendizaje. La sociedad civil organizada y la sociedad organizada en red deberían vigilar e incentivar que la regulación no sea insuficiente y, muy en especial, que se consiga una regulación efectiva (buena regulación) y no se limite a un espacio meramente testimonial. El buen gobierno en el futuro va a depender en gran medida de la buena regulación.

- 9) *Valor del big data como un bien público*: el *big data* puede representar una enorme fuente de innovación y de aprendizaje que contribuya al bienestar social pero también va a generar problemas vinculados a un excesivo control social. No es posible que un instrumento tan potente y tan delicado esté solo en manos de los mercados. Las instituciones públicas deben ir mudando su rol pasivo y colateral a un rol más activo y central, ya que la información será el petróleo del futuro y hay que tratarlo como un bien público, tanto por sus potencialidades para edificar una sociedad del bienestar y del aprendizaje, como para evitar las externalidades negativas de un excesivo control social.
- 10) *Valor de igualdad de género*: en los países desarrollados se han logrado unos importantes avances en la igualdad de género, pero quedan todavía lagunas por atacar (desigualdades salariales y asimetrías en los cuidados familiares). Además, hay que estar siempre vigilantes a que se consoliden todos los avances y atajar posibles regresiones.
- 11) *Valor de sostenibilidad intergeneracional*: durante las últimas décadas las sociedades avanzadas se han acostumbrado a lograr una parte de su bienestar hipotecando el futuro de las próximas generaciones. Esto sucede a nivel medioambiental, de impacto sobre el cambio climático y también a nivel económico disparando la deuda pública. Se trata de una injusticia social que no posee correctores espontáneos ya que las futuras generaciones no pueden

estar presentes en el debate. Pero si hay algo que preocupa al ser humano son las opciones de futuro de su prole, aunque no sabe cómo defenderlas ante un problema que es excesivamente abstracto. Para que se incorpore este valor en la sociedad es necesario realizar la traducción, desde las instituciones públicas y desde los movimientos y organizaciones sociales, de lo abstracto a lo concreto. Hay múltiples evidencias para poder hacer esta traducción: las generaciones actuales son las primeras que han podido detectar que, por ejemplo, determinados bienes naturales e incluso alimenticios han desaparecido con los años debido a actividades económicas y sociales excesivamente agresivas con el entorno natural. Hay que intentar asegurar que las futuras generaciones disfruten igual que las actuales de los entornos naturales, de tipos de alimentos y de otros elementos vinculados a la calidad de vida y al bienestar.

- 12) *Valor de bienes públicos*: el concepto de bien público es muy complejo al ser elástico y contingente (lo mismo sucede con los servicios universales de interés general que vienen a ser bienes públicos). En el panorama internacional hay una enorme confusión sobre lo que es y no es un bien público ya que depende de la cultura social y de las opciones políticas. Este valor consistiría en estar atento y mantener un debate permanentemente abierto sobre el grado de amplitud de los bienes públicos. Por ejemplo, se trataría de ser veloces en reconocer que una parte de la infoeconomía está operando sobre nuevos bienes públicos y como tales tratarlos de la manera que se estime conveniente a nivel político (regulación, publicación o cogestión).
- 13) *Valor de respeto a la privacidad personal*: con la revolución de las tecnologías de la información los ciudadanos son de cristal (Keen, 2016), son transparentes y fácilmente manipulables tanto por grandes empresas privadas como por instituciones públicas. Hemos pasado de una situación casi absurda con un exceso de celo de las agencias de protección de datos en el seno de las instituciones públicas, ralentizando potenciales avances tecnológicos (por ejemplo, facilitar la interoperatividad), a una anarquía desregulada en el ámbito privado. De forma rápida y casi espontánea se han ido generando “Grandes Hermanos” de carácter privado que

hacen que los ciudadanos sean inconscientemente muy vulnerables a la manipulación económica y social. Habrá que revisar el valor de la privacidad logrando el difícil equilibrio entre fomentar la capacidad de innovación con el derecho a la privacidad personal.

- 14) *Valor de respeto a una identidad digna*: la revolución de las tecnologías de la información ha generado un nuevo tipo de identidad: la identidad digital. Se ha perdido el derecho implícito al olvido de los errores que cometen las personas. Ahora un mal paso, un error, puede estigmatizar de por vida a un individuo. Estos errores personales o profesionales se encuentran con facilidad en los buscadores y en las redes sociales. También se producen auténticos linchamientos sociales en las redes por opiniones y posturas que pueden ser poco afortunadas, pero en absoluto ilegales. Es un valor técnicamente difícil de preservar en su totalidad, pero sí que se pueden establecer regulaciones del tipo derecho al olvido, de protección a los actores más vulnerables (adolescentes, personas que padecen algún desequilibrio psicológico) y de mayor concienciación social ante esta nueva problemática.
- 15) *Valor de transparencia y de rendimiento de cuentas*: la transparencia y la rendición de cuentas son dos valores plenamente asumidos por las instituciones públicas. Pero esta asunción en algunos casos es real, pero en la mayoría tiene una dimensión más formal e incluso es una impostura. Hay que superar la fase de querer mostrarlo todo para que no se pueda observar lo más relevante. En muchos casos la transparencia es solo traslúcida. Los dos grandes elementos que quiere conocer la sociedad de sus instituciones públicas son: en primer lugar, cómo y quiénes participan en la toma de decisiones y esto se logra con una transparencia total de la agenda institucional y de sus altos cargos. En segundo lugar, los ciudadanos quieren saber en qué se gastan las instituciones públicas hasta el último euro. Las tecnologías de la información facilitan enormemente esta transparencia para que no sea excesivamente onerosa en el dispendio de recursos públicos. En el rendimiento de cuentas también se incluye la evaluación sistemática y transparente de las políticas públicas. Hay que tener presente que todo lo que una institución pública decida no mostrar de forma transparente puede ser igualmente objeto de escrutinio social de forma indirecta por

la vía de la información disponible en la red. Y este análisis será peligroso institucionalmente por la morbosidad y por posibles interpretaciones incorrectas o maliciosas. La transparencia de las instituciones públicas ya no es solo un valor sino una necesidad impuesta por la revolución de las tecnologías de la información. Además, las instituciones también tendrían que ser transparentes en las aportaciones de las políticas públicas en relación con este listado de valores. Por ejemplo, el impacto de una política pública sobre la sostenibilidad ambiental, sobre la igualdad de género, sobre la sostenibilidad intergeneracional, etc. Pero sería un error limitar el ejercicio de la transparencia y de la rendición de cuentas a las instituciones públicas. Las organizaciones privadas (empresas, organizaciones sin ánimo de lucro y movimientos sociales) también deberían ejercer este valor. No de forma tan estricta como las instituciones públicas, pero sí presentar un rendimiento de cuentas de carácter social sobre los aportes a nivel de buena parte de los valores como los de este listado. Por ejemplo, una empresa también tiene que ser transparente y rendir cuentas sobre el impacto de sus actuaciones en la sostenibilidad medioambiental, en la igualdad de género, en el respeto a la privacidad, etc. A las empresas (y también a las organizaciones del tercer sector y a los movimientos sociales) con vínculos económicos y de servicios con el sector público debería exigírseles una mayor transparencia, y así evitar en gran medida las derivas corruptas, con la única limitación de no poner en peligro su competitividad económica.

- 16) *Valor de la participación colectiva de carácter político*: la democracia representativa no puede ser la única vía de participación política. Las instituciones públicas deben abrirse y fomentar otras vías alternativas de participación, algunas de ellas ahora sencillas gracias a las tecnologías de la información. El valor de la participación debería estar muy presente en el ámbito local y mucho más medurado en ámbitos institucionales superiores debido a su complejidad y a la falta de homogeneidad de los participantes que podrían generar externalidades negativas (Colomer, 2016). De todos modos, será especialmente necesario, y sensible y delicado por su complejidad, abrir sistemas de participación política a la ciudadanía en las instituciones macro regionales (del tipo Unión

Europea) para que alcancen una mayor legitimidad política y social.

- 17) *Valor contra la competencia desleal entre países*: no son tolerables las actuales diferencias fiscales entre los países ni tampoco asimetrías muy acusadas en las reglas del juego en el proceso de la globalización. El gran reto consiste en erradicar definitivamente los paraísos fiscales como mecanismo para lograr que las grandes fortunas contribuyan en lo que le corresponda a la financiación de los servicios públicos. Esta necesidad es cada vez más acuciante cuando una parte de los economistas proponen, con acierto, un impuesto especial sobre la riqueza para intentar disminuir los desequilibrios sociales (Piketty, 2014). Es evidente que la mejor forma para superar este problema sería avanzar en la implantación de un gobierno de carácter mundial, aunque los Estados-nación y las macro regiones actuales (Unión Europea) tienen suficiente poder para erradicar este perverso fenómeno. Si no se ha logrado ya, es por una gran impostura de los gobiernos deseosos de proteger o capturados por sus élites nacionales extractivas. También se trataría de superar algunas asimetrías en el seno del proceso de globalización. Las desigualdades laborales son un problema difícilmente evitable y que tiende incrementalmente a una cierta igualación, pero lo que no es asumible son manipulaciones de las monedas para lograr mayor competitividad o fuertes aranceles e intervenciones públicas (como las que realiza China) que pervierten las reglas del juego de la competitividad mundial (Trías de Bes, 2013).
- 18) *Valor de la valentía*: se trata del valor de fortaleza individual y social, a pesar de la sensación individual y colectiva de inseguridad, para evitar caer en una histeria colectiva. Los retos tecnológicos, económicos, sociales y políticos durante los próximos años van a ser enormes. En este contexto es natural que los diversos actores económicos, políticos, sociales y los ciudadanos se sientan inseguros. Este miedo puede generar todo tipo de trastornos económicos, sociales y políticos: demagogia, xenofobia, egoísmo individual, colectivo o nacional, retraimiento cultural e intelectual, etc. La sociedad, empoderada gracias a las redes sociales, tiene que hacer frente a los retos e intentar buscar soluciones que sean

lo más satisfactorias posibles, pero sin caer en lógicas sociales y políticas de carácter regresivo. Las crisis hay que afrontarlas desde la valentía y no dejar espacio a la cobardía ya que si no se abren zonas de incertidumbre que pueden atentar incluso contra los derechos humanos (por ejemplo, la actual crisis de los refugiados en Europa) y contra el bienestar global.

Esta es una muestra de algunos de los valores más importantes que hay que incentivar y preservar de cara al futuro pero seguro que quedan muchos valores que se han perdido en el teclado y que entre todos tendremos que ponderar si los incorporamos o no de cara al futuro. Estos valores deben ser promovidos por las instituciones públicas, con la concurrencia de organizaciones privadas y movimientos ciudadanos, y deben primero ser absorbidos por los empleados públicos y por personal político. Unos empleados públicos y unos políticos con unos renovados valores públicos y colectivos aportarían la solidez institucional que no han logrado, hasta ahora, los liderazgos y las innovaciones organizativas. La gestión por valores es imprescindible para afrontar los retos del futuro.

3. La definición de un estatuto ético para la inteligencia artificial y la robótica en la Administración pública

Es evidente que las administraciones públicas deben regular con criterios muy estrictos el proceso de implementación interna de la *smartización* y de la robótica. La Administración no es ni una empresa ni tiene clientes, es una institución pública que atiende a ciudadanos con múltiples derechos. Debe vigilar todos sus movimientos de innovación con el filtro de unos renovados valores públicos. Sus dispositivos inteligentes deben ser exquisitos con la igualdad, la equidad, no caer en ningún tipo de discriminación directa o indirecta. En todo caso, esta necesidad de pulcritud en valores públicos no debería ser jamás una excusa por demorar o frenar la implantación de las tecnologías inteligentes. Más bien al contrario, debería ser un aliciente para estar en la vanguardia de este proceso de innovación. Si la Administración pública no lidera o colidera este proceso adoptará un rol pasivo y va a limitarse a adquirir dispositivos diseñados para prestar servicios privados a clientes y adaptarlos, de manera precaria y sin los filtros éticos necesarios, a sus necesidades. Vamos aquí a plantear unos principios generales y otros

más específicos hasta proponer un protomodelo de estatuto ético para la inteligencia artificial y la robótica (Ramíó, 2019).

Principios generales:

- 1) La meritocracia en la robótica: Comprar un robot o un dispositivo de inteligencia artificial por la Administración va a realizarse por concurso público previa evaluación de su calidad y de sus costes económicos. Pero adquirir estos dispositivos es una compra o un *leasing* que no tiene nada que ver con comprar una impresora, un armario o un vehículo. Los robots y los dispositivos de inteligencia artificial van a relacionarse con los ciudadanos, van a interactuar con las informaciones más íntimas de los mismos, van a prestar servicios públicos y, por tanto, deberían pasar por unos filtros de carácter meritocrático y de valores públicos. La Administración pública debería tener un departamento de gobernanza de la robótica que, entre otras funciones, se encargara de la selección de los robots y de los dispositivos de inteligencia artificial. Los posibles candidatos deberían ser probados atendiendo al principio de capacidad y a la superación de determinados filtros con valores públicos (no intrusivos, respeto al principio de privacidad, amables, etc.). Para la misma función no debería ser indiferente que un robot trabaje en una organización pública que en una privada. Todo esto tiene ahora un aroma a ciencia ficción de carácter lúdico, pero habrá que plantearse estos temas y muchos más. Por ejemplo, estimular que haya un mercado competitivo en materia de robótica e inteligencia artificial para que la Administración pública no esté capturada por una única empresa. También puede plantearse la opción de comprar robots y dispositivos de inteligencia artificial producidos por una institución pública nacional o extranjera. Establecer un debate social sobre si una Administración pública debería optar por comprar los mejores robots que hay en el mercado internacional o elegir la opción de comprar robots nacionales o de proximidad, aunque quizás no sean tan eficaces.
- 2) La eficiencia de la robótica: Habría que fijar como gran objetivo estratégico que la robótica, en cuanto que implica automatización de los servicios prestados antes por operadores humanos, debería

- aportar eficiencia muy rápida al sector público para contribuir a mantener el Estado del bienestar.
- 3) La gobernanza de una robótica público-privada: La gobernanza de la robótica y de la inteligencia artificial va a implicar la renovación de viejos debates y la aparición de otros novedosos. Entre los viejos debates destacarían la gestión pública o privada de la robótica que preste servicios públicos, la opción de robots internacionales o robots de proximidad (europeos, españoles o locales), cómo proteger la privacidad de los ciudadanos (robots y sistemas de inteligencia institucional que traspasan entre ellos todos los flujos de datos personales –sanitarios, educativos, etcétera– o solo una parte de los mismos). A estos debates habría que adicionar otros nuevos: que los datos y metadatos de origen público manejados por robots y por dispositivos de inteligencia artificial no puedan ser utilizados por actores privados.
 - 4) Una robótica social: La Administración pública debería liderar, promover o subvencionar el diseño e implantación de robots de carácter social más allá de las lógicas del mercado. Es previsible que la industria de la robótica avance con rapidez en dispositivos eróticos y sexuales, pero quizás no tanto en la robótica que sirva de ayuda a personas con minusvalías físicas o mentales, o que acompañe y preste servicios a los ancianos. La robótica puede demorarse en lograr ser una robótica de masas y asequible a todos los ciudadanos y las administraciones públicas deberían impulsar elementos correctivos para no agudizar las desigualdades sociales. En este sentido, una robótica bien gobernada y regulada podría ser una robótica social.
 - 5) La ética pública en la robótica y la inteligencia artificial: Éste es un frente con muchas aristas: a la preocupación sobre cómo proteger la privacidad de los ciudadanos habría que adicionar otros debates nuevos, por ejemplo que los datos y metadatos de origen público manejados por robots y por dispositivos de inteligencia artificial no puedan ser utilizados por actores privados, el destino de robots desfasados a administraciones de países en desarrollo, la supresión de información de los ciudadanos fallecidos o que por convicciones personales no quieran formar parte de la inteligencia artificial y de la robótica. La utilización de todo tipo de información privada

para fines estrictamente científicos. Grandes dilemas que deben ser gobernados públicamente tanto a nivel tecnológico como ético. Además de la gobernanza de la utilización pública de la robótica y de la inteligencia artificial habrá que plantearse la regulación de estos artefactos en el sector privado. Hay muchos retos: ¿cualquier ciudadano puede hacer uso de robots sexuales con independencia de su edad? ¿puede reverdecer la discriminación sexista de la mano de la robótica? ¿los robots pueden tener forma de mujer o de hombre o deberían ser andróginos?, ¿la inteligencia artificial se va a desarrollar con patrones mentales masculinos o femeninos, o ambos? ¿hay que prohibir dispositivos que puedan producir por su cuenta alucinógenos? ¿puede la inteligencia artificial operar libremente en los mercados bursátiles como ya está ocurriendo

Principios específicos (un estatuto y principios éticos de la robótica en el sector público): Ya ha llovido mucho desde que Isaac Asimov definiera en 1942 las tres leyes de la robótica: 1) Un robot no hará daño a un ser humano o, por inacción, permitir que un ser humano sufra daño; 2) Un robot debe cumplir las órdenes dadas por los seres humanos, a excepción de aquellas que entren en conflicto con la primera ley; 3) Un robot debe proteger su propia existencia en la medida en que esta protección no entre en conflicto con la primera o con la segunda ley (Asimov, 2009). De manera reciente algunas instituciones públicas y organizaciones privadas han iniciado el proceso de proponer unas nuevas leyes de la robótica o unos estatutos o principios éticos de la inteligencia artificial y de la robótica. Vamos a ver dos ejemplos:

Los principios presentados por el Parlamento Europeo en el cercano 2017 son los siguientes:

1. Proteger a los humanos del daño causado por robots: la dignidad humana.
2. Respetar el rechazo a ser cuidado por un robot.
3. Proteger la libertad humana frente a los robots.
4. Proteger la privacidad y el uso de datos: especialmente cuando avancen los coches autónomos, los drones, los asistentes personales o los robots de seguridad.

5. Protección de la humanidad ante el riesgo de manipulación por parte de los robots: Especialmente en ciertos colectivos (ancianos, niños y dependientes) que puedan generar una empatía artificial.
6. Evitar la disolución de los lazos sociales haciendo que los robots monopolicen, en un cierto sentido, las relaciones de determinados grupos.
7. Igualdad de acceso al progreso en robótica: Al igual que la brecha digital, la brecha robótica puede ser esencial.
8. Restricción del acceso a tecnologías de mejora regulando la idea del transhumanismo y la búsqueda de mejoras físicas y/o mentales.

Por su parte, EE.UU. también ha ido avanzando en el desarrollo de unos estándares éticos para la inteligencia artificial. No como Europa, mediante el protagonismo institucional, sino por la vía pragmática y flexible en reuniones de trabajo entre expertos y emprendedores. Los siguientes elementos son los ítems en los que coinciden tanto las reflexiones europeas como las americanas (Thinking Heads, 2018):

- La inteligencia artificial debe realizarse por el bien de la humanidad y beneficiar al mayor número. Es necesario reducir el riesgo de exclusión.
- Los estándares con respecto a la inteligencia artificial deben ser altísimos en lo que respecta a la seguridad de los humanos. Para ello, es necesario un control ético y finalista de investigación, transparencia y cooperación en el desarrollo de la inteligencia artificial.
- Los investigadores y diseñadores tienen una responsabilidad crucial: toda la investigación y desarrollo de la inteligencia artificial debe estar caracterizada por la transparencia, la reversibilidad y trazabilidad de los procesos.
- Necesidad de control humano: que en todo momento sean los humanos los que decidan qué pueden hacer o no los sistemas robóticos o basados en inteligencia artificial.
- Gestionar el riesgo: cuanto más grave sea el riesgo potencial, más estrictos deberán ser los sistemas de control y gestión del riesgo.
- No desarrollo de la inteligencia artificial para realizar armas de destrucción.

- Incertidumbre: Se reconoce que los avances en estos campos son inciertos, en ámbitos y alcances que en ciertos casos son inimaginables. Por ello, las regulaciones y marcos deben repensarse en el medio plazo cuando otros avances se hayan hecho realidad.

Aprovechando estas dos experiencias nos vamos a atrever a proponer un posible modelo de protoestatuto de ética en el sector público para la implantación de la inteligencia artificial y la robótica en el sector público. La idea es presentar este modesto borrador para incentivar la discusión e ir refinando con el tiempo un futuro estatuto público sobre valores y ética en la aplicación de la inteligencia artificial y de la robótica:

- 1) Los algoritmos públicos deben ser aprobados por una comisión multidisciplinar que valore si responden a la ética y los valores públicos (igualdad, equidad por razón de raza, religión, género, etc.).
- 2) Los procesos y el tipo de información con los que se entrenan los dispositivos de inteligencia artificial deberían ser también aprobados por una comisión multidisciplinar que valoren si responden a la ética y a los valores públicos.
- 3) Los algoritmos y los dispositivos robóticos tienen que superar una prueba de estrés de ética pública en una fase piloto y conseguir la acreditación de una agencia pública independiente (europea, supraestatal o estatal).
- 4) Los algoritmos, sus procesos de entrenamiento y los dispositivos robóticos deben ser evaluados cada cierto período de tiempo por una agencia pública independiente.
- 5) Los cuatro puntos anteriores no deben generar una suerte de neoburocracia sino que, deben seguir procedimientos sólidos pero sencillos y fluidos.
- 6) Los diseños de los algoritmos y los procesos de entrenamiento en el sector público deben ser transparentes y no blindados con patentes. Ciudadanos y organizaciones no gubernamentales deben tener la capacidad de evaluar externamente ambos procesos.
- 7) Los dispositivos robóticos públicos que interaccionen con personas deberían ser fácilmente reconocibles como robots. Es un derecho ciudadano reconocer con facilidad si interacción con un

servidor público humano o artificial. Hay que cuidar, en especial, a las personas más vulnerables (ancianos, niños, personas con discapacidades, etc.). Un robot debería tener un diseño agradable, pero evitando que puedan ser confundidos con las personas.

- 8) Los dispositivos robóticos públicos que interaccionen con personas deben evitar, en su dimensión estética, discriminaciones por razón de género, raza, etc.
- 9) Sería necesario una catalogación internacional de los distintos tipos de robots: robots sanitarios, de servicios sociales, educativos, policiales, de defensa, etc. La población debería poder reconocer con facilidad la especialización y los objetivos de cada dispositivo robótico.
- 10) Asegurar la igualdad de acceso a todos los sectores sociales de los beneficios de la inteligencia artificial y de la robótica.
- 11) Las fuerzas de seguridad del Estado deben implantar sistemas robóticos de vigilancia, de prevención y de lucha contra el delito que no vulneren la libertad de las personas. Los robots deberían limitarse a un uso de la fuerza coercitiva no agresiva (retener al presunto delincuente, pero no utilizar otro modo de violencia).
- 12) Las fuerzas armadas deberían prohibir las máquinas que puedan matar de manera autónoma. Pero esto puede ser en la práctica una quimera. En todo caso es evidente, que los controles sobre los algoritmos y los sistemas de entrenamiento deberían ser muy estrictos.
- 13) Impulsar con la máxima rapidez la implantación de la inteligencia artificial en los diagnósticos y prescripciones médicas. Los algoritmos sanitarios van a salvar millones de vidas y no hay que demorar este proceso para que se beneficien al máximo los contemporáneos.
- 14) Respetar el rechazo a ser cuidado por un robot. Este principio va a quedar rápidamente obsoleto ya que si se diseñan buenos robots de cuidados sociales nadie los va a rechazar y habrá que evitar justo lo contrario: impedir que algunos ciudadanos caprichosos se nieguen a ser cuidados por robots que podrían ser más eficaces y eficientes para el sistema público. En este ámbito hay que avanzar lo más rápido posible (igual que en el caso de la sanidad) para que

los ciudadanos actuales puedan beneficiarse de las ventajas de esta robotización.

- 15) Cada vez que la Administración pública robotice un servicio público o una parte del mismo debería definir un conjunto de acciones complementarias para evitar la pérdida de lazos sociales. La presencia de servidores públicos humanos en algunas partes del servicio deberá ser preservada o estimulada para que existan contrapesos emocionales.
- 16) Impulsar mecanismos públicos que favorezcan la interacción entre humanos en aquellos círculos o ámbitos sociales que sean más dependientes (por obligación o por devoción) de los dispositivos inteligentes y robóticos.
- 17) Promover la investigación pública (universidades y centros de investigación) sobre inteligencia artificial y robótica. No puede ser que toda la innovación aplicada sobre la materia surja solo del sector privado y serían necesarios algunos contrapesos de carácter público.
- 18) Definir de forma proactiva políticas de empleo y sociales que atenúen el impacto en el mundo laboral de la implantación de la inteligencia artificial y de la robótica.
- 19) La Administración pública no se va a demorar en la implantación interna de la inteligencia artificial y de la robótica para mantener el empleo público. En todo caso ningún empleado público va a perder su puesto de trabajo público debido a esta dinámica. La robótica debe ser absorbida por el proceso natural de las jubilaciones y, en los casos que no se produzcan, apostar por la flexibilidad de las plantillas y por su movilidad para que los empleados públicos objeto de robotización puedan ser destinados a otras tareas.
- 20) Las administraciones públicas deberían regular y aprobar con unos estándares muy rigurosos en los dispositivos de inteligencia artificial y robótica del sector privado que presta servicios universales de interés general (energía, telefonía, agua, transportes, servicios financieros básicos, etc.) y que, por tanto, no interaccionan con clientes sino con ciudadanos.
- 21) Las administraciones públicas deberían regular y aprobar, con unos estándares de valores básicos, para que los dispositivos de

- inteligencia artificial y robótica del sector privado no atenten contra la dignidad humana.
- 22) Los poderes públicos deberían vigilar y sancionar todas las plataformas sociales que mediante algoritmos manipulen a los ciudadanos y alteren la convivencia política. Hay que perseguir las *fake news* y los operadores que ofrecen de manera manifiesta una información sesgada. Es un tema delicado pero los sistemas democráticos deben poder defenderse de las agresiones interesadas o espurias que ponen en riesgo los cimientos de la democracia.
 - 23) ¿Diseñar un marco regulativo para la inteligencia artificial y la robótica sexual?
 - 24) Es obvio que para poder preparar e implementar todas estas propuestas un país serio debería poseer con carácter inmediato de un ministerio para la inteligencia artificial. Diseñar un entramado institucional coordinado y complementario con las administraciones autonómicas y las grandes administraciones locales. Los pequeños municipios deberían en estos temas estar bajo la protección y auxilio de las diputaciones provinciales o de las comunidades autónomas.

Bibliografía

- Acemoglu, D.; Robinson, J.A. (2014): *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Asimov, I. (2009): *Yo, Robot*, [1942], Barcelona: Edhasa.
- Bauman, Z.; Bordoni, C. (2016): *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- Colomer, J.M. (2016): “Oligarquía o demagogia”. *El País* 25 de julio de 2016. http://elpais.com/elpais/2016/07/12/opinion/1468327194_446811.html
- CNMV (2015): *Guía sobre Contratación Pública y Competencia*, Madrid. CNMV.
- Drucker, P. (1993): *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Fukuyama, F. (2015): *Los orígenes del orden político*. Barcelona: Deusto.

- Giles, M. (2015): “Amigos, en efecto”. The Economist, *El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Keen, A. (2016): *Internet no es la respuesta*. Barcelona: Catedral.
- Howard, C. (2015): “La Salud de las Naciones”. The Economist, *El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Lapiente, V. (2015): *El retorno de los chamanes. Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lucas, E. (2015): “La desigual marcha hacia la libertad”. The Economist, *El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Mair, P. (2015): *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia actual*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mason, P. (2016): *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Barcelona: Paidós.
- OCDE (2014): *Policy challenges for the next 50 years*. Paris: OCDE.
- Parker, J. (2015): “El destino no lo es todo”. The Economist, *El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Piketty, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramió, C. (2008): *La Fortaleza Institucional de las Agencias Reguladoras en América Latina*. Granada: UIM.
- Ramió, C. (2016a): *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Catarata.
- Ramió, C. (2016b): “El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 66.
- Ramió, C. (2017): *La administración Pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Madrid: Tecnos.
- Ramió, C. (2019): *Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid: Catarata.
- Smith, L.G. (2011): *El mundo en 2050. Las cuatro fuerzas que determinarán el futuro de la civilización*. Barcelona: Debate.
- Stiglitz, J.E.; Greenwald, B.C. (2016): *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: La esfera de los libros.

- Thinking Heads (2018): “Ética e Inteligencia Artificial en la Robótica: un Debate Abierto”. <https://www.thinkingheads.com/tendencia-global/robotica-inteligencia-artificial-etica-debate/>
- Trías de Bes, F. (2013): *El gran cambio. Claves y oportunidades de una nueva era*. Barcelona: Planeta.

**UTILIDAD Y POTENCIAL DE LA
ÉTICA Y LOS CÓDIGOS DE ÉTICA
PARA INCORPORAR VALORES EN
LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

UTILIDAD Y POTENCIAL DE LA ÉTICA Y LOS CÓDIGOS DE ÉTICA PARA INCORPORAR VALORES EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS

*Diana Vicher*⁸

Introducción

Abordar el tema de la ética, que implícitamente comprende lo moral, constituye un reto de conocimiento filosófico y humanista de grandes dimensiones, no obstante, en aras de abonar a las aportaciones que intentan colaborar para comprender su importancia respecto del buen funcionamiento de la administración pública, en este documento se abordará el tema desde sus servidores públicos. Procederemos a exponer algunas

⁸ Profesora-investigadora en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Tiene un Posdoctorado en la Facultad de Economía de la UNAM. Es Doctora en ciencias políticas y sociales, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma facultad. Actualmente se desempeña como investigadora en el INAP. Es profesora-tutora en el posgrado de ciencias políticas y sociales desde 2011. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, Nivel I.

Sus líneas de investigación son: cambio y reforma de la administración pública, nueva gerencia pública y OCDE, gobernanza, asociaciones público-privadas (APP) y administración pública comparada.

Es autora de los libros *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica* (IAPEM), *El laberinto de 'governance'*; *La gobernanza de los antiguos y la de los modernos* (IAPEM); y *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la reforma de la administración pública* (Tirant Lo Blanch).

reflexiones dirigidas a resaltar aspectos básicos que pueden ser tomados en cuenta para dimensionar los alcances que puede tener la promoción de la ética y la utilización de códigos de ética en el servicio público, para asimilar valores y conductas que desalienten comportamientos indebidos en los empleados públicos.

Para lograr este propósito el texto se articuló en cuatro secciones. En la primera plasmaremos algunas reflexiones sobre la ética y el servicio público. En la segunda glosaremos un poco el pensamiento de los estudiosos de la administración pública con el fin de ubicar cómo el tema es recurrente en la disciplina. En la tercera parte nos abocaremos a entender qué son los códigos, cómo surgen, cuáles son sus componentes para finalmente, sintetizar las consideraciones en torno a su utilidad y alcances.

I. Concepciones sobre la ética

Aunque hay muchas formas de referir lo que significa ética, la podemos describir como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida (RAE, 2016), pero también es la parte de la filosofía que trata del bien y del fundamento de sus valores. Esta rama de la filosofía está considerada como una ciencia normativa, pues se ocupa de las normas de la conducta humana, se encarga de razonar acerca de cómo debe ser el comportamiento humano y se diferencia de otras ciencias como la antropología, la psicología, o la sociología, que tratan de describir y explicar cómo es el comportamiento humano.

La ética busca entender las acciones humanas y sus relaciones con el bien, la virtud, el deber, la felicidad y la vida realizada. No obstante, se debe tener en cuenta que cada cultura ha desarrollado modelos éticos propios, así que podemos encontrar que lo que puede ser ético en una sociedad puede no serlo en otra.

Entre las reflexiones más antiguas sobre lo ético y lo moral se pueden mencionar las máximas de Confucio (S. V a. C) de la China clásica, que fueron aceptadas como el código moral oficial del imperio, estas máximas estaban fuertemente asociadas a los servidores gubernamentales. No obstante, se considera que allí no hay ningún desarrollo teórico sobre la ética y que es

hasta el siglo IV cuando, en la Grecia clásica, surge la reflexión sobre la ética. Esto se posibilitó porque con los griegos se da el paso de la mentalidad mítica a la mentalidad racional.

Como lo señala Rodríguez Arana (2015: 13) “la primera exposición razonada y coherente de las disposiciones operativas que constituyen lo que los clásicos denominaban «vida lograda» se encuentra en Aristóteles, quien la bautizó con el término «Ética». Vocablo que, de designar la morada habitual, pasó a significar la disposición estable o el conjunto de hábitos y costumbres que fundamenta nuestra acción y la dirige”.

El punto de partida del estudio actual de la Ética se ha ubicado en el trabajo de Immanuel Kant. Otros desarrollos lo ubican en el utilitarismo de John Stuart Mill, quien centra la ética sobre la base de lo útil como una moral del bienestar desde lo individual, así que lo que es útil para el individuo, lo es para el colectivo de individuos.

De este modo, el objetivo de la Ética es la mayor felicidad para el mayor número posible de personas. Así que el bien es buscar el interés general.

También se ha considerado que la ética es el dominio de la razón sobre el instinto, que comprende valores que pueden distinguirse por ser individuales y sociales, no obstante, queda claro que los valores individuales no pueden desvincularse de los sociales.

La voluntad humana puede cumplir la ley moral cuando vence las inclinaciones instintivas y pasionales de la naturaleza. En esta voluntad la ley moral se manifiesta como constricción y mandato o imperativo que se ha de cumplir por esa voluntad (Kant, citado por Paton, 2009).

II. Ética y administración pública

Regresando al punto de que la ética es el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida, nos referiremos ahora a la ética en la administración pública que además está fuertemente vinculada con la honestidad, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Jaime Rodríguez Arana considera que en la administración pública la ética puede significar que los valores humanos del servicio público se hagan visibles a través de la función directiva en el sector público. De modo que la ética en el servicio público “Estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. Es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto realizados por funcionarios públicos” (Rodríguez, 2013: 17, 28).

Es de este modo que el estudio de la Ética para la Administración Pública comprende principios generales y universales respecto a la moralidad de los actos realizados por el funcionario público o del gestor público, estos principios deben ser positivos y hacer posible que al servicio público se incorporen personas con vocación (cuya conducta sea íntegra, imparcial y objetiva) para gestionar de los asuntos comunes, de todos. (Rodríguez, 2013: 28).

Estas ideas son muy interesantes, aunque dejan de lado el hecho de que de mucho tiempo atrás, en diferentes gobiernos, el servicio público se ha conducido a partir de dos patrones fundamentales que posibilitan una conducta racional emanada de la formación para el servicio público y la carrera administrativa donde es determinante la rendición de cuentas al interior de la jerarquía administrativa.

Rodríguez Arana señala que el primer texto de ética pública es el de John Rorh (*Ethics for bureaucrats*, 1978), pero se pueden referir dos textos más, Ética y comportamiento administrativo, escrito en el año 1969 en Venezuela por Arturo E. Ochoa Benítez y otro titulado Ética en la administración pública de 1958, que consta de 73 páginas pero que no tiene autor. Con esto lo que queremos resaltar es que si bien no como textos “completos”, el tema ético ha estado presente de modo implícito en diferentes textos de ciencia de la administración pública, como lo veremos a continuación.

Por los alcances y objetivos de este trabajo nos abocaremos sólo a Marshall Dimock, aunque cabe resaltar a Hermógenes Pérez de Arce en cuyo libro “el administrador público” refiere que éste “sacrifica su propia tranquilidad en pro del bienestar de los demás”, ya que “acepta un puesto de infatigable labor, de estudio, de la consagración de todo nuestro tiempo y toda nuestra responsabilidad a los intereses públicos” y que la “convicción de toda

la magnitud de los deberes que impone la administración a sus funcionarios, son los medios que forman las grandes virtudes de los hombres públicos” (2016: 8-11).

Otros teóricos de la administración pública al referir al administrador público, exaltan sus cualidades y valores, que van de la mano con la formación profesional que deben adquirir o portar para que se pueda tener garantía de su buen desempeño; que efectivamente los servidores públicos se conduzcan buscando el bien público, en particular el texto de Raymundo Amaro Guzmán, titulado *Derecho y Práctica de la Función Pública* (1996), contiene un amplio apartado titulado “Régimen Ético del Servidor Público”, en el que puntualmente se describen los valores y conductas que deben regir al servidor público.

Marshall Dimock (1967: 391) ha explicado que los administradores gubernamentales suelen ser honestos y responsables cuando provienen de un medio cultural en que esos valores son apreciados y que, si en los antecedentes de los administradores no existe esa influencia, difícilmente habrá algo que la sustituya. En este sentido, los valores y las actitudes que luego se conforman como parte de nuestra vida pública son forjados en el hogar, la escuela, la religión y las relaciones sociales de los primeros años de vida.

De allí que se concluya que la actitud de consideración hacia el público y de seguimiento de las normas morales que alimentan el comportamiento ético, se produce idóneamente en los individuos antes del ingreso al servicio público (Dimock, 1967: 392).

La ética se nutre de lo moral que actúa sobre los sujetos y condiciona su comportamiento, es la pauta de comportamiento individual o grupal que se constituye como aquello que reprime o alienta determinadas conductas. Pero la formación de la consciencia moral no es algo sencillo, pues la moral se compone por imperativos que se acatan en función de la convicción interna de cada persona.

Los imperativos, que son las fórmulas de la determinación de la acción, Kant las desarrolló como fórmulas del análisis de un acto concreto que nos ayudan a entender cuál es la forma en que se puede actuar de forma ética.

Y en las sociedades las conductas que deben alentarse son las que se asocian a valores como el bien común, ya que de este modo se equilibran las conductas egoístas, o aquellas que tienen que ver con las ambiciones personales de la condición humana, que serán particularmente resaltables en el caso de la administración pública dada la existencia de la gran cantidad de recursos que comprende y que pueden ser utilizados indebidamente.

Aquí no puede quedar sin mencionar la idea de Justo sobre lo que tiene como propósito la administración pública a través de sus agentes (entonces denominada policía) a contribuir y procurar el bien de los súbditos (1996: 21) o de Bonnin cuando explica que la confianza y estima de los ciudadanos hacia los servidores públicos se genera si en sus nombramientos se garantiza que lo que primará serán las virtudes y los talentos; que los empleos subalternos sean la condición para llegar a los superiores, porque ello quitaría toda esperanza a la gente intrigante y a la corrupción de llegar a los empleos públicos (2004: 269).

Dado que en la corrupción el cargo público se utiliza para obtener beneficios privados, cabe hacer una reflexión. El concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal concepto permitió el establecimiento de “una ingeniería institucional contra la corrupción” que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apegue a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo. De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la clara definición de los cargos, por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

Ahora bien, señala Dimock, si ya están dentro del sistema de empleo público, incluso cuando sus actitudes no sean muy satisfactorias, se puede hacer mucho para mejorar las normas de conducta, la moral y el sentido de responsabilidad de la dependencia en general. Ello se puede lograr propiciando que los administradores (de las jerarquías más altas) den al resto de los servidores públicos ideas claras sobre las metas y valores de las funciones y programas, que le hagan sentir que los intereses personales y la vocación coinciden. Al respecto se puede optar por consultarlos, respetar su trabajo, recompensar el buen desempeño, procurar que haya adiestramiento

en el servicio y que tanto la dirección como la supervisión sean estimulantes. Esto puede propiciar la buena moral (Dimock, 1967: 392).

Como lo expresa Dwivendi (1977), si en la jerarquía superior hay honestidad, ello se transmite hacia los siguientes niveles de la burocracia, al tiempo que genera una impresión duradera en el público en general. Son, aquellos que están en “la cúspide del sistema político administrativo quienes deben dar el ejemplo para todo el servicio público”.

O bien, enseñar con el ejemplo, diría Rodríguez Arana (2015, 82) quien considera que la socialización depende del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores. Ello lo afirma apoyado en que muchas iniciativas de gestión dan cuenta de que los de los niveles inferiores se guían más por los comportamientos observados, que por los discursos que reciben.

También hay que considerar que a lo largo de la construcción histórica de la administración pública (aparatos administrativos, servidores públicos, formas de organización, creación de conocimiento, instituciones de formación y profesionalización) se han desarrollado mecanismos normativos como los estatutos jurídicos del empleado público para propiciar la conducta apegada a patrones que incluso desde la administración romana han buscado el desempeño correcto y eficiente de los servidores públicos, para lograr la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones esto es, que la permanencia en el empleo público y la profesionalización como concepto conllevan el apego a normas y reglas que se especifican por la clara definición de los cargos, por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

Aquí es donde la responsabilidad y la ética se vinculan para procurar el buen funcionamiento y la eficiencia en la administración pública. De hecho, las conductas que entrañan valores éticos determinarán que en todo momento y en mayor grado se asuma la responsabilidad, no sólo como ley o norma, sino como convicción.

Si bien se ha establecido que hay una diferencia entre deber-obligación cuando están enmarcados en las teorías deontológicas a partir de las cuales la ética es hacer sólo aquello que está marcado en la norma, y por consiguiente

referidas como jurídicas y rigoristas; respecto a lo que engloba el marco de las teorías teleológicas en las cuales a lo que se da importancia es el carácter propositivo de las acciones y conductas humanas que definen los objetivos y contenidos que deben guiar las conductas públicas (Diego, 2017: 34).

Consideramos que más que establecer una diferencia hay que visualizar cómo se complementan ya que las conductas y comportamientos “correctos” que establecen las normas se mantienen como una referencia institucionalizada, resultado del orden emanado de los avances en el conocimiento sobre la forma en que deben actuar los servidores públicos, mientras que la segunda no necesariamente puede establecer una convergencia en todo momento y ser perdurable en el tiempo, pero que puede ser un fuerte motor de ajuste ante los cambios que se van registrando con los nuevos tiempos, además de que es resultado de la comprensión profunda de la importancia de la labor que se desempeña para el interés público.

Conjeturamos que el punto en que ambos convergen, porque es además un factor de gran influencia para asumir un compromiso pleno con el servicio público, es la estabilidad en el empleo, la carrera administrativa o bien el servicio civil de carrera. Aquí se combinan ambos marcos tanto el deontológico (normas) como el teleológico (acciones, convicciones).

No obstante, en sociedades con escaso desarrollo político y administrativo y por ende sociedades sin instituciones sólidas, incluyendo los valores, tampoco se presentan como sitiales en los que se pueda desarrollar la institución de la carrera administrativa. Se presenta un gran desafío por cuanto a que, aunque la norma esté dispuesta para seguirse puede ser infringida y las sanciones, aunque estén especificadas, no ser aplicadas. Mientras que, por otra parte, aunque se fomenten acciones y conductas humanas propositivas donde se defina lo que debe guiar las conductas públicas, esto se topa con el gran muro de las dinámicas de conducta organizacional que responden a formas de actuación patrimonialistas o subdesarrollo administrativo. De aquí que una de las propuestas que se han hecho desde Dwivendi son insoslayables: las sanciones se deben aplicar desde las esferas más altas de la jerarquía administrativa para institucionalizar tanto el deber como la convicción. Al tiempo que poner en marcha instrumentos que apoyen el proceso con instrumentos como los códigos de ética.

El interés sobre la ética

Los antecedentes del análisis y propuestas para combatir este grave problema en los últimos tiempos lo podemos ubicar a finales de la década de 1960 y sobre todo en la de 1970 cuando ya se presentaba un importante análisis sobre el fenómeno.

Podemos citar trabajos como el de Dwivedi titulado “corrupción en la administración pública de los países en desarrollo” de 1967, o bien a Fred Riggs, con su texto titulado “Poder burocrático y prodigalidad administrativa” de 1975, donde señala que en los países en proceso de desarrollo la corrupción se vuelve institucional y que, antes de emprender una campaña contra la corrupción se debe saber si el soborno es un síntoma o una causa y si atacarlo aliviará o aumentará el peligro.

Dwivedi ya había subrayado este punto en 1977 cuando expresaba que curiosamente el público “demanda una alta norma de moralidad de los empleados del gobierno y, al mismo tiempo permite prácticas poco éticas en el sector privado”. Y refiere la intervención de las trasnacionales en el soborno.

Entre las medidas para prevenir la corrupción Dwivedi refiere la importancia de formular y establecer normas de conducta, pero aclarando que por sí solas no pueden crear honestidad, ni evitar el comportamiento corrupto pero que son un marco de referencia que incorpora normas mínimas de uniformidad (Dwivedi, 34).

A partir de la década de 1980, la corrupción se incrementó de manera alarmante a nivel mundial, en el caso de la administración pública, como se ha documentado, el fenómeno tuvo condiciones propicias para aumentar gracias a las reformas neogerenciales que en la búsqueda de la economía y la eficiencia, dejaron de lado aspectos normativos y de procesos para abocarse a buscar la flexibilidad y discrecionalidad en la idea de hacer una administración pública más dinámica, dejando de lado la idea de bien común o del gasto público como inversión y sobre todo diluyendo la responsabilidad de los servidores públicos bajo el esquema de la delegación y la desregulación.

En este marco fueron organizaciones internacionales las que generaron un impulso para poner en marcha medidas anticorrupción, podemos referir

a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que en 1997 publicó su texto “La ética en el servicio público”,⁹ en el que señala que la ética es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración y sus instituciones.

Como resultado de estos hechos, el interés tan repentino y generalizado en la ética Jaime Rodríguez Arana, lo ha atribuido además a razones circunstanciales como los escándalos de corrupción política y financiera que se pueden observar en los diarios en todo el mundo, hay que recordar la crisis económica y financiera de 2008 y sus grandes escándalos de corrupción que en muchos casos fueron posibles gracias a la desregulación de ese sector.

Aunque también se observa que existen razones políticas detrás de este renovado e inédito, por su dimensión, interés en la ética, como lo señala Cayetano Prieto, la existencia de casos de corrupción genera un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos respecto a la clase política, razón por la cual, la aprobación de un código se visualiza como una valiosa herramienta para restablecer la confianza perdida (2011: 326).

Y más aún, la corrupción se ha considerado todavía más grave en los países emergentes donde se observa que el “comportamiento inmoral de los funcionarios y gestores públicos es un fenómeno frecuente, que no se limita a este sector sino que se extiende a todos los sectores y niveles sociales”. Entre las diferentes medidas dirigidas a prevenir la corrupción se ha propuesto establecer códigos de conducta ética. (Rodríguez-Arana, 2015: 166).

III. Códigos de ética

Para promover e internalizar conductas asociadas a valores que fortalezcan el tejido social, pero sobre todo que codifiquen los criterios éticos del servicio público, se ha sugerido recurrir a los Códigos.

⁹ No obstante, no deja de existir contradicción en estas medidas pues buscaron precisamente combatir un problema que se generó gracias a las reformas que ellos mismos (la OCDE y el BM) promovieron durante la década de 1990 principalmente.

La OCDE refiere que los códigos de conducta pueden ser un documento jurídico o simplemente una declaración administrativa que instituya la calidad y los niveles de cumplimiento esperados de los funcionarios correspondientes, en dicho código se señalan los principios éticos que se aplicarán al servicio público en general o a un departamento en específico (OCDE, 1997: 75).

Su contenido puede ir desde una declaración de valores, contener la descripción de funciones, incluyendo responsabilidades de los funcionarios, así como una lista de las obligaciones jurídicas de sus empleados (declaración de los conflictos de intereses y restricciones a las declaraciones públicas y a las actividades políticas). De igual manera, puede incluir disposiciones procedimentales de alerta e incluso niveles mínimos de rendimiento (OCDE, 1997: 75).

El carácter de los códigos puede ser legal o administrativo, su papel es orientador de la infraestructura ética. Aunque también cumplen una función de control ya que establecen normas. Se ha encontrado que la mayoría de los códigos tienen un carácter dual, disciplinario y de expectativas: establecen restricciones (con sanciones para su incumplimiento basadas en valores u objetivos perseguidos) (OCDE, 1997: 75)

Se considera que los códigos de ética son parte de la infraestructura ética que los especialistas han considerado que se debe establecer para combatir el problema (Rodríguez 2005, Prieto, 2011). Rodríguez explica que esta infraestructura comprende tres funciones (control, orientación y gestión) con ocho componentes. Los códigos se ubican como uno de los componentes que corresponde a la función de “orientación”, junto con el compromiso de los líderes políticos y las actividades de formación profesional.

1. Desde otra perspectiva (Prieto 2011: 347), la “infraestructura ética” está compuesta con los siguientes elementos:
2. Previsión de técnicas de control, seguimiento y evaluación periódicas del cumplimiento del código ético;
3. La atribución a un órgano o unidad de funciones específicas para realizar una actuación preventiva y continuada que impida o dificulte la aparición de comportamientos no éticos;

***Infraestructura ética de acuerdo con la OCDE
Tres funciones: Control, orientación, gestión***

Funciones	Componentes
I. Control	1. Marco legal, 2. Mecanismos de responsabilidad y 3. Participación y escrutinio público
II. Orientación	4. Compromiso de los líderes políticos, 5. Códigos de conducta y 6. Actividades de socialización profesional como educación y formación
III. Gestión	7. Políticas eficaces de recursos humanos que establezcan condiciones sólidas de servicio público y 8. Coordinación de la infraestructura a partir de un departamento de gestión con competencias en materia de ética.

Elaborado con información de OCDE, 1997: 75.

4. El establecimiento de criterios y pautas concretas aplicables a procedimientos especialmente sensibles desde el punto de vista de la ética y la transparencia (contratación, subvenciones, convenios de colaboración, conflicto de intereses, etc.) y
5. La rendición de cuentas (semestral o anual) ante el máximo órgano representativo, sobre el grado de cumplimiento del código y las medidas adoptadas para extender y mejorar su aplicación.

Más que sacar diferencias de estas propuestas de infraestructura ética consideramos que pueden complementarse, a partir de los ejes en que las dos coinciden: el código de ética y el organismo o departamento en materia de ética.

Otros especialistas, y jefes de los gobiernos también han coincidido en que la elaboración de códigos éticos es un importante instrumento para hacer frente a problemas que se derivan de comportamientos no éticos que se presentan en el sector público como el conflicto de interés.

Organizaciones internacionales como la OCDE consideran que los códigos de ética son un marco útil para establecer las reglas éticas y legales de una institución, no obstante, por sí mismas no pueden resolver el problema pues se requiere que un sistema de integridad les acompañe (OCDE, 2005).

Como es perceptible, desde diferentes sectores los códigos se han presentado como una forma de mejorar la calidad de los servicios y la rectitud de los funcionarios públicos, ya que se considera que la existencia de un conjunto de normas éticas puede impedir, o al menos dificultar los comportamientos ilícitos.

De aquí que los Códigos de conducta para los servidores públicos se han ubicado como acciones que se pueden promover para orientar e internalizar conductas asociadas a valores que fortalezcan el tejido social, de allí que se haya sugerido el establecimiento de Códigos de conducta que codifiquen los criterios éticos del servicio público. Si bien se reconoce que los códigos no arreglarán los problemas, éstos pueden constituirse como puntos de referencia importantes, que permitan que los valores del servicio público sean positivos y que también estén al alcance de los ciudadanos, constituyéndose como un instrumento que se oriente a internalizar conductas positivas que confluyan para hacer viable el desarrollo integral de la sociedad.

Aquí cabe aclarar que en la literatura los códigos de ética con frecuencia son referidos de modo indistinto como códigos de conducta. Al respecto Cayetano Prieto expresa que los códigos son documentos mixtos ya que incluyen tanto principios éticos como pautas de conducta y aún más ya que también pueden aludir a las buenas prácticas administrativas. Tienen como propósito “servir de guía para las decisiones y conductas de los servidores públicos, concretando los principios y valores fundamentales de la organización, y permitiendo incrementar los tipos de conductas que los favorezcan, así como su percepción positiva por parte de la ciudadanía” (2011: 315 y 317).

La distinción entre códigos éticos, de conducta y de buen gobierno, refrenda Prieto, no es simple porque en la mayoría códigos se puede encontrar una combinación entre declaración de valores éticos (códigos éticos);

fijación de comportamientos y conductas (códigos de conducta) y aspectos organizativos (propio de los códigos de buen gobierno) (2011: 317).

No obstante, establece una distinción en la idea de al menos distinguir claramente lo que corresponde a uno u otro y que plasmamos en el cuadro a continuación:

Códigos éticos	Códigos de conducta	Códigos de buen gobierno
Documentos que contienen referencias para gestionar la ética en el día a día. Contienen principios y valores que deben ser observados por todos los empleados de la organización en el ejercicio de las funciones de su puesto de trabajo. Por tanto, su contenido se centra en valores, sin describir o definir comportamientos o conductas específicas.	Disposiciones que definen de forma precisa los comportamientos que se esperan de los miembros de una organización. Por tanto, se centran en definir comportamientos y, en consecuencia, realizan una labor de complemento de la ley, ya que, al describir pautas o conductas, complementan las omisiones o ambigüedades en las que haya podido incurrir el texto legal.	Disposiciones de carácter voluntario por las que se regula la actuación de los que ejercen el gobierno de la entidad (incluyendo directivos), y como código ético, tienen como objetivo central promover una actuación eficiente, íntegra y transparente en la organización. Tratan, pues, de aspectos estructurales de la organización, muy especialmente los referidos a la actuación de los órganos de gobierno, así como a la incorporación de compromisos éticos a la estrategia de la entidad.

Elaborado con base en la información de la nota al pie del autor (Prieto, 2011: 318).

Alcances de los códigos de ética

Como se ha podido percibir en este breve análisis sobre la ética y los códigos en el sector público, el escenario óptimo es que el servidor público se incorpore al empleo con valores éticos y que pertenezcan a sociedades en las que éstos sean valorados.

No obstante, una situación concreta que se observa no sólo en nuestro país sino a nivel mundial, es precisamente la pérdida de valores en todo tipo de ámbitos y que de hecho fue un factor central que posibilitó la crisis financiera

de 2008 que ha afectado las economías de todo el orbe. Así que en nuestros días las medidas que buscan combatir conductas desviadas abarcan ya en un lugar central a los empresarios y banqueros.

Si los valores son los que soportan la estructura y éstos están ausentes, gran es el problema al que nos enfrentamos. Cómo reconstituirlos nos lleva a replantear la forma en que se ha constituido la sociedad y sus gobiernos en los últimos 40 años de neoliberalismo, pues la degradación de estas bases ha obedecido a que se han privilegiado los intereses de unos pocos a costa de las mayorías en todo el mundo.

El gran desafío es que las sociedades comprendan que las conductas egoístas que tienen que ver con las ambiciones personales de la condición humana deben sustituirse por las que promueven el bien, la virtud, el deber, la felicidad y la vida realizada. Desafortunadamente ello no se construye por decreto ni por buenos deseos, lo que se derruyó en las sociedades de nuestra civilización ha trastocado sus bases, que se construyeron desde los preceptos griegos y romanos, sin embargo, la viabilidad de nuestra existencia armónica depende de que se vuelvan a establecer. Como lo señala Marlasca (2005) “La capacidad ética es el resultado de un proceso evolutivo gradual, pero se trata en este caso de un atributo que sólo existe cuando las características subyacentes (las capacidades intelectuales) han alcanzado un cierto grado avanzado de desarrollo. Esta es la tarea pendiente.

En el corto plazo, los códigos se ubican entre los medios que permiten al servidor público, ya estando en el servicio, mejorar las normas de conducta, la moral y el sentido de responsabilidad de toda la institución. La existencia del código ayuda a propiciar que se den ideas claras a los servidores públicos sobre las metas y valores de las funciones y programas, que le hagan sentir que los intereses personales y la vocación coinciden, como lo ha señalado Dimock.

Aunque no hay que perder de vista que también hay razones políticas detrás de este renovado e inédito interés en la ética que hoy presenciamos, la existencia e incremento de casos de corrupción ha derivado en un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos respecto a la clase política, razón por la cual la aprobación de un código se ha observado como una valiosa herramienta, como una buena oportunidad para restablecer la confianza perdida.

No hay que perder de vista que las normas morales se internalizan a lo largo de la vida, razón por la cual la interacción social es un elemento central del desarrollo moral que debe ir a la par en todos los sectores de una sociedad, además de que requieren rodearse de otros instrumentos como un sistema de integridad o bien la infraestructura ética que se ha referido antes.

Además del sistema de integridad se debe visualizar que fomentar las conductas éticas desde la sociedad es una necesidad inaplazable para que dentro de algún o mucho tiempo los servidores públicos lleguen a su desempeño con nociones éticas obtenidas de la comunidad social, a las que se agreguen las profesionales y se puedan perfeccionar en el ejercicio de sus tareas administrativas.

Es muy importante generar un espíritu de cuerpo en los servidores públicos e instituir en el servicio público actividades que procuren la asimilación de conductas éticas, lo mismo que formular reglas pertinentes de conducta y hacer saber a los servidores públicos que quien sea descubierto realizando actos irregulares no escapará del castigo (Dviwedi, 34).

Los sistemas preventivos, reestructuradores y correctivos deben emplearse en conjunto para resolver el problema de la corrupción, lo mismo que para proyectar un mejoramiento sustancial y permanente en las instituciones públicas.

Un requisito esencial es la instauración de sistemas organizativos, caracterizados por la separación entre el cargo y los medios de administración, con mecanismos de control dirigidos a establecer la responsabilidad, y a partir de la formación profesional de los servidores públicos.

En el caso del sector público, si se trata de hacerlo a partir de los códigos de ética no se debe perder de vista que hay todo un contexto social, al menos en México, que no fomenta valores de manera integral, razón por la cual sus alcances son limitados. Lo que se refuerza debido a que lo que determina el acceso al empleo en el servicio público sigue siendo la lealtad, la amistad y los favores políticos, en lugar del conocimiento, el mérito y la institucionalidad que proporciona un sistema de carrera administrativa.

Bibliografía

- Amaro Guzmán, Raymundo (1996). “Régimen Ético del Servidor Público” en Amaro Guzmán, *Derecho y Práctica de la Función Pública*, República Dominicana: ONAP.
- Bonnin, Charles-Jean (2005). *Principios de Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Diego, Oscar (2017). *Medidas y medios para combatir la Corrupción*. México: INAP.
- Dimock, Marshall y Dimock, Gladis (1967). *Administración Pública*, México: Unión Tipográfica.
- Dwivendi, O. P. (1977). *Ética en el Servicio Público*. Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- Justi, Juan Enrique (1996). *Ciencia del Estado*. México: AECEI, INAP, MAP, IAPEM.
- Marlasca, Antonio (2005). El origen de la ética: Las raíces evolutivas del fenómeno moral. En F. J. Ayala, *Rev. Filosofía Univ.* Costa Rica, XLIII Número doble (109/110), 21-26, Mayo-Diciembre.
- Montenegro, A. (1997). “Corrupción, democracia y ética”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Chile). file:///C:/Users/Propietario/Downloads/pancorrupcion-democracia.pdf.
- OCDE (1997). *La ética en el servicio público*. Madrid. Ministerio de las Administraciones Públicas.
- OCDE, *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Públicas de España, Madrid, 2005.
- Paton, H. Comentarios, en Kant, Immanuel, *Fundamentación de la Metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos, 2009.
- Pérez de Arce, Hermógenes (2015). *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*. México: INAP (1884).
- Prieto Romero, Cayetano (2011). Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno, Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, ISSN: 2013-4924, pp. 315-347.
- RAE, <http://dle.rae.es/>
- Rodríguez-Arana, J. *La dimensión ética de la función pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.

Warren, Mark (2005). “La democracia contra la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (193).

PRECEPTOS ÉTICOS DE LA POLÍTICA MODERNA

PRECEPTOS ÉTICOS DE LA POLÍTICA MODERNA

*Iván Lazcano Gutiérrez*¹⁰

Resumen: El objetivo del presente ensayo es explorar la magnitud del cambio que se presenta en la forma de concebir el alcance de los preceptos éticos para el político a partir del surgimiento de la práctica política asociada al desarrollo del Estado moderno. Para ello se usa como referencia el pensamiento de Nicolás Maquiavelo y de Max Weber.

El realismo político desarrollado por Maquiavelo concibe una ética política que se aparta de la concepción griega clásica, así como medieval, en el sentido de que identifica un conjunto de preceptos que los políticos deben seguir si es que desean lograr el mayor grado de éxito político: mantener el Estado.

Por su parte, Max Weber profundiza algunas de las apreciaciones realistas de la política característica de la época de organizaciones burocráticas y de masas. A partir de ello, identifica una concepción dicotómica de la ética de la convicción y de la responsabilidad a la que se enfrentan los políticos. En este sentido, considera que un político propio de la democracia contemporánea debe atender los preceptos

¹⁰ Profesor adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Estudios concluidos de doctorado en Ciencia Política dentro del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

derivados de ambas concepciones éticas, pero que en última instancia debe dar preferencia a la responsabilidad de las consecuencias de sus actos y decisiones.

La desidealización de la política

Durante mucho tiempo la política ha sido descrita desde una perspectiva ideal. Baste recordar que cuando Aristóteles escribió en el siglo IV a.C. su *Ética Nicomáquea*, así como su *Política*, señalaba que la naturaleza de la política estribaba en la búsqueda de la felicidad de los hombres. De ahí que para cumplir con dicho objetivo se debía infundir la virtud en los miembros de la *polis*. En consecuencia, la política estaba preñada de un alto contenido ético. Siglos más tarde la situación no cambió fundamentalmente. Si bien el fundamento último de la relación entre política y moral residía en la interpretación cristiana del mundo, el argumento seguía siendo el mismo: la política debe obedecer la moral (en este caso cristiana). Esta posición es clara en la obra de San Agustín y Santo Tomás.

La separación de la política de la moral sólo es posible con el nacimiento del Estado moderno.¹¹ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este divorcio es principalmente con relación a la moral cristiana que había predominado durante todo la Edad Media. En este sentido, la supeditación de la política al cristianismo no sólo era en términos morales, sino también dentro de la jerarquía de la organización de la *Res publica* cristiana. Así, la única autoridad espiritual y terrenal dentro de la sociedad universal cristiana era el Papa como heredero imperfecto de Cristo. Cada uno de los reyes respondía a la autoridad papal.

Por lo tanto cuando Nicolás Maquiavelo, en su célebre obra *El Príncipe*, defendía la autonomía de la política o la amoralidad de la política estaba pensando en que la política debe perseguir sus propios objetivos, esto es, que la política tiene su propia racionalidad. Pero también que las acciones políticas deben evaluarse con criterios propios de la política y no con otros ajenos como los de la moral cristiana.

¹¹ Ver Omar Guerrero, "Estado moderno, Estado laico", *Anuario 2006*, Seminario de Cultura Mexicana, 2007, pp. 31-64.

No está de más señalar que las intenciones reales del secretario florentino han sido objeto de un debate interminable. Sin embargo, no debe caerse en la tergiversación de su obra. La primera fuente de equívocos es la famosa expresión que se atribuye a Maquiavelo de “el fin justifica los medios”. Muchos han querido ver en ella la base del “maquiavelismo” entendido como la lucha despiadada del poder por el poder mismo.

La fuente para aclarar el problema está en el apartado XVIII de *El Príncipe* donde se encuentra el desarrollo de lo más cercano a la famosa frase citada. Allí nos dice que “en las acciones de todos los hombres, especialmente de los príncipes, donde no hay tribunal al que apelar, se atiende al resultado. Procure pues el príncipe ganar y conservar el Estado: los medios serán juzgados honorables y alabados por todos...”¹². Como se advierte, en ningún lugar justifica el poder por el poder mismo. Más bien piensa que con tal de conseguir mantener al Estado, cualquier método es válido, pero nunca que cualquier objetivo es válido en la medida en que la política es amoral.

Ahora bien, Maquiavelo pensaba en el funcionamiento de las repúblicas y principados de entonces; las cuales no dejaban de ser organizaciones menos complejas de lo que son los Estados de hoy en día. Le corresponde al alemán Max Weber la exposición y análisis más realista de la política moderna. Si bien es cierto que la democracia como objeto de estudio nunca tuvo un lugar central en la obra de Weber, sino más bien periférico, su análisis de la democracia moderna permanece hoy como uno de los más autorizados. A ello hay que añadir que ha sido la fuente de la que parte gran parte de los estudios sobre la democracia dentro de la ciencia política.¹³

Todavía en la primera mitad del siglo XIX los regímenes políticos organizados con base en la ideología del liberalismo conservaban características de organizaciones políticas sencillas. De hecho, en gran parte el triunfo del liberalismo, con la consecuente limitación de la esfera de acción del Estado lo explican. Asimismo está el hecho de que los nacientes regímenes parlamentarios

¹² Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, § XVIII (edición en español de Tecnos, p. 73).

¹³ Un análisis más riguroso del realismo político de Maquiavelo puede verse en Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1988, vol. I, pp. 61-64; también Isaiah Berlin, “La originalidad de Maquiavelo”, *Contra la corriente. Ensayo sobre historia de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

aún restringían la participación a la clase propietaria. En este sentido la burguesía sólo esperaba del Estado la garantía de los derechos de propiedad y de la seguridad individual. Bajo estas condiciones la participación en la política era de orden secundario y vinculado al *status* social. La situación no era tan diferente en el Imperio alemán de entonces. La participación en la política estaba limitada a la nobleza terrateniente. De igual forma el acceso a los cargos burocráticos sólo era posible para estos en gran medida como fuente de rentas en compensación a su baja productividad en la competencia internacional.

El cambio en el funcionamiento de la política vino aparejado de la democratización de los regímenes políticos entendida como universalización del derecho al sufragio. La consecuencia de ello fue la transformación de la dinámica política. Para Max Weber la ampliación de los derechos políticos a toda la población hizo inevitable la racionalización de las organizaciones sociales como los partidos políticos y la burocracia estatal, lo que a su vez trajo como consecuencia la profesionalización de la política.

En la medida que cada vez un mayor número de la población tenía derecho al voto obligaba a los partidos a competir por su preferencia si es que deseaban ganar. Por lo tanto ya no podían ser organizaciones asociadas a los rasgos de una personalidad o depender de los valores que representaban.¹⁴⁴ Al respecto Weber señaló que los partidos, como las formas más modernas de organización que son, “son hijas de la democracia, del derecho de las masas al sufragio, de la necesidad de hacer propaganda y organizaciones de masas y de la evolución hacia una dirección más unificada y una disciplina más rígida”. Más aún, inmediatamente después sentencia que “la dominación de los notables y el gobierno de los parlamentarios ha concluido”.¹⁵⁵ De tal forma, el cambio en el ambiente determinó su evolución hacia organizaciones más racionales. Los partidos ya no podían seguir funcionando con base en la participación de individuos que lo hacían como una actividad secundaria en su tiempo libre permitida por su posición en la sociedad. Si los partidos

¹⁴ Un estudio de la evolución de los partidos políticos puede encontrarse en Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, Introducción; también Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, (1971) 2005, parte I.

¹⁵ Max Weber, “La política como vocación”, en *El Político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1967, p. 129.

querían tener éxito en la política requerían personal profesional, es decir, especialista en su ámbito y sobre todo que vieran en ello una actividad de tiempo completo.

Por su parte, la burocracia se racionalizó en la medida en que el acceso a ésta ya no estuvo determinado por la posición de clase. La democratización implicó que el acceso a los cargos fuera en principio posible para cualquiera, siempre que cumpliera con el requisito de una capacidad profesional.

El otro aspecto central que ayuda a comprender la concepción de la democracia defendida por Max Weber es su visión plural y relativa de los valores. Al contrario de lo que Aristóteles sostenía: que la naturaleza de la comunidad política se explica por el fin que persigue, que en su caso era la felicidad de los individuos; para Weber la política no puede ser concebida teleológicamente, es decir con base en el fin que busca alcanzar. La razón de ello está en tres fundamentos. El primero de ellos, de carácter histórico, dice Weber que:

Apenas existe una tarea que aquí o allá no haya sido acometida por una asociación política y, de otra parte, tampoco hay ninguna tarea de la que pueda decirse que haya sido siempre competencia *exclusiva* de esas asociaciones políticas que hoy llamamos estados o de las que fueron históricamente antecedentes del Estado moderno. Dicho Estado sólo es definible sociológicamente por referencia a un *medio* específico que él, como toda asociación, posee: la fuerza física.¹⁶⁶

El segundo radica en el fundamento no científico de la defensa de los valores. Para Max Weber debe separarse el ámbito de los valores del propio de la ciencia. Para Weber es imposible la determinación científica de la veracidad de los valores. Al respecto fue enfático al señalar que “jamás puede ser tarea de una ciencia empírica proporcionar normas e ideales obligatorios, de los cuales puedan derivarse preceptos para la práctica”.¹⁷⁷ La labor de la ciencia

¹⁶ *Ibidem*, p. 83. En la traducción se vierte al español el vocablo alemán *Gewalt* por violencia, sin embargo considero que es más apropiado el término fuerza.

¹⁷ Max Weber, “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, *Ensayos sobre metodología sociológica*, trad. José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Amorrortu, 1978, p. 41.

parte de una clara distinción entre medios y fines. Sólo es posible establecer de forma científica el más apropiado para lograr el fin propuesto, pero nunca el establecimiento de éste. La preferencia de los fines está supeditada a una cosmovisión del mundo en particular, lo cual es una cuestión totalmente subjetiva. En todo caso, señala Weber “sólo las religiones positivas – expresado con mayor precisión: las *sectas* ligadas por un dogma- pueden conferir al contenido de *valores culturales* la dignidad de un mandato ético incondicionalmente válido”. En consecuencia, en uno de los pasajes más bellos de su obra nos dice que:

El destino de una época de cultura que ha comido del árbol de la ciencia consiste en tener que saber que podemos hallar el *sentido* del acaecer del mundo, no a partir del resultado de una investigación [es decir de la ciencia], sino siendo capaces de crearlo; que las ‘cosmovisiones’ [*Weltanschauungen*] jamás pueden ser producto de un avance del saber empírico [la ciencia], y que, por lo tanto, los ideales supremos que nos mueven con la máxima fuerza se abren camino, en todas las épocas, sólo en la lucha con otros ideales, los cuales son tan sagrados para otras personas como para nosotros los nuestros.¹⁸⁸

Finalmente, el tercer argumento viene de la irracionalidad (contradicciones) del mundo de los valores. Con ello quiere decir que no existe una vinculación valorativa entre causa y resultado. De tal forma, puede presentarse una situación paradójica en el sentido de que de acciones consideradas moralmente buenas pueden surgir consecuencias negativas o viceversa. Asimismo la irracionalidad de los valores se manifiesta en el hecho de que se puede preferir un mal no porque se crea equivocadamente que sea algo bueno y bello, sino porque se sabe que es feo y malo. Para Max Weber una ejemplificación inmediata de ello estriba en la naturaleza misma de la política. Pues la existencia misma del Estado, es decir, la posibilidad de recurrir a la violencia, por más que sea legítima, es un mal que es indispensable para que los individuos vivan en una sociedad y puedan buscar fines que consideran positivos.

¹⁸ *Ibidem*, p. 46.

En consecuencia, en la medida en que no es posible determinar la validez universal de los valores y por lo tanto el mundo está plagado de las más diversas cosmovisiones, la política no puede estar vinculada de manera inherente a un valor en particular. Al contrario, la política es la escenificación del enfrentamiento de los diversos grupos con sus respectivas ideologías o cosmovisiones. Sólo de esta forma se puede apreciar la valoración instrumental que tiene la democracia parlamentaria para Max Weber. En este sentido, señala Francisco Gil Villegas, “la defensa ‘realista’ de la democracia parlamentaria es llevada a cabo por Weber, no como un valor en sí mismo, sino como un medio para garantizar las condiciones institucionales del desarrollo de otro tipo de valores”, ya sea la preservación de la libertad individual o como la mejor forma de impulsar el interés nacional.¹⁹ Esta forma de defender la democracia es totalmente congruente con el *Zeitgeist* (espíritu del momento). Por lo tanto, “el reconocimiento realista de la íntima vinculación entre la política moderna y el avance de la racionalidad instrumental llevó a Weber a tratar de frenar la expansión de este último proceso con todos los medios disponibles y, entre estos, las instituciones parlamentarias ocupaban un lugar central y estratégico.” En consecuencia si para detener las consecuencias negativas de la burocratización como su potencial autoritario y represivo es necesario instrumentalizar a la democracia parlamentaria, resulta inevitable abandonar las concepciones idealistas de la democracia para hacer frente a la racionalidad instrumental con su propia lógica.²⁰

En suma la relación de la política moderna, específicamente de la democracia representativa o parlamentaria con el ámbito de los valores es sumamente ambigua si no es que conflictiva. Por tal motivo Max Weber será sumamente enfático al señalar cuáles son las cualidades que debe reunir lo que podría denominarse un “buen político”.

¹⁹ Francisco Gil Villegas M., “El parlamentarismo: ofensores y detractores”, en Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 37.

²⁰ *Ibidem*, p. 38.

*El dilema del político moderno:
entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad*

Una vez que se ha aceptado que las condiciones de la política moderna distan mucho de ser aquellas expuestas por las mentes más idealistas y que la existencia misma de ésta es una contradicción en términos ideales, pues para lograr los fines más nobles se parte del monopolio de la fuerza física, Max Weber intenta responder cuáles son las características que debe reunir el político moderno. Es en su célebre conferencia intitulada como “la política como vocación” (*Politik als beruf*)²¹ la cual fue dictada en el contexto del final de la primera guerra mundial ante un auditorio de estudiantes que reunía simpatizantes con la causa pacifista así como con los revolucionarios.

Como ya se señaló anteriormente la política moderna exigió la profesionalización de la política. Por lo tanto, la primera consideración que debe tenerse es que el político moderno es un político profesional. Con ello se quiere decir que la complejidad de la política exige una dedicación de tiempo completo. Ahora bien, más específicamente, para Weber “son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y medida”.²²

Se trata de tres cualidades que, así como las antiguas virtudes cardinales platónicas: prudencia, justicia, templanza y fortaleza, deben estar todas reunidas para equilibrarse entre ellas. Por lo tanto, de entrada Weber es muy claro al señalar que la política no es el ámbito de los que sólo se sienten atraídos a esta por pura pasión. Por ello nos dice que:

No todo queda arreglado, en efecto, con la pura pasión, por muy sinceramente que se la sienta. La pasión no convierte a un hombre en político si no está al servicio de una ‘causa’ y no hace de la *responsabilidad* para con esa causa la estrella que oriente la acción.²³

²¹ El término alemán *Beruf* abarca las nociones de vocación y de profesión.

²² Weber, Max, “La política como vocación”, en *El Político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1967, p. 154.

²³ *Idem*.

Cuál deba ser la naturaleza de la causa a la que obedece el político es una cuestión que para Weber es imposible determinar pues, como hemos visto previamente, no existen criterios para evaluar los ideales o los juicios de valor cuyo carácter es subjetivo y por ende ajenos de la comprobación empírica propia de la ciencia. Por ende señala que:

Cuál haya de ser la causa para cuyo servicio busca y utiliza el político poder es ya cuestión de fe. Puede servir finalidades nacionales o humanitarias, sociales y éticas o culturales, seculares o religiosas; puede sentirse arrebatado por una firme en el ‘progreso’ o rechazar fríamente esa clase de fe; puede pretender encontrarse al servicio de una idea o rechazar por principio ese tipo de pretensiones y querer servir sólo fines materiales de la vida cotidiana. Lo que importa es que siempre ha de existir alguna fe. Cuando ésta falta, incluso los éxitos políticos aparentemente más sólidos, y esto es perfectamente justo, llevan sobre sí la maldición de la inanidad.²⁴

Junto a la pasión, decíamos, debe estar también el sentido de la responsabilidad. La responsabilidad en el político no es otra cosa que la conciencia de las consecuencias que pueden traer como resultado las acciones que se hayan emprendido. De entrada el político responsable debe conocer la irracionalidad valorativa que opera en el mundo, pero especialmente en la política. En este sentido, no es suficiente conformarse por la naturaleza moral de las acciones sino que al estar consciente de que ello no es garantía de resultados positivos, se debe ser responsable de las consecuencias de las decisiones que se tome.

Por otro lado, tenemos a la medida. Para Weber por medida debe entenderse la “capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la *distancia* con los hombres y las cosas”²⁵. Si el político no posee o desarrolla de forma suficiente esta “cualidad psicológica” corre un serio peligro la posibilidad de alcanzar su causa así como su estabilidad emocional. El político debe tener una distancia considerable de los hechos, de lo contrario no puede llegar a soportar que las

²⁴ *Ibidem*, pp. 157-158.

²⁵ *Ibidem*, p. 154.

causas propias no siempre sean las vencedoras o que incluso la consecución de sus ideales sólo puedan ser producto de medios que consideraría reprobables o inversamente de los consecuencias negativas que puede traer consigo la realización de sus ideales.

La política, en consecuencia, dista mucho de ser una actividad fácil. Por ello Weber es enfático al advertir que la vocación del político va más allá de la pasión. Es muy común que el político comience a perderse. En este sentido, nos dice que “En último término, no hay más que dos pecados mortales en el terreno de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente aunque no siempre coincide con aquella”²⁶. En consecuencia, también señala que “por esto el político tiene que vencer cada día y cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común *vanidad*, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida frente a sí mismo”²⁷.

Lo anterior plantea el dilema sobre cuál debe ser la relación que guarden los valores y la responsabilidad en el actuar del político. Para responder a ello Max Weber distinguirá entre dos tipos diferentes de actuar ético: la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. Se trata de “dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediabilmente opuestas”. Empero, no debe caerse en el error, señala Weber, de pensar que “la ética de la convicción se idéntica a la falta de responsabilidad, o la ética de la responsabilidad, a la falta de convicción”²⁸. Aun así, ello no impide señalar que hay una diferencia radical entre quien actúa con base en máximas de una ética de la convicción como es el caso de aquellos que siguen al pie de la letra los códigos religiosos que sólo se contentan con la naturaleza de sus acciones en comparación con quienes actúan tomando siempre en consideración las consecuencias previsibles de sus actos o decisiones.

En el caso de los primeros está presente el supuesto de que existe una racionalidad en el mundo de los valores por lo que actuar bien traerá siempre consigo buenos resultados; no es otra cosa que pensar que el bien siempre

²⁶ *Ibidem*, p. 156.

²⁷ *Ibidem*, p. 155.

²⁸ *Ibidem*, p. 164.

gana. Por tal motivo las consecuencias no les son importantes, o en todo caso, por pensar que a ellos sólo les incumben sus acciones los resultados son cosa de Dios. Al respecto, nos dice Weber que “cuando las consecuencias de una acción realizada conforme a una ética de la convicción son malas, quien la ejecutó no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres o a la voluntad de Dios que los hizo así”.²⁹

En el caso de quienes actúan con base en la responsabilidad se parte del conocimiento de todos los defectos del hombre promedio. En consecuencia es consciente de que no tiene ningún derecho a suponer que el hombre es perfecto y por ello nunca podrá encontrar razón o justificación en depositar en otros las consecuencias que no pudo prever de su acción. Por lo tanto, “se dirá siempre que esas consecuencias son imputables a su acción”.³⁰

Lo anterior plantea un problema al que ninguna de las éticas del mundo puede eludir y que han sido incapaces de plantear: “el hecho de que para conseguir fines ‘buenos’ hay que contar en muchos casos con medios moralmente dudosos, o al menos peligrosos, y con la posibilidad en incluso probabilidad de consecuencias laterales moralmente malas”. De igual forma, ninguna de las éticas del mundo es capaz de establecer “cuándo y en qué medida quedan ‘santificados’ por el fin moralmente bueno los medios y las consecuencias laterales moralmente peligrosos”.³¹ En este sentido, el realismo expuesto por Max Weber va aún más lejos que el de Maquiavelo, pues para este último la amoralidad de la política estaba más orientada a los medios pero el fin que los justifica sólo podía ser la salvación del Estado. En el caso de Weber ninguna valoración tiene una justificación universal sólo una de carácter relativa y por ello subjetiva.

Es en el problema de la justificación de los medios por el fin donde cualquier ética de la convicción es totalmente endeble. La única salida lógica que tienen es reprobador cualquier medio que sea considerado moralmente dudoso. De hecho se trata de un serio riesgo pues “quienes actúan según una ética de la convicción se transforman súbitamente en profetas quiliásticos”.

²⁹ *Ibidem*, p. 165.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, p. 166.

En consecuencia quien prefiere el amor frente a la fuerza termina justificando la fuerza con tal de conseguir la paz. Para quien opera con base en la ética de la convicción le parece insoportable la “irracionalidad ética del mundo”.

Max Weber como un gran conocedor de las religiones universales del mundo señala que todas han ideado formas de lidiar con estas incongruencias aparentes. Sin embargo, la cuestión sigue siendo la misma: “la singularidad de todos los problemas éticos de la política está determinada sola y exclusivamente por su medio específico, la *fuerza física* legítima en manos de las asociaciones humanas”. Por lo tanto, señala más adelante que “quien de cualquier modo pacte con este medio y para cualquier fin que lo haga, y esto es lo que todo político hace, está condenado a sufrir sus consecuencias específicas”.³²

En consecuencia, “quien quiera en general hacer política y, sobre todo, quien quiera hacer política como profesión ha de tener conciencia de estas paradojas éticas y de su responsabilidad por lo que él mismo, bajo su presión puede llegar a ser”. Weber afirma de manera tajante que “quien hace política pacta con los poderes diabólicos que acechan en todo poder”. Posteriormente agrega que “quien busca la salvación de su alma y la de los demás que no la busque por el camino de la política, cuyas tareas, que son otras, sólo pueden ser cumplidas mediante la fuerza”.³³ Ello se debe a que “todo aquello que se persigue a través de la acción política, que se sirve de medios violentos y opera con arreglo a la ética de la responsabilidad, pone en peligro la salvación del alma”.

Si bien es cierto que la política exige pensar con la cabeza y no con el corazón, no debe quedar la impresión de que debe hacerse solamente con ella. En este aspecto quienes defienden la ética de la convicción están en lo correcto, acepta Weber. Sin embargo, también advierte que “nadie puede, sin embargo, prescribir si *hay que* obrar conforme a la ética de la responsabilidad o conforme a la ética de la convicción, o cuando conforme una y cuando conforme a otra”.³⁴ Ahora bien en un ulterior análisis es posible afirmar que sólo bajo una situación específica ambos tipos de ética “no son términos absolutamente

³² *Ibidem*, p. 172.

³³ *Ibidem*, p. 175.

³⁴ *Ibidem*, p. 176.

opuestos, sino elementos complementarios que han de ocurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que *puede* tener vocación política”³⁵.

Bibliografía

- Abellán, Joaquín, *Poder y política en Max Weber*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004.
- Berlin, Isaiah, “La originalidad de Maquiavelo”, *Contra la corriente. Ensayos sobre historia de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Gil Villegas M., Francisco, “El parlamentarismo: ofensores y detractores”, en Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001.
- Guerrero, Omar, “Estado moderno, Estado laico”, *Anuario 2006*, Seminario de Cultura Mexicana, 2007.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, (1971) 2005.
- Weber, Max, “La política como vocación”, en *El Político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1967.

³⁵ *Ibidem*, p. 177.

VALORES UNIVERSALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

VALORES UNIVERSALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS³⁶

*Óscar Diego Bautista*³⁷

No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial, una actitud ética global o planetaria.

Hans Küng (2000, 131)

Una nueva política no es realizable sin una nueva ética mundial.

Hans Küng (2000, 89)

El que no piensa en sus deberes sino cuando se los recuerdas, no es digno de la menor estimación.

Plauto

Trabaja en impedir delitos para no necesitar castigos.

Confucio

Introducción

El tema de la Ética Pública ha cobrado importancia desde la última década del siglo XX como un campo de conocimiento que se enfoca en la conducta

³⁶ Este trabajo se publicó como artículo en la *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, del proyecto DILEMATA en Madrid, España en el número 31 en enero de 2020.

³⁷ 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 del Consejo nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Correo: odiegomx@yahoo.com.mx

de toda persona que ocupa un cargo público o bien que labora en el sector público o ámbito de gobierno. En el estudio de la ética pública existe una vinculación estrecha entre la política, la ética y la filosofía. La ética pública aunque pareciera un tema nuevo, ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, desde las antiguas civilizaciones.

En la etapa de globalización del siglo XXI, frente al crecimiento de la corrupción al ser considerado como un fenómeno mundial por las naciones unidas, cobra fuerza la idea de consensuar una ética global que guíe y oriente la conducta de gobernantes y servidores públicos de todos los países del mundo; pero ¿es esto posible? ¿Existen valores universales para todo servidor público sin importar su cultura y las condiciones de su país? En caso afirmativo, ¿Cuáles son los valores que debe poseer todo servidor público? ¿Dónde se encuentran esos valores? Estas son algunas de las preguntas que a las que responde este trabajo.

Desde las antiguas civilizaciones, tanto en Occidente como en Oriente, ha existido la preocupación por formar e interiorizar valores y principios en las personas que ingresaran al servicio público y en aquellas que ejercieran un cargo. En palabras de Hans Kung:

Esas normas éticas elementales se remontan mucho más allá de los griegos, hasta para los para nada oscuros tiempos prehistóricos de la humanización del hombre, y que constituyen hasta nuestros días el sustrato de las reglas universalmente vinculantes del comportamiento y la convivencia humanos y, por tanto, de la auténtica humanidad, de lo humano (Küng, 2000, 115).

Desde antaño, el propósito de incorporar sanos principios en la formación de todo servidor público era el de lograr una conducta íntegra y decorosa que se reflejara en el ejercicio de las responsabilidades en el gobierno. La teoría política es clara al señalar que las funciones de todo gobierno están orientadas al bien común o interés general. La ética era el filtro que impedía que individuos carentes de valores accedieran a los cargos públicos.

Con el inicio del nuevo milenio, el aumento de la corrupción y la consiguiente crisis de confianza por parte de la ciudadanía hacia

sus desprestigiados gobiernos, ha cobrado importancia en el escenario internacional la preocupación por fortalecer la conducta de los servidores públicos conforme a principios, valores y lineamientos éticos. Muestra de ello son las diversas iniciativas y documentos emitidos por gobiernos, asociaciones civiles, instituciones del sector privado y organismos internacionales.

Este trabajo se enfoca en la actuación en materia ética de organismos de alcance internacional que son referente para varios países. En primer lugar, se identifican algunos documentos relativos a la ética pública emitidos por organismos internacionales; en ellos se señalarán los principales valores tendentes a generar una buena conducta de los servidores públicos. Posteriormente, se mostrarán algunos ejemplos de conducta ética en el servicio público.

Con esta investigación se pretende demostrar que, aunque de forma lenta e insuficiente, se avanza en la construcción de una cultura ética homogénea para servidores públicos de los gobiernos y administraciones públicas de numerosas naciones.

1. Ética y política para el mundo

La *Política* es una disciplina de conocimiento que tiene un elemento que la distingue de las otras disciplinas y es la autoridad para mandar, es decir, el poder. Este elemento, en palabras de Aristóteles, la coloca como la “ciencia reina”. Pero el ejercicio del poder implica una gran responsabilidad pues cada decisión tomada afectara a miles, quizá millones de personas. La responsabilidad política, si es adecuada, se acompaña de prudencia, capacidad de deliberación, un sano juicio, inclusión y sensibilidad, valores que estudia la ética. De ahí que exista una clara vinculación entre ética y política. Sin embargo, algunos politólogos se resisten a ver esta relación; otros, los más radicales, la rechazan abiertamente.

Poder y moral constituyen una problemática sumamente complicada: existen de hecho politólogos prestigiosos que ni siquiera la han abordado de forma explícita y también obras recientes sobre política internacional en la línea del realista Morgenthau que apenas le han dedicado una palabra (Küng, 2000, 77).

Ética y política significa un deber de conciencia que no se dirige a lo bueno y justo abstracto, sino a lo bueno y justo concreto: lo adecuado en una determinada situación, que conjuga una constante normativa general con una variable particular condicionada por la situación (Küng, 2000, 107).

El poder atrae, muchos individuos lo han anhelado a lo largo de la historia. Pero, en su afán por conseguirlo de forma inmediata evitan, esquivan o ignoran la formación, comprensión e interiorización de valores, la comprensión de la ética. De ahí que la omisión, debilidad o ignorancia de la ética en la función pública no es algo casual sino totalmente deliberado. Esta situación es mayor en administraciones públicas subdesarrolladas en las que aún no se ha logrado consolidar mecanismos de operación conforme a criterios de capacidad y mérito en la selección de sus funcionarios, por el contrario, predomina la demagogia, el engaño, la manipulación, el *sistema de botín* o reparto de los cargos.

Cuando se descuida la ética en la formación del servidor público, se da paso a personas sin vocación de servicio, carentes del *bien interno* o *espíritu de servicio* en el arte de gobernar. La respuesta lógica de cargos sin un perfil ético son las conductas impropias acompañadas de antivalores o prácticas corruptas.

Por otro lado, es de señalar, que la globalización, surgida en la década de los ochenta del siglo XX y enfocada principalmente en lo comercial, económico y financiero, ha contribuido en gran medida a la expansión de antivalores como la codicia, la avaricia o el egoísmo en los servidores públicos, con la consecuente disminución de valores.

Bajo este contexto, la necesidad de una ética mundial cobra nuevamente importancia. Si bien desde la década de los setenta, el filósofo alemán Karl-Otto Apel ya advertía de la necesidad de una mundialización de la ética, el escepticismo de los círculos intelectuales hacía esta disciplina dejó de lado esta iniciativa.

Más tarde, en la década de los noventa, Hans Küng dio un gran impulso al tema de la ética. En 1991 publicó el libro *Proyecto de una ética mundial*;

en 1994, *Hacia una ética mundial*; en 1999, *Hacia una ética mundial para la economía y la política*; en 2008, *Una Ética mundial en América Latina*. Desde 1995 es presidente de la Fundación *por una ética mundial*. Si bien Küng es un autor controvertido por ser teólogo y dar un enfoque religioso a sus trabajos, no cabe duda que su presencia y sus ideas han tenido gran repercusión en la política internacional. Su obra *Hacia una ética mundial para la economía y la política*, presenta un panorama de la política mundial y advierte sobre la necesidad de la ética a nivel mundial.

Puesto que en la política no se trata nunca únicamente del poder y los sistemas en sí, sino de los hombres, tampoco puede dejarse únicamente en manos de los políticos y politólogos. Teniendo en cuenta todas las experiencias de la modernidad, se impone un nuevo paradigma humano de la política basado en la ética. Vale la pena el esfuerzo por trazar siquiera sus rasgos generales (Küng, 2000, 88).

Küng, añade que: “No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial, una actitud ética global o planetaria” (Küng, 2000, 131).

Otra gran especialista en ética es la profesora española Adela Cortina, la cual, respecto a la necesidad de una ética mundial ha señalado lo siguiente:

En este comienzo de milenio, innumerables voces, venidas de todos los sectores sociales, advierten de la necesidad de una ética universal de la responsabilidad por el presente y por el futuro de las personas y de la tierra. Sin una ética global –dicen con toda razón- la globalización informática y financiera y el incremento técnico no se pondrán al servicio del desarrollo, sino que abrirán un abismo cada vez más profundo entre los países pobres y los ricos, y la diversidad de culturas desembocará en una <clash of civilisations>, en vez de propiciar una ciudadanía intercultural y cosmopolita.

Otra globalización es necesaria, una que oriente la actividad económica y el desarrollo tecnológico hacia el bien de las personas desde una ética universal. Es pues, urgente, construir <eine Globalethik>, <une éthique planétaire>, <a global ethic>, <una

ética global>, que oriente moralmente el proceso de globalización (Cortina, 2004, 17).

Es de señalar que frente a un mundo complejo con diversidad de culturas, no hay acuerdo entre los filósofos para establecer las bases de una ética mundial. En palabras de Küng:

Algunos filósofos piensan que en materia de ética es imposible un consenso básico global, por lo que solo existirán éticas regionales, y de ese modo, cobijados en su gusto académico y en su ámbito regional, abandonan a su suerte al mundo con todos los retos de nuestro tiempo. Otros filósofos defienden un pluralismo radical que parece contentarse “posmodernamente” con una “plural verdad, justicia, humanidad”. Por fin, un tercer grupo, también de filósofos, se pregunta si no puede existir entre los hombres de diferente nación, cultura y religión una coincidencia que valga la pena poner de relieve, algo semejante a estándares éticos universales (Küng, 2000, 132).

Este trabajo no entra en el debate filosófico sobre posturas éticas para la humanidad en todos sus ámbitos de actuación. Lo que pretende es delimitar el análisis de la ética al espacio del sector público, es decir, a una ética pública dentro de los gobiernos y administraciones públicas del mundo. Se trata de encontrar un consenso, identificando coincidencias en los valores, las normativas y los códigos de gobiernos actuales. Se presume que, con el análisis de dichos documentos, es posible identificar estándares éticos comunes, pese a las diferencias históricas, políticas, sociales o culturales de cada país.

Iniciativas como estas suponen un primer paso para aspirar a una ética mundial en un sector específico de la sociedad, el del servicio público. Pero no basta, es necesario contagiar y abrazar a los otros sectores principales del Estado, el privado y el social. Solo mediante la integración entre los tres sectores se pueden construir los pilares del *estado ético*. Finalmente, cuando dichos estados éticos se unan y compartan los mismos valores habremos llegado a la ética mundial.

2. Necesidad de ética en los gobiernos y administraciones públicas del mundo

En la actualidad, segunda década del siglo XXI, es posible identificar valores comunes para los distintos gobiernos y administraciones públicas del mundo. Dichos valores han surgido de consensos entre grupos de expertos y/o especialistas interesados en impulsar una cultura ética en países pertenecientes a diversos organismos internacionales.

La Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han elaborado documentos en los que ofrecen valores, principios, lineamientos, recomendaciones y modelos para fortalecer la conducta ética de los servidores públicos.

Cada uno de estos organismos tiene un alcance geográfico distinto. En los casos de la UE y el CLAD, el alcance es regional; la primera se enfoca en el continente europeo, en tanto que el segundo se enfoca en América Latina. Por su parte, tanto la OCDE como la ONU son organismos de alcance mundial. El primero agrupa a las economías más desarrolladas del planeta; el segundo, como es sabido, agrupa países de todos los continentes.

El Cuadro 1 muestra documentos elaborados por estos organismos enfocados en la conducta ética de los servidores públicos de los cuales se hará un posterior análisis.

Documentos relativos a la conducta ética de servidores públicos de diversos países del mundo

Organismo	Documento
OCDE	<i>Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre mejoramiento de la conducta ética en el servicio público</i> , aprobadas el 23 de abril de 1998.
	<i>Aumentar la confianza del público: Medidas de ética en los países de la OCDE</i> , emitidas por el Comité de Administración Pública (PUMA) por sus siglas en inglés, y publicadas como Nota de políticas públicas en septiembre de 2000.
	<i>Modelo de Infraestructura ética</i> para los países miembros.

Organismo	Documento
UE	<i>Código europeo de Buena Conducta Administrativa</i> , aprobado mediante resolución por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001.
CLAD	<i>Código Iberoamericano de Buen Gobierno</i> . Las obligaciones y principios que establecidos mediante el Consenso de Montevideo el 23 de junio de 2006. Participaron diversos países de Iberoamérica.
ONU	<i>Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional</i>, mediante resolución de la ONU 56/244 del 2001. <i>Declaración del Milenio</i>, mediante resolución A/RES/55/2 13 de septiembre de 2000 <i>Código Internacional de conducta para los titulares de cargos públicos</i>, mediante resolución A/RES/51/59 de 28 de enero de 1997.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos señalados.

El impulso de las últimas décadas en la emisión de estos documentos responde a un detonador, la identificación de una problemática global: el aumento de la corrupción y de las conductas antiéticas en la gestión pública en gobiernos y administraciones públicas del mundo.

Aunado a los problemas tradicionales de desgaste y desfase del modelo burocrático “weberiano” en la gestión pública, en el que se califica al personal público de lento, ineficiente, ineficaz, derrochador, desleal a la ciudadanía así como de corrupto, diversas investigaciones (OCDE 1997, Diego 2007) han demostrado el descuido de la ética en la función pública.

Era clara la ausencia de mecanismos y normas éticas en la formación y desarrollo de la conducta de muchos servidores públicos, sin embargo, gracias a la preocupación de personas comprometidas con la lucha contra la corrupción, enfocadas en la estrategia de la prevención, se han generado diversas iniciativas en Ética Pública; nuevas normas y propuestas surgen y se perfeccionan día tras día intentando hacer más operativo el ejercicio de la ética. Se ha pasado de la parte reflexiva o teórica de la ética a su aplicación práctica, a la ética aplicada, es decir, a la identificación y desarrollo de instrumentos éticos y a su posterior operación en las instituciones de gobierno.

No obstante, es importante advertir la creencia de que solo con instalar mecanismos para fomentar la ética se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, supone no comprender la magnitud de la corrupción y la dimensión que ocupa dentro de las instituciones de los gobiernos y administraciones públicas del mundo. El monstruo de la corrupción es cual *iceberg* del que solo se ve la punta que sobresale ignorando la mole que hay por debajo el agua.

Una revisión de los documentos presentados en el cuadro 1, emitidos por la ONU, la OCDE, la UE y el CLAD, en los que se destacan principios, valores, así como elementos éticos, permitirá apreciar mejor el avance hacia una ética mundial.

2.1 Documentos emitidos por la OCDE

2.1.1 Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público

Las recomendaciones de la OCDE sobre la mejora en la conducta ética en el servicio público se aprobaron el 23 de abril de 1998. Dicho documento establece una relación de 12 principios básicos para impulsar la ética pública en los gobiernos de los países miembro. Dichos principios son los siguientes:

1. Las normas éticas para el servicio público deben ser claras.
2. Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal.
3. Los servidores públicos deben contar con una guía ética.
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida.
5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.
7. Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.
8. Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.
9. Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética.

10. Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética.
11. El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas.
12. Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas.

El primer principio se refiere a que todo servidor público, para tener claridad sobre su conducta en el servicio público debe conocer los principios y normas existentes en su trabajo. Se trataría de una declaración precisa y bien enunciada de principios y estándares éticos elementales que orienten el servicio público. Un código de conducta detallado puede lograr que los servidores públicos cumplan con las expectativas en su conducta al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

El segundo principio consiste en llevar a rango legal las medidas éticas. Mediante el fundamento jurídico, es obligación comunicar las normas mínimas y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y reglamentaciones pueden señalar los valores fundamentales del servicio público, también debe contener el marco sancionador, medidas disciplinarias y procesos judiciales para quienes mantengan una conducta basada en antivalores.

El tercer principio se refiere a contar con referentes éticos. La capacitación puede ser un medio que facilite la generación de conciencia y cultura ética y así poder desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. Las asesorías y talleres en ética también pueden contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos practiquen los valores al mostrar una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas.

El cuarto principio se refiere a que todo servidor público debe conocer e interiorizar sus derechos y obligaciones bajo un enfoque ético. De esta manera, estará en posibilidad de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Generalmente, tanto derechos como obligaciones se encuentran en los códigos deontológicos o bien en los estatutos del funcionario público. En cualquier caso, debe incluir reglas y procedimientos

claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Es importante también la indicación de qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas antiéticas y corruptas.

El quinto principio incluye el compromiso político de líderes políticos, pues estos son responsables de mantener altos estándares de conducta en el desempeño de sus responsabilidades. Un líder político comprometido se muestra como ejemplo y referente para los miembros de su entorno. La voluntad política y compromiso verdadero para programas y actividades relacionadas con la ética se reflejan en los recursos económicos destinados a este propósito.

El sexto principio se refiere a la conducta transparente en la toma de decisiones. Los servidores públicos deben evitar tomar decisiones en la opacidad o en lugares indebidos a discreción o actitud sospechosa; por el contrario, deben mostrarse abiertos a la vigilancia y a la solicitud de información pública. La transparencia debe ir incluso más allá, a través de sistemas de divulgación o bien mediante el uso de los medios de comunicación.

El séptimo principio se refiere a la conducta que debe mantener el servidor público hacia el sector privado. No ser seducido en su trabajo por situaciones de soborno, chantaje, o cualquier elemento de persuasión en las relaciones, por ejemplo, de compras o adquisiciones gubernamentales en las que se manejan contratos con altos montos de dinero. Es importante que existan códigos de conducta en áreas específicas donde el servidor público está expuesto a la corrupción. De igual manera, en caso de existir dudas o dilemas éticos, un buen asesor ético debe acompañarlo para aclarar cualquier tipo de duda.

El octavo principio señala la responsabilidad y compromiso de los altos funcionarios para fomentar altos estándares de conducta que generen una adecuada conducta ética. Para ello es necesario apoyarse en condiciones de trabajo y evaluaciones de desempeño que sean eficaces, sueldos adecuados y un clima laboral sano.

El noveno principio se refiere a que los procedimientos y prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con normas y códigos rígidos para ser cumplidos. En la función pública se puede ser cumplido sin ser ético.

El décimo principio señala que el alcance del marco de acción de los recursos humanos, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos deben estar dirigidos a la conducta ética. Mediante el proceso de selección con base al mérito y capacidad ya se está actuando en pro de la integridad en el servicio público.

El decimoprimer principio se refiere a la rendición de cuentas en dos sentidos, a los superiores y, de manera más amplia, a la ciudadanía. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacia la obtención de resultados.

El decimosegundo principio se refiere a no dejar sin castigo a quienes actúan de forma contraria al espíritu de servicio público, también a la importancia de contar con mecanismos de detección y averiguación de las conductas indebidas y corruptas. Se requiere contar con procedimientos confiables así como con los recursos necesarios para supervisar, denunciar e investigar las violaciones a las reglas de servicio público. De igual manera es necesario contar con un sistema de sanciones para desalentar las conductas indebidas. Mediante la aplicación de sanciones se combate la impunidad.

2.1.2 Medidas de ética en los países de la OCDE, emitidas por el Comité de Administración Pública (PUMA, por sus siglas en inglés).

La OCDE también emite una serie de documentos breves denominados “Notas de Políticas Públicas”. El número del 7 de septiembre de 2000 se titula Aumentar la confianza del público: medidas de ética en los países de la OCDE. Este documento es resultado de la experiencia de 29 países miembros de este organismo y describe los principales elementos que contribuyen a una política integral en ética pública y confianza pública. Ética por parte de los servidores públicos y confianza por parte del ciudadano forman la piedra angular del Buen Gobierno. El documento se estructura en siete apartados:

1. Los valores básicos que sustentan el servicio público
2. Las normas de comportamiento establecen límites de conducta
3. La vigencia de los valores comienza con la comunicación
4. Garantizar la integridad en el trabajo cotidiano
5. Supervisar el cumplimiento
6. Aplicación de medidas contra conductas reprobables
7. Los ciudadanos confían en las instituciones públicas si están convencidos de que estas se emplean en aras del bien común

El primer apartado señala que la identificación de valores es un elemento previo a que exista un entendimiento con la sociedad para definir la conducta que se espera de quienes ostentan los puestos públicos. Señala que una tercera parte de los países miembros de la OCDE han actualizado los valores básicos de servicio público. Los ocho valores esenciales para la administración pública más citados en los países de la OCDE son: 1) Imparcialidad, 2) Legalidad, 3) Integridad, 4) Eficacia, 5) Transparencia, 6) Responsabilidad, 7) Igualdad, 8) Justicia.

En el segundo apartado se menciona la importancia de contar con normas de conducta ética en los países miembros, para enfrentarse a situaciones de potencial conflicto de interés en: a) la utilización de información oficial y recursos públicos, b) la recepción de regalos o prestaciones y, c) el trabajo fuera del servicio público. También señala la importancia de contar con códigos específicos para ciertas áreas como la de los ministros en lo relativo a la conducción de asuntos de gobierno.

Dato importante en este apartado es el de las sanciones penales ante la violación de los valores básicos. La tipificación de conductas indebidas como delito de corrupción en sus diversas modalidades, pasiva o activa, así como las diversas formas de corrupción es algo que debe ser castigado mediante penas eficaces y disuasivas, evitando así la impunidad.

El tercer apartado destaca la importancia de la comunicación en la formación de valores en los servidores públicos. Mediante una adecuada información es posible lograr conciencia en los temas de ética. Pero no basta tener conciencia, es necesario también desarrollar aptitudes para afrontar los dilemas éticos. Este apartado indica que en una tercera parte de los países

miembros de la OCDE, las declaraciones de valores éticos están integrados en el contrato de trabajo; existe también asesoría a los funcionarios cuando se enfrentan a dilemas éticos que no saben cómo resolver. Elemento importante en la comunicación es involucrar al personal, de manera indirecta o indirecta, en la revisión de valores, en la elaboración de códigos éticos de la institución. Cuando los códigos son impuestos desde arriba sin tomar en cuenta a los destinatarios, existe la posibilidad de que sean rechazados o ignorados; si se incluye al personal y se le escucha, dando por resultado un documento por consenso, hay más posibilidad de que este sea aceptado y adoptado por los servidores públicos.

Otro elemento de la comunicación son las nuevas tecnologías, el internet y las redes sociales sirven para suministrar información sobre valores y normas así como para capacitar en temas de ética de forma interactiva.

El cuarto apartado destaca la importancia de tener un ambiente de trabajo sano que garantice la transparencia y refuerce la integridad. Importante en la selección de funcionarios es contar con un perfil idóneo integrado por los principios de mérito y capacidad. El acceso ha de establecerse mediante un procedimiento legal y ordenado. Se abren concursos de oposición de forma clara y transparente y se realizan evaluaciones en las que se incluyen consideraciones éticas. De esta manera, se combate el nepotismo, el “enchufe”, el influyentismo, el compadrazgo o amiguismo. Personas incompetentes o sin formación son descartadas, lo que asegura un nivel de calidad en la gestión pública. Este apartado también señala que hay que estar alertas y poner atención en la conducta de funcionarios que se encuentran en lugares con riesgo de corrupción.

El quinto apartado hace referencia a la importancia de vigilar el cumplimiento de la normativa ética. No basta con emitir una serie de normas si estas no se cumplen, de ahí que sea esencial establecer mecanismos de vigilancia para el control y evaluación. Cada país determina el periodo que considere para realizar su evaluación, pudiendo ser anual, semestral, etc. Es importante publicar e informar de los resultados de las evaluaciones tanto a los superiores como a la ciudadanía. Con esta última se genera confianza y credibilidad en el gobierno. Las auditorías realizadas permiten que los servidores públicos rindan cuentas por las actividades desempeñadas. Dato

relevante es el hecho de que en los países miembros de la OCDE se crean unidades especializadas independientes para vigilar el comportamiento de los servidores públicos.

Otros elementos a destacar en este apartado son: 1) La denuncia por parte de los mismos funcionarios públicos cuando detectan la violación de las reglas de la organización, 2) La protección a quienes denuncian prácticas corruptas ya que en ambientes de mucha corrupción los denunciantes son vistos como soplones, por lo que su integridad física y psicológica están amenazadas, 3) Un sistema de quejas y denuncias, son ejemplos, las líneas telefónicas, la Oficina del Ombudsman o el acceso al inspector general, entre otros.

El sexto apartado es la instalación y operación de un marco para procedimientos disciplinarios. De esta manera se imponen sanciones que van desde la advertencia, la amonestación y las multas hasta la separación personal y, la más severa, la separación permanente. Todos los países de la OCDE cuentan con órganos especializados para investigar y perseguir conductas reprobables, con la facultad legal para llevarlas a los tribunales cuando se sospeche que se trata de delitos de corrupción.

Finalmente, el último apartado de este documento ofrece una serie de pasos para generar confianza en las instituciones públicas los cuales se presentan a continuación:

- Definir una misión clara para la administración pública
- Salvaguardar los valores y adaptarse al cambio al mismo tiempo
- Otorgar poder para denunciar conductas reprobables a ciudadanos y servidores públicos
- Incluir medidas de integridad en la gestión general
- Coordinar las medidas de integridad es un requisito previo para el éxito
- Preferir la prevención al castigo
- Anticipar problemas
- Aprovechar las nuevas tecnologías

Un buen gobierno, además de haber llegado al poder mediante las vías legales, requiere legitimidad, esto es, reconocimiento de la ciudadanía; la

confianza es un valor clave para lograrlo. Generar confianza implica que van de la mano gobernantes y gobernados.

2.1.3 Modelo de Infraestructura ética de la OCDE para los países miembros

En 1997 la OCDE publicó la obra titulada *La ética en los servidores públicos*. En dicho trabajo se presenta un modelo ético dirigido a la conducta ética de los servidores públicos. El modelo, denominado *Infraestructura Ética*, cuenta con herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que estos operan. El trabajo es resultado de una investigación basada en informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos).

La propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta infraestructura funciona correctamente, se fomentan altos estándares de conducta.

La infraestructura ética está integrada por ocho componentes con tres funciones: control, orientación y gestión. Estos componentes se describen a continuación a partir de sus principales funciones, aunque en la práctica cada elemento puede tener más de una función.

El control puede lograrse mediante los siguientes tres componentes: un marco legal que permita la investigación y acusación independientes, mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinios públicos.

Del mismo modo, la orientación puede conseguirse a través de otros tres componentes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos, códigos de conducta que determinen los valores y normas y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación.

La gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes: unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central ya existente o mediante un organismo especial con competencias en materia de ética (OCDE, 1997, 58).

La combinación y graduación de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo, es decir, de la naturaleza sociocultural de cada país. El PUMA argumenta al respecto lo siguiente:

El nivel de conducta esperada del servidor público solo podrá lograrse si se acompaña de un paquete de condiciones de trabajo aceptables tales como la estabilidad laboral, perspectivas de ascenso y carrera, una remuneración adecuada, etc. Cuando los servidores públicos se encuentran mal remunerados, trabajan en exceso, o no existe un clima laboral adecuado las iniciativas éticas, tendrán pocas posibilidades de ser exitosas.

El Consejo de la OCDE, ante el problema mundial de la corrupción, recomendó en abril de 1998 a los países miembros adoptar un compromiso para mejorar los sistemas locales respecto del manejo ético. Los países miembros se comprometieron a revisar sus políticas, procedimientos, prácticas e instituciones con regularidad a fin de fomentar la existencia de altos estándares de conducta, prevenir la conducta indebida y contrarrestar la corrupción (Diego, 2011, 12).

Como herramienta estratégica, el Consejo de la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público:

- Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
- Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.
- Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
- Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
- Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.

- Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta en este sentido (OCDE, 2000, p. 337).

Dichas medidas fueron retomadas por algunos países miembros de la OCDE, cuando se consideró necesario, y se establecieron medidas en los países miembros donde no existían, aunque con diferentes matices según la prioridad otorgada por cada gobierno.

2.2 Documentos emitidos por la Unión Europea

2.2.1 Código europeo de Buena Conducta Administrativa

Este código fue aprobado mediante resolución por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001 y está dirigido a personal de instituciones y órganos de la Unión Europea. Dicho código se fundamenta en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la que se incluye como derecho fundamental de los ciudadanos, según lo señala el artículo 41, el derecho a una *buena administración*.

Pero ¿qué implica una buena administración? El artículo 3° del Código europeo da la respuesta al decir que los funcionarios deben mantener “una buena conducta administrativa aplicable a todas las relaciones de las instituciones y sus administraciones con el público”. Por otro lado, también el ciudadano tiene derecho a llevar ante el Defensor del Pueblo Europeo las reclamaciones relativas a una *mala administración* en la acción de las instituciones y órganos de la unión.

La definición de mala administración establecida por el Defensor del Pueblo y contenida en su informe Anual en 1997 es la siguiente: <Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse> (Código Europeo, 2005, 8).

Este artículo es importante, pues obliga a todo servidor público a mantener una actuación positiva en el ejercicio del cargo, en tanto que si no

lo hace, puede ser sujeto de amonestaciones y sanciones. A su vez, el artículo 43 de la Carta de Derechos Fundamentales establece lo siguiente:

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o que tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (*Código Europeo*, 2005, 8).

El Defensor del Pueblo en el proceso de deliberación toma en consideración las reglas y principios contenidos en el Código Europeo de buena Conducta al examinar los casos de mala administración.

Respecto al código, lo que compete a este trabajo es el conjunto de artículos que hacen referencia a los principios y valores éticos, así como la conducta de los funcionarios en las instituciones públicas europeas.

En este sentido, el artículo 5 señala que “el funcionario evitará toda discriminación injustificada entre miembros del público sobre la base de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad u orientación sexual”.

El artículo 7 versa sobre el abuso de poder, esto es, el funcionario no debe abusar de su autoridad para objetivos ajenos al interés público.

El artículo 8° destaca los valores de la *imparcialidad e independencia* en el ejercicio de las funciones, es decir, evitar cualquier trato preferente: “La conducta del funcionario nunca estará guiada por intereses personales, familiares, nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que él mismo, o un familiar cercano tenga intereses económicos”. Este artículo prohíbe a la vez el conflicto de interés.

El artículo 9º hace referencia al valor de la *objetividad* en la toma de decisiones.

El artículo 10, párrafo tercero, destaca el valor de la *ayuda* al ciudadano: “El funcionario asesorará al público sobre cómo debe presentarse un asunto que entra dentro de su ámbito de competencia”. Este punto es esencial pues a veces existe una desfase entre la manera en que trabaja la administración y la capacidad de comprensión del ciudadano, por ejemplo, con las nuevas tecnologías, muchas administraciones públicas ofrecen sus servicios a través de internet o aplicaciones APP al móvil o celular, pero cuando los usuarios no emplean celular o no están familiarizados con las tecnologías, o son de la tercera edad, se les dificultará acceder al servicio. Este artículo reitera a su vez el valor de la imparcialidad y añade la justicia y la razón en la actuación de todo funcionario.

El artículo 12 destaca los valores de la cortesía y la diligencia. En este artículo se incluye un párrafo que hace referencia al reconocimiento de equivocación por parte de un funcionario y a la importancia de ofrecer excusas. A la letra dice: “De producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el artículo 19 del presente código”; dicho artículo se refiere a la posibilidad de inconformarse ante las instancias correspondientes, entre ellas, el Defensor del Pueblo.

El artículo 16 señala el derecho del ciudadano a ser escuchado. Históricamente, saber escuchar siempre fue considerado una virtud; llevarlo al código y plasmarlo como un deber en la conducta del funcionario es un gran logro.

El artículo 21 se refiere a la protección de datos. El funcionario que maneje datos personales de ciudadanos respetará la vida privada y la integridad de la persona.

El artículo 25, titulado “Acceso al público”, atiende a que las instituciones adopten medidas para informar al público de sus derechos señalados en el

código. Este código debe ser accesible a los ciudadanos, estar publicado en versión electrónica y encontrarse en la portada de los sitios web en internet.

El artículo 26 expresa el derecho ciudadano a reclamar al Defensor del Pueblo europeo por cualquier incumplimiento del Código europeo de buena conducta administrativa. En suma, el propósito del código es concretar en la práctica el derecho a una buena administración según lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2.3 Documentos emitidos por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

2.3.1 Código iberoamericano de Buen Gobierno (CIBG)

El 23 de junio de 2006, en Montevideo, Uruguay, representantes de 17 países iberoamericanos firmaron el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Dicho código presenta la originalidad de no abarcar solo a los funcionarios, sino también a los políticos (presidentes, vicepresidentes, ministros, y altos funcionarios de los Estados). Por otro lado, además de mostrar una lista de valores para guiar la conducta de los servidores públicos, integra dicha conducta en los fines de los Estados para, de esta manera, sentar las bases de la construcción de Buenos Gobiernos. Así también, se recuerda los fines de los gobiernos, aquellos que ya los pensadores de la teoría política habían señalado desde la Grecia clásica.

Para mayor claridad sobre el concepto de Buen Gobierno, en punto 4 del apartado *Fundamentos* lo define de la siguiente manera:

Se entiende por Buen Gobierno aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho (CBGI, 2006, 343).

En su preámbulo, este código señala su inserción en dos tradiciones:

Por una parte, es un peldaño en la búsqueda de una ética universal

que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad, la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta (CIBG,2006,341).

Por otra parte, el Código se inserta en las tendencias universales de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales (CIBG, 2006, 341).

El preámbulo también señala que el Código se fundamenta en el principio de dignidad de la persona humana, acompañada de valores esenciales como libertad, autonomía del ser humano e igualdad. Otro elemento a destacar es el hecho de que con este código se pretende contribuir a dignificar el servicio público y a que sus integrantes, es decir, los servidores públicos, se sientan orgullosos de realizar labores para el bien de la comunidad o interés general en contra del abuso y desvío de los recursos públicos para fines de interés personal, de grupo o de partido.

El código, en su estructura, se compone de 42 puntos divididos en cinco apartados: 1) Fundamentos, 2) Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, 3) Reglas vinculadas a la ética gubernamental, 4) Reglas vinculadas a la gestión pública y, 5) Cumplimiento del Código. A continuación se destacan aquellos que conforme al objeto de este trabajo, se consideran de mayor interés.

El punto 2, del apartado *Fundamentos*, presenta cuatro principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno:

- El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana
- La búsqueda permanente del interés general
- La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y pueblos

- El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social

Por su parte, el punto 3 del apartado *Fundamentos* señala los valores que guiarán la acción de buen gobierno: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género, protección de la diversidad étnica y cultural y protección del medioambiente.

A partir de los valores y principios señalados en el apartado de *Fundamentos*, es importante destacar algunas de las principales acciones esperadas en la conducta de los buenos servidores públicos:

- Punto 5. Promover, reconocer y proteger los derechos humanos.
- Punto 6. Perseguir la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos
- Punto 7. Impulsar y garantizar el debate político con transparencia
- Punto 8. Someterse a la ley y al Derecho
- Punto 12. Asegurar la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos
- Punto 13. Promover la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres
- Punto 16. Evitar el uso abusivo del poder, en especial los privilegios
- Punto 17. Abstenerse de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público.
- Punto 19. No aceptar ningún trato de favor o situación que implique un privilegio
- Punto 20. Rechazar cualquier regalo, favor o servicio personal o familiar
- Punto 21. No influir en la agilización, resolución, trámite o procedimiento administrativo sin causa justa
- Punto 23 Ejercer sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público
- Punto 24. Evitar todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.
- Punto 26. Actuar de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia.

- Punto 27. Garantizar que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano.
- Punto 29. Ser accesible en el desempeño de los cargos a la ciudadanía y atender eficazmente
- Punto 30. Procurar que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación
- Punto 31. Administrar los recursos del Estado con austeridad
- Punto 32. Proteger el patrimonio cultural y el medio ambiente
- Punto 34. Promover la creación y la mejora de la calidad en el servicio.
- Punto 35. Fomentar la participación de los ciudadanos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas
- Punto 37. Promover y garantizar políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública

Como se percibe, para llevar a cabo las acciones señaladas se requiere, por un lado, que el servidor público haya comprendido e interiorizado un conjunto de valores éticos, es decir, que los haga suyos y, por otro, que la conducta responda a los fines del Estado en el que la vinculación entre ética y política es evidente.

2.4 Documentos emitidos por la ONU

2.4.1 Declaración del Milenio de las Naciones Unidas

En el año 2000 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la *Declaración del Milenio* para todos los países del mundo. En el primer apartado de este documento, titulado *De principios y valores*, se reconoce la importancia de ejercer valores en las relaciones internacionales por el bien de la humanidad. Al respecto, señala lo siguiente:

1. Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial.

2. Consideramos que determinados valores fundamentales son necesarios para las relaciones internacionales del siglo XXI: La libertad (...), la igualdad (...), la solidaridad (...), la tolerancia (...), el respeto de la naturaleza (...), responsabilidad común (...) (ONU, A/RES/55/2).

2.4.2 Normas de conducta de la administración pública internacional para funcionarios de Naciones Unidas

La ONU cuenta con un código ético para sus funcionarios. En 1954, la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional de la ONU preparó un código ético llamado *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional*. Aunque estas normas en general se habían mantenido a lo largo del tiempo, fueron sujeto de revisión y actualización al inicio del siglo XXI, bajo el argumento de tomar en cuenta las transformaciones mundiales en general, así como la situación de las administraciones públicas nacionales y su relación con el sector privado ante nuevos dilemas éticos.

Los encargados de la revisión fueron miembros de la *Comisión de Administración Pública Internacional* (CAPI) de la ONU. Dichas normas reformadas fueron acogidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 56/244 del 2001. En el *Marco para la gestión de los recursos humanos* de la CAPI se puso de manifiesto la naturaleza universal de las *Normas de conducta de la Administración Pública Internacional* al señalar, que aunque algunos principios y valores de las organizaciones pueden variar, en general todas se enfrentan a proyectos éticos similares.

Las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional* pretenden guiar la conducta de los miembros de Naciones Unidas con el fin de contribuir de manera más eficiente en el propósito de “Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y hacer posible que todos los hombres, mujeres y niños vivan con dignidad y libertad” (Artículo 1). Dentro del contenido de estas normas se señala la importancia de la misión de los funcionarios de trabajar por la paz, el respeto de los derechos fundamentales, el progreso económico y social y la cooperación internacional.

Es de señalar la importancia del valor de *lealtad* de los funcionarios a las instituciones a la que pertenecen así como el asimilar la misión que estas tienen. Al prestar sus servicios, los funcionarios públicos internacionales deben guiarse únicamente por los intereses de la organización.

En el código ético se destaca la importancia de los valores tanto para los Estados como para los individuos. Entre los valores que se mencionan se encuentran: los derechos humanos, la justicia social, la dignidad, el respeto a la igualdad del hombre y la mujer, la tolerancia y la comprensión. Se mencionan también algunas cualidades que debe poseer el individuo miembro de la organización: integridad, honradez, veracidad, imparcialidad o incorruptibilidad.

En la operación de las funciones de los miembros de la ONU, el *respeto* es otro valor fundamental, sobre todo frente ante la diversidad de hábitos y costumbres de las diferentes culturas. Debe evitarse todo comportamiento y actitud que no se sea aceptable en un contexto cultural determinado. No obstante, si existiese un comportamiento contrario a los derechos humanos, el funcionario público debe guiarse por las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional*.

El funcionario público internacional debe evitar la actitud de *opulencia*, los estilos ostentosos de vida así como toda apariencia que dé una excesiva importancia personal, ya que estas actitudes pueden despertar cierta desconfianza o incluso resentimiento, impidiendo el acercamiento de los funcionarios a las diferentes culturas con las que se trate. Y aun más, pueden generar un rechazo total y abierto que derive en conflictos.

La *no discriminación* es un principio importante. Los funcionarios deben respetar la dignidad, el valor y la igualdad de todas las personas sin distinción alguna, ya sea por género, color de piel, posición económica, edad, etcétera, evitando suposiciones basadas en estereotipos, conocidos comúnmente como prejuicios.

De importancia fundamental es censurar el *hostigamiento* sexual. El código ético de la ONU lo considera como “una afrenta a la dignidad humana”, por lo que, de manera determinante, prohíbe a los funcionarios

públicos cualquier acto que pueda despertar alguna sospecha. Así como los funcionarios públicos tienen derecho a trabajar en un entorno libre de acoso, deben permitir trabajar de la misma forma a los compañeros y a las personas con las que se relacionan laboralmente. Los diversos organismos de la ONU (UNESCO, FAO, CEPAL, PNUD, etc.) tienen la obligación de explicar cuál es su interpretación del término “hostigamiento”, establecer reglas y ofrecer orientación sobre cómo se debe actuar cuando se produzcan situaciones en este aspecto.

Otro elemento importante en las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional* es el relativo a la *conducta personal o vida privada*. Al respecto, el código señala: “La vida privada de los funcionarios internacionales les concierne únicamente a ellos y las organizaciones no deben inmiscuirse en ella. Sin embargo, puede haber situaciones en las que el comportamiento de un funcionario público internacional acarree consecuencias para la organización. Así pues, los funcionarios deben tener en cuenta que su conducta y las actividades que realicen fuera del lugar de trabajo, aunque no estén relacionadas con sus funciones oficiales, pueden socavar la imagen y los intereses de la organización. Ello puede suceder también como consecuencia del comportamiento de miembros de la familia del funcionario público internacional e incumbe a este asegurarse de que su familia sea plenamente consciente de ello.”

El código también hace referencia a la *dedicación de tiempo completo* a las labores de la organización. Considera incorrecto el hecho de que los funcionarios públicos realicen cualquier actividad externa, ya sea remunerada o no, que interfiera con sus obligaciones, que sea incompatible con su condición o contraria a los intereses de la organización. En este sentido, los funcionarios no deben participar en actividades tales como optar a un cargo político. Ello no impide que participen en actividades comunitarias o cívicas locales a condición de que esa participación sea acorde con el juramento prestado al ingresar en el sistema de Naciones Unidas.

Otro elemento fundamental que señala el Código ético es el relativo a los regalos. Se prohíbe estrictamente la aceptación de obsequios, condecoraciones, remuneraciones y beneficios económicos de fuentes externas a fin de evitar apariencias no gratas.

En suma, la versión de las *Normas de Conducta* para el personal de Naciones Unidas puesta en vigor en 2002 pretende ser un texto básico e indispensable que rescate la filosofía y el espíritu de servicio y sirva de guía en su actuar a los diferentes servidores públicos en toda nación en que se encuentren, con el fin de contribuir a la paz, la justicia social y el desarrollo de los pueblos.

2.4.3 Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos de la ONU

En la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU A/RES/51/59 de 28 de enero de 1997, establece en el anexo el *Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos*. De dicho código conviene retomar el primer apartado titulado Principios generales, pues en él se mencionan diversos valores éticos.

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresan a través de las instituciones democráticas de gobierno.
2. Los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.
3. Los titulares de cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán impropriamente a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos.

En el primer párrafo es de resaltar, por un lado, el valor de la lealtad que deben tener todos los que ocupan un cargo público y, por otro, el valor del trabajo por el interés general o bien de la comunidad política. Del segundo párrafo se destacan los valores de integridad en la conducta así como los

de eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos. Del tercer párrafo cabe mencionar los valores de la diligencia en la prestación de un servicio, la práctica de la justicia así como la imparcialidad, es decir, no establecer preferencias en el desempeño de sus tareas. Destacan también la no discriminación ni el abuso de autoridad que les confiere la ley.

4. Construyendo una ética pública mundial

Si bien los documentos revisados no tienen un alcance para todos los países del planeta, sí es verdad que llegan a muchas regiones. Una vez revisados los documentos anteriores, se puede responder a las preguntas de inicio. ¿Existen valores universales para los servidores públicos de los diferentes países del mundo? La respuesta es afirmativa. Los gobiernos y administraciones públicas de diversos países del mundo cuentan con principios y valores comunes para la formación, integridad y conducta de sus servidores públicos. Otra cuestión elaborada era la de saber dónde se encuentran esos valores. La respuesta está en los códigos de ética o códigos de gobierno.

Adicionalmente, los organismos señalados han elaborado convenios anticorrupción en los que se espera una conducta integra por parte de los gobiernos firmantes. Los encuentros, foros y congresos internacionales sobre combate a la corrupción y fortalecimiento de valores éticos son testimonio de que es posible encontrar principios y valores similares en distintos puntos geográficos. Es importante destacar que el contar con materiales sobre la conducta esperada de los servidores públicos permite aclarar dudas en la resolución de dilemas a los que aquellos se enfrentan a diario en sus quehaceres cotidianos.

Una tercera cuestión era la de saber qué valores debe poseer todo servidor público. En un trabajo titulado *Los códigos éticos de gobierno*³⁸ en el que se revisaron códigos de gobierno de ocho países (Australia, Países Bajos, Portugal, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Reino Unido, España y México), se demostró que existían valores comunes pese a ser países ubicados en distintas latitudes. El siguiente cuadro describe los valores que contienen dichos códigos.

³⁸ Cfr. Óscar Diego (2011), *Los códigos éticos de gobierno*, Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos, número 4, Toluca, Contraloría del poder Legislativo, UAEMex.

Valores en el Servicio Público por país según la OCDE

Australia	Países Bajos	Portugal	Nueva Zelanda
Compromiso Honradez Hincapié en los resultados Integridad Mejora Continua Mérito Responsabilidad Receptividad a las administraciones	Cualificación Fiabilidad Imparcialidad Lealtad Profesionalidad Transparencia	Competencia Integridad Legalidad Neutralidad Responsabilidad Servicio público	Actitud innovadora y sentido común Actuar con verdadero espíritu de la ley Funcionarios que se atengan al interés colectivo Liderazgo y juicio crítico fundado Ambiente de trabajo equitativo y estimulante Normas éticas que susciten confianza y respeto Personal con formación cualificada
Estados Unidos	Reino Unido	España	México
Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito Lealtad a la constitución No comerciar con el cargo No aceptar regalos ni sobornos No comprometer al gobierno No lucrarse (integridad) Imparcialidad Obediencia	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad Credibilidad Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad de género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia

Fuente: OCDE, La ética en el servicio público, 1997

De igual manera, de la investigación *Los códigos éticos de gobierno*, se retoma el siguiente párrafo en el que diversos autores afirman la existencia de valores universales para todas las culturas:

Diversos estudiosos de la ética coinciden en la idea de que existen valores éticos que pueden ser considerados como universales: a) Kluckhohn declara: “Las nociones de incesto y otras reglas relativas al comportamiento sexual, y la prohibición de mentir en circunstancias definidas, las nociones de restitución y reciprocidad, de obligaciones mutuas entre padres e hijos, estos y otros muchos conceptos son absolutamente universales”;³⁹ b) Kohlberg sostiene: “Hay una universalidad en la secuencia de los estados de la evolución moral”;⁴⁰ c) La filósofa Anna Wierzbicka escribe: “La verdad sobre la *comprensión humana* está basada en un universal y presumiblemente innato *alfabeto de pensamientos humanos*, y este alfabeto de pensamientos humanos es el que nos ofrece una clave para comprender a otros pueblos y a otras culturas”;⁴¹ d) Ralph Linton afirma: “La universalidad se da en los valores básicos, que normalmente se asocian con la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, tanto físicas como psicológicas, y la realización de las condiciones necesarias para la supervivencia y el funcionamiento eficaz de las sociedades”;⁴² e) Para José Antonio Marina: “Los antropólogos admiten que determinadas características de un sistema cultural son esenciales para el mantenimiento de la vida, y que es inevitable que haya en toda sociedad un conjunto de valores, normas e instituciones que las configure. Por ejemplo, toda sociedad debe asegurar algún modo de organización familiar, y también la educación de la descendencia para realizar las tareas imprescindibles. Además, hay que conseguir la seguridad del grupo, etc. No es, pues, extraño que existan en todas las sociedades normas referidas a la familia, a sus responsabilidades respecto a la educación de los niños, a los deberes de la comunidad”⁴³ (Diego, 2011, 17-18).

³⁹ Kluckhohn, “Ethical Relativity: Sic et Non”, *Journal of philosophy*, LII, 1995, p. 67

⁴⁰ Kohlberg, L., “Psicología del desarrollo moral”, *Desclée de Brouwer*, Bilbao 1992, p. 87

⁴¹ Wierzbicka, *Semantics, Cultura, and Cognition*, Oxford University Press, Nueva Cork, 1992, p. 67

⁴² Linton, Ralph, “The problem and perspectiva in Anthropology”, En: R. F. *Spencer <ed.>: Method and Perspectiva in Anthropology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954, p. 67

⁴³ José Antonio Marina (1995), *Ética para náufragos*, Barcelona, Anagrama.

Así como existen autores que sostienen que hay valores universales, hay otros autores que afirman la existencia de valores universales específicos para los gobiernos y administraciones públicas. Para este ámbito, los valores éticos son importantes, pues al anidar en el servidor público, se va construyendo lo que antaño se denominaba “bien interno” o “espíritu de servicio”, lo que hacía que la persona tuviera vocación por servir. Entre los estudiosos de los valores que ofrece la ética pública se encuentran Victoria Camps o Manuel Martínez Bargueño. La primera destaca los siguientes valores:

- 1) El servicio al interés general, 2) Imparcialidad, 3) Transparencia, 4) Uso adecuado de los bienes públicos, 5) Responsabilidad profesional, 6) Lealtad a la administración y, 7) Humanización de la administración. (Camps, 1997, 55).

Por su parte, Manuel Martínez Bargueño señala nueve principios básicos para el servicio público:

- 1) Profesionalidad, 2) Eficiencia, 3) Eficacia, 4) Calidad en el producto final, 5) Atención y servicio al ciudadano, 6), Objetividad, 7) Transparencia, 8) Imparcialidad, 9) Sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia. (Martínez, 1997, 24).

Ambos autores coinciden en señalar que dichos valores son necesarios para el buen desempeño del gobierno y del servicio público. Cabe recordar que “el *objetivo* de las virtudes y valores en el ámbito público es el de elevar la calidad de la conducta de los servidores públicos para que esta se refleje en todas las funciones y responsabilidades que aquellos realizan a fin de avanzar en la construcción de un “Buen Gobierno” (Diego, 2011, 21).

Cuando se fortalece verdaderamente la ética en quienes participan en la vida pública, se logra contar con personal con valores, con una filosofía y proyecto de vida en el servicio público, tornándose en ejemplos de conducta. Las personas con ética, cuando interiorizan verdaderamente valores, se vuelven más responsables y comprometidas, con su esfuerzo y trabajo ofrecen mayores resultados, contribuyendo así a resolver las demandas ciudadanas.

La ética en los servidores públicos, (gobernantes, funcionarios, jueces, legisladores) resuelve dudas, da claridad, orienta el rumbo, los convierte en referentes públicos dignos de ser admirados, como decía Cicerón:

La grande y verdadera gloria supone estas tres condiciones: que nos ame la multitud, que tenga confianza entre nosotros y que con cierta admiración nos considere dignos de honor (Cicerón, Sobre los deberes, Libro II, 31).

5. Reflexiones finales

El hecho de que existan documentos para las administraciones públicas que evoquen valores, normas o lineamientos éticos no es garantía de que exista una verdadera ética en la conducta de los millones de servidores públicos en el mundo. No obstante, el haber elaborado documentos éticos que nacieran a la luz pública es un paso importante en la construcción de una conducta ética mundial. Hay un camino largo por recorrer que implica perseverancia, dedicación, constancia, para expandir, comprender, divulgar, interiorizar o anidar valores en el corazón de los servidores públicos.

La humanidad es algo muy grande, una ética global que llegue a todo el mundo es un reto de magnitudes heroicas. Había que dar el primer paso, y ese paso ya se ha hecho con la creación de los documentos emitidos. Análogamente, ha constituido una semilla que se ha plantado por varias regiones del mundo, la cual urge regar y cuidar para que germine, luego seguir regando para que crezca y dé frutos.

Cuando se logre aplicar la ética en todas las naciones del mundo y se establezca una red de comunicación ética de ayuda para apoyar a otros, se estará en posibilidad de construir los pilares de una ética global. Se requiere una dosis muy alta de valores en el mundo para obtener la equidad y justicia social. La intención de fomentar la ética y combatir la corrupción requiere de la colaboración internacional, depende de que existan valores comunes en los diferentes países. La disminución de antivalores y prácticas corruptas en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial.

Bibliografía

- Bertok, Janos (2000), “La ética en el sector público: su infraestructura”, en: *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris, OCDE.
- Camps, Victoria (1990), *Virtudes públicas*, Madrid, Austral
- Camps, Victoria (1997), “Intervención”, en *Jornadas de ética pública*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 55-59.
- Cicerón (2001), *Sobre los deberes*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cortina, Adela (2004), “Una ética trasnacional de la corresponsabilidad” en Vicente Serrano (editor), *Ética y Globalización. Cosmopolitismo, responsabilidad y diferencia en un mundo global*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (2006), Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51), pp. 341-348.
- Defensor del pueblo europeo, (2005), *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Diego, Óscar (2011), *La gestación de la ética pública*, Colección cuadernos de ética para los servidores públicos número 3, Toluca, Contraloría del poder Legislativo /UAEMex.
- Diego, Óscar (2011), *Los códigos éticos de gobierno*, Colección cuadernos de ética para los servidores públicos número 4, Toluca, Contraloría del poder Legislativo /UAEMex.
- Kung, Hans (2009), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Bargueño, Manuel (1997), “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”, Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madrid, INAP número 10, sep-dic, pp. 19-32.
- ONU (2000), *Declaración del milenio*, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/55/2, quincuagésimo quinto periodo de sesiones, tema 60b del programa, 13 de septiembre de 2000.
- “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público, incluyendo principios para el manejo de la ética en el servicio público”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, 2000, p. 337.

**LA APLICACIÓN DE LA ÉTICA EN EL
DISEÑO DE INFRAESTRUCTURAS
ÉTICAS PARA LAS INSTITUCIONES
PÚBLICAS. REFLEXIONES SOBRE
CASOS ARGENTINOS**

LA APLICACIÓN DE LA ÉTICA EN EL DISEÑO DE INFRAESTRUCTURAS ÉTICAS PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS. REFLEXIONES SOBRE CASOS ARGENTINOS

*Jaime Rodríguez Alba*⁴⁴

Uno de los problemas usuales en el diseño e implementación de herramientas de gestión ética como los códigos de ética –y los elementos de infraestructura ética que les son afines: comités, auditorías, etc.- estriba en concebirlos como una suerte de sumatoria de principios y valores. Sumatoria que provoca abuso de valores instrumentales (Villoria, 2007) así como la superposición de elementos normativos que o bien disuelven el código en una tipificación de tipo jurídico, lo que los hace redundantes, o bien incurre en una serie de anfibologías y usos equívocos de los términos (Rodríguez Alba, 2019).

Nadie duda de la necesidad de los códigos de ética, aunque su adecuado diseño y su inserción en la infraestructura institucional oportuna es de central relevancia para los mismos. La propuesta que desarrollamos en este trabajo

⁴⁴ Doctor en Filosofía por la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), España. DEA en Sociología (Universidad Complutense de Madrid). Licenciado en Filosofía por la Universidad de Oviedo, España. Universidad Siglo 21, CIJS-UNC (Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales – Universidad Nacional de Córdoba). Córdoba, Argentina.

se orienta a establecer en qué sentido las herramientas filosóficas de análisis y fundamentación son de ayuda en el marco de una ética aplicada a la gestión pública. Tal ética aplicada se convierte en el contexto desde el que poder abordar el diseño de infraestructuras éticas sin incurrir en equívocos o en la usual reducción de la ética a lo jurídico.

Para completar este objetivo procedemos con la siguiente argumentación. En primer lugar delimitamos someramente el campo de la ética aplicada a la gestión pública, señalando el lugar que la ética normativa y la metaética⁴⁵, en tanto niveles de reflexión ética, tienen respecto a la aplicabilidad de la ética.preciaremos cómo la reflexión moral, sin duda ejercitada en lo que denominamos constitución material del campo de la ética en la gestión pública, se presenta en las *nematologías*⁴⁶ de la gestión pública y por lo mismo en los saberes que proceden mediante legisladores y asesores en las temáticas relevantes. La ética normativa ayuda a la ética aplicada a la gestión pública a desentrañar la problemática de la fundamentación normativa y su vínculo con elementos de análisis del lenguaje y razonamiento moral (tarea de la metaética) permite nuevos cauces para el diseño de códigos e infraestructuras éticas. En sintonía argumentaremos brevemente que la ética normativa ha de ocuparse de la fundamentación, pero el paradigma de aplicabilidad exige vincular la misma al análisis ético sobre la institución.

En segundo lugar, para constatar la anterior afirmación, exploramos el diseño de la Ley de ética de Argentina, visualizando las *nematologías* presentes en los debates habidos en el Congreso y el Senado de la Nación, así como las recientes deliberaciones sobre la modificación de la ley. El objetivo de esta argumentación es poner sobre el tapete cómo la aplicación de la ética ayuda a clarificar elementos centrales en el diseño institucional de la infraestructura ética, comprendiendo que las normativas éticas sin duda remiten a elementos extrajurídicos, propios, entre otros saberes, de las ciencias de la administración pública.

⁴⁵ Dicho con mucha rapidez: mientras la ética normativa se ocupa de la fundamentación de las normas, la metaética es la rama de la ética que se encarga del análisis del lenguaje, argumentación y elementos involucrados en los procesos de justificación, aquellos por los que el sujeto justifica posturas morales.

⁴⁶ El término *nematología*, acuñado por Gustavo Bueno (1989; 1996) -de *nematos*: hilo, hilvanado- hace alusión al ensamble de conceptos, ideas, creencias, teorías, elementos ideológicos, etc., que poseen una cierta lógica o trama, un hilo conductor, o varios. De modo que las *nematologías* están como una suerte de saberes que acompañan las prácticas, orientándolas, conformándolas y reconstruyéndolas.

En tercer lugar precisamos mínimamente el sentido de la fundamentación moral y su vínculo con elementos de justificación, como los presentes en las éticas de las virtudes y las teorías del juicio moral. sentando la argumentación sobre la noción de ejemplaridad (Arendt, 2003; Ferrara, 2008). Una ética fundada sobre el paradigma del juicio precisa del desarrollo de herramientas prácticas orientadas al desarrollo de competencias éticas. En particular de competencias de razonamiento de juicio moral. De tal modo los códigos han de estar abocados a permitir la cristalización de principios medios (Stuart Mill, 2010; Ausin, 2010). Principios que facilitan el ejercicio del juicio reflexivo, capaz de abordar la conflictividad inherente a la gestión pública. Señalamos a mero ejemplo los modelos de ética convergente (Maliandi, 2009; 2010; 2012) que parten de la presencia de principios cardinales capaces de abordar dicha conflictividad. En sintonía con esta evaluación, también abordaremos el caso de Córdoba, en Argentina, mostrando cómo el olvido de la fundamentación normativa conduce al diseño de códigos que no son claros.

Finalmente establecemos unas mínimas conclusiones con la finalidad de incoar de caldo de cultivo para generar programas de trabajo que se apoyen en el marco teórico-conceptual ofrecido.

1. Ética aplicada a la gestión pública. El lugar de la ética normativa, la metaética y la ética descriptiva en la aplicación de la ética a la gestión pública

Aplicar la ética a la gestión pública exige comprender los modos como un saber práctico como la ética puede vincularse con la administración y la actividad política, elementos definitorios de la gestión pública. La ética es un saber complejo y antiguo que goza de múltiples definiciones y conceptos. Podemos tomar como referencia, por el juego que abre, la definición que aporta Maliandi (Maliandi, 2009; 2010) según la cual la ética es un saber reflexivo que tiene como objeto la tematización del ethos, comprendiendo por el mismo un conjunto de valores, principios, normas de conducta, disposiciones, etc., culturalmente adquiridos. Las modalidades de tematización y problematización del ethos son varias (Maliandi, 2009): problematizaciones, investigaciones, teorizaciones, ordenaciones, meditaciones y discusiones son algunas de ellas.

En la consideración de la ética hay que contemplar la presencia de diversos niveles de reflexión ética. Primero señalar que la reflexión moral –como conciencia de la facticidad normativa– es espontánea en el sujeto, llevando al modo como Kant lo había estimado, prioridad sobre la reflexión filosófica, cuyo objetivo no sería tanto sustituir la reflexión moral, cuanto pulirla y perfeccionarla. Por esto mismo la ética comporta una suerte de círculo hermenéutico (Maliandi, 2009), puesto que la interpretación de la moralidad recae en la moralidad interpretada, lo que da especial relevancia a la reflexión ética. Ésta tiene siempre por lo mismo una incidencia en las prácticas. El saber ético es así necesariamente práctico.

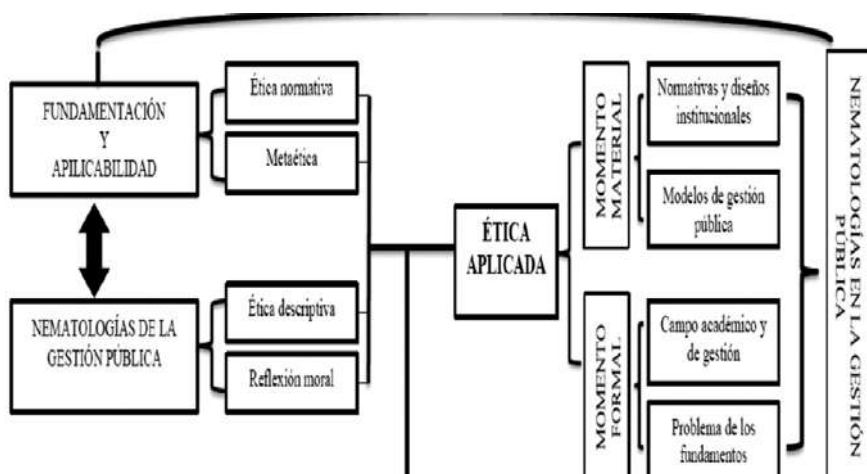
En tanto práctica, la racionalidad ética no puede desvincularse del campo en el que se aplica, lo que es especialmente relevante en el terreno de las éticas aplicadas, pues las mismas nacen de la materialidad misma de las prácticas sociales que la vindican.

Por esto cuando se enuncia una ética de la administración pública, de la función pública o de la gestión pública, según se precie denominar, es importante comprender el modo como la misma se inserta en el campo de prácticas de gestión pública que la asisten. En sintonía podemos diferenciar entre un momento material y otro formal de constitución del campo de la ética aplicada a la gestión pública (Rodríguez Alba, 2019). No podemos entrar en detalle, pero básicamente: mientras el momento material alude a cómo los términos, relaciones y operaciones –constitutivos del campo de la gestión pública– involucran sentidos éticos presentes en afirmaciones del tipo “la gestión pública tendrá como objetivo el bien común, para lo que diseñará instituciones cuyo sentido se apoye en la rendición de cuentas, operando las mismas con las normas de procedimiento normativamente establecidas”; el momento formal involucra las teorizaciones sobre los términos, teorías, etc., que están involucradas en el momento material. Así: la noción de bien común, la teoría de la legitimidad democrática, etc. De tal modo los momentos materiales y los formales se aprecian bien en lo que extrapolando el término acuñado por Gustavo Bueno (1996) denominamos *nematologías de la gestión pública* (Rodríguez Alba, 2019). Las nematologías (García Sierra, 2018) involucran segmentos de teorías, ideologías, reflexiones morales, intuiciones prácticas, etc., que se hilvanan siguiendo diversos formatos, según el grado de institucionalidad y sofisticación que han logrado consolidar.

En el caso de la ética en la gestión pública existen múltiples nematologías que traslucen los modelos de gestión pública (weberiano, Nueva Gestión Pública, Gobernanza, etc.), así como los conceptos de ética, o los diseños institucionales que se entiende se comprometen con los mismos. Desentrañar los núcleos nematológicos presentes en la gestión ética es así un tema importante para toda ética aplicada, puesto que la aplicación misma brota de una suerte de gozne entre dos ámbitos: uno teórico-reflexivo y otro teórico-práctico. Esto es, un ámbito formal que tiene cierta autonomía, al menos en los diseños académicos, y otro ámbito material que se las ha de haber con las prácticas mismas.

Considerando así que los niveles de reflexión ética (Maliandi, 2009) pueden diferenciarse en: ética descriptiva –pegada a los análisis específicos de las ciencias-, ética normativa – centrada en la cuestión de la fundamentación normativa- y metaética –centrada en la problemática de la justificación argumental y el lenguaje moral-, podemos considerar la relación entre estos niveles y la ética aplicada siguiendo diversas morfologías, pero estimando el itinerario de las mismas como señala la figura 1

Figura 1. La integración de la ética aplicada con los niveles de reflexión ética



Fuente: adaptado de Rodríguez Alba, 2019: 517

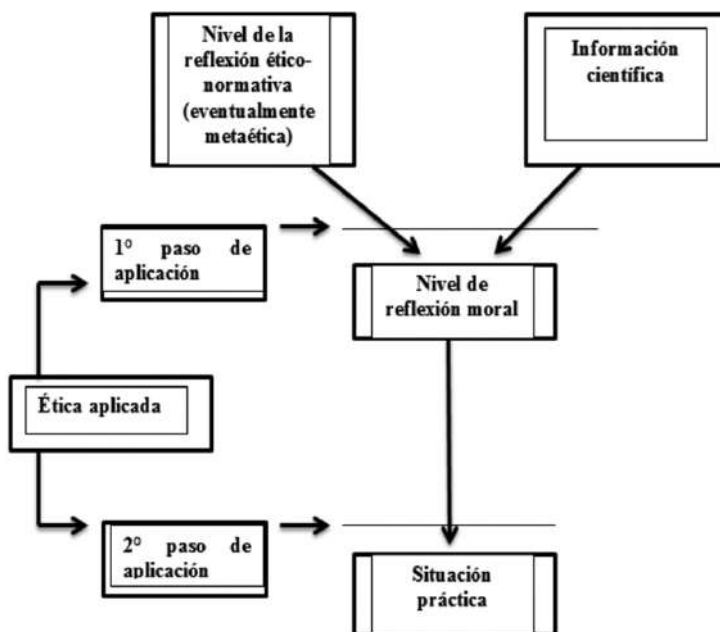
De tal modo, la ética descriptiva es de vital importancia por cuanto ayuda a esclarecer, por ejemplo, qué tipo de normatividad está presente en una facticidad normativa dada (Rodríguez Alba, 2019): si se trata de una norma social, una norma moral o una norma jurídica. Esto es, si se trata de una normatividad cuyo motivo es una sanción social como la vergüenza – norma social- o una que se presenta de modo incondicionado como la norma moral (Elster, 2009). Esto sin dejar de considerar que las normas jurídicas, si bien un tipo de norma técnicamente refinada sobre el sustrato de las morales y sociales (Rodríguez Alba, 2019), no pueden fundarse a sí mismas, haciendo de tal modo la tarea de su esclarecimiento un trabajo de densidad filosófica (Rodríguez Alba, 2019). Los niveles de reflexión ética se integran en un plan de trabajo de modo diverso, pero siempre con las vistas puestas al modo de aplicabilidad en un campo práctico concreto, situado y específico. La ética podría convertirse, alejada de las prácticas y casos concretos, en una suerte de geometría abstracta de la racionalidad práctica, lo que por otra parte es de suma importancia puesto que todo sujeto práctico es un sujeto con reflexividad.

La ética en la gestión pública es una ética aplicada que puede entenderse como una hermenéutica crítica (Merino Amand, 2013) o siguiendo el modelo de aplicabilidad mediata (Rodríguez Alba, 2019). La ética aplicada es siempre racionalidad práctica por definición (Muguerza, 2009), pero el modo como se comprende la aplicación no es menor: si la aplicabilidad se entiende como derivación desde un paradigma abstracto de la ética, bien fundamentado, no es la misma situación a la apelación pragmática a los contextos prácticos. En el modelo de hermenéutica crítica (Cortina, 2008; Camps y Cortina, 2009; García-Marzá y González Esteban, 2014) se trata de la integración entre dos grandes momentos (Camps y Cortina, 2009): un momento deontológico-jurídico (centrado en el análisis de normas y la derivación normativa hacia situaciones concretas) y un momento aristotélico-situacional (enfocado en la casuística y análisis prudencial y deliberativo).

En ambos casos –hermenéutica crítica o modelo mediato- la aplicación supone la integración de niveles normativos y metaéticos, puesto que la noción de aplicabilidad exige considerar el modo como puede darse el razonamiento moral, como por ejemplo en versiones como la del silogismo práctico responsable de la concreción decisional de los momentos normativos

y deontológicos. De tal modo comprender el modo como los sujetos involucran las normas en sus razonamientos no es algo ajeno a las normas mismas en su materialidad, esto es, en su capacidad de ser concretadas en situaciones específicas. Bien puede suceder que la norma sea precisa y buena, mientras que la implicación de la misma sea difusa y esquiva, sin que exista necesariamente intención corrupta.

Figura 2. Pasos mediatos en la aplicación de la ética



Fuente: Maliandi, 2009: 70

En el modelo de aplicación de la ética de carácter mediato (Maliandi, 2009), se busca comprender cómo la ética supone reflexividad, lo que es tanto como situar la ética aplicada con cierta distancia respecto al campo de la reflexión moral espontánea. Partiendo de las prácticas mismas de reflexión moral, involucradas por ejemplo en las nematologías de la gestión pública –concretadas en que se apueste por un diseño concreto de infraestructura ética (normas, órganos, procedimientos, etc.) u otro-, la aplicación de la ética

ha de poder analizar no sólo la normatividad presente, sino también cómo la misma está inscrita en los cuerpos de acciones que definen la práctica (Rodríguez Alba, 2019). De tal modo, como se aprecia en la figura 2, en un primer momento se convocarán reflexiones científicas, prácticas, etc., involucradas en el campo o que buscan describir el mismo, tanto como el análisis de las dimensiones normativas involucradas.

El segundo paso de aplicación estriba en el desentrañamiento de las dimensiones del ethos en la situación problemático-práctica considerada: si se trata de conflictividad entre principios/ normas /valores y qué tipo de gemoetría de plexos de conflictividad están presentes. Aquí se aprecia demás el especial relieve que adquiere la dimensión metaética: ante los conflictos, reales o aparentes, el modo como el sujeto decide ha de ser contemplado en el diseño de la infraestructura ética, para evitar así que el momento normativo quede como una suerte de espada de Damocles: siempre sobre la cabeza del culpable, pero pendiendo de un hilo.

Como precisaremos brevemente a la luz de la tematización de los códigos, la aplicación de la ética a la gestión pública exige integrar los momentos normativos con la metaética en el análisis de los modos de razonamiento y justificación moral. Así una *fundamentación in media res*⁴⁷ (Rodríguez Alba, 2019) que acuda a los principios medios de la argumentación permite en el diseño mismo de la infraestructura ética contemplar los sistemas de aplicación de los códigos y herramientas normativas. Los inserta en un sentido amplio en la conformación de infraestructuras que no se reducen al elemento normativo, ni diseñan comités extraordinarios, sino que considera la inserción de estas herramientas en procesos de gestión ética más amplios, como pueden ser los marcos de integridad institucional (Villoria Mendieta, 2018).

⁴⁷ La expresión *in media res* -a mitad de camino- hace referencia a cómo en el arte de buscar fundamentos o principios no hace falta llegar, para el caso de una ética aplicada, hacia los principios o fundamentos últimos -los primeros principios, en expresión tópica. Bien porque esos primeros principios no existan, bien porque aún si existieren, cosa que sería tarea de otro tipo de reflexión, no se precisa tomarlos como punto de partida en el proceso de fundamentación. De tal modo una fundamentación *in media res* se vale de principios medios, aquellos que permiten establecer de modo más autoevidente los vínculos entre los fundamentos o principios y las prácticas mismas, concretas y situacionales.

2. Desentrañar las *nematologías* en los debates parlamentarios para generar reflexividad sobre el diseño institucional implícito a los momentos normativos. El caso de la Ley Nacional de Ética en Argentina⁴⁸

Como hemos señalado anteriormente los momentos materiales de constitución de la ética pública –por usar el término presente en la legislación argentina– y los momentos formales de constitución, por decir con la expresión tópica, de la ética en la administración pública tienen vínculos complejos. Las denominadas ciencias de la administración pública tienen sin duda un campo complejo dada por la naturaleza de su objeto. La administración pública es un campo práctico que involucra múltiples saberes, por lo que las ciencias de la administración pública serían una suerte de intersección entre múltiples saberes que son convocados en las dinámicas de gestión pública. Incluso pudiera pensarse que más que ciencias son en sí una suerte de concreción de otros campos, como suele suceder cuando se considera, por ejemplo, la existencia de facultades de ciencia política y de la administración.

Más compleja se vuelve la interacción entre el campo de saber sobre la gestión pública y la gestión pública misma. Primero porque la gestión pública es un campo de desarrollo profesional que involucra muchos tipos de formación, y no sólo a los administradores públicos. Sin duda una de las profesiones con mayor presencia es la del derecho. Sucede que al involucrar la articulación de saberes heterogéneos y en especial en los momentos de diseño o decisión, los saberes se vuelven especialmente densos, puesto que todo diseño ha de ajustarse lo más posible a la idiosincrasia del caso. Para comprender cómo se articulan saberes, prácticas, etc., en momentos concretos de la constitución de un elemento asociable a la ética aplicada en la gestión pública, acudimos al concepto de *nematología*, bajo la postulación de que en los momentos de diseño o decisión intervienen articulaciones heterogéneas que, en nuestros términos, involucran tanto momentos materiales como formales en la constitución del campo. Así sucede en el momento material de constitución del campo de la ética pública en Argentina tiene especial relevancia la Ley 25.188 (1999) de ética en el ejercicio de la función pública, aplicable a todos los magistrados, funcionarios y empleados del estado. Para

⁴⁸ Este apartado es una selección del correspondiente caso presente en Rodríguez Alba, 2019.

mostrar esto analizaremos algunos breves fragmentos de los diarios de sesiones, del congreso y del senado de la República Argentina, para apreciar cómo hay términos cuya referencia podría anclarse a diversas corrientes de pensamiento en ética y de la gestión pública. Cabe mencionar que se trata de un ejercicio, por decir, hipotético, apuntando cómo sería deseable que los legisladores tuvieran en cuenta a la hora de legislar en materia de ética el campo de estudio sobre la temática.

La noción de *nematología* (Bueno, 1989: 98) –nodo de una trama– remite a grupos de creencias y marcos teóricos difusos involucrados en saberes y prácticas, de modo que la actividad nematológica está presente en la interconexión de creencias, saberes, etc., sin por ello arrojar un proyecto uniforme. Esto es, remite a programas que pueden entrar en conflicto.

Las creencias de una determinada sociedad –sobre todo a medida que ésta va adquiriendo una creciente complejidad cultural a través de su historia–, van organizándose en torno a núcleos originarios que se desarrollarán, a su vez, según ritmos dotados de una relativa autonomía (a pesar de que sus límites no estén siempre bien definidos in sus contenidos perfectamente estructurados). Por eso hablamos de «nebulosas» ideológicas, más que de esferas o sistemas plenamente organizados [...] Suponemos, pues, que estas nebulosas ideológicas, o nubes de creencias, están centradas en torno a núcleos ligados a alguna estructura cultural estable en la sociedad de referencia (por ejemplo una tecnología de caza, una institución militar, una profesión –alquimistas, médicos– o una industria tecnológica como la TV o la industria de los ordenadores). Entre estas diversas «nebulosas» no tiene por qué existir una «armonía preestablecida». Mucho más probable es pensar en amplias zonas de conflicto o inconmesurabilidad (1989: 97-98)

La actividad nematológica es una actividad proposicional, doctrinal, que las nubes o nebulosas de creencias se ven obligadas a desarrollar por coexistir en un maco cultural común. Por esto podemos decir que la ética en su momento material en el caso de la Ley 25.188 –y en general en diversos momentos, como por ejemplo las funciones y actuaciones de órganos de control– exige la presencia de nematologías diversas, si bien no es reductible por supuesto

a las mismas. En especial si tenemos en cuenta las funciones operativas de la ética pública. Con esto queremos señalar que los momentos de definición normativa no son exentos de momentos nematológicos que se plasman en los debates legislativos, y por lo mismo en el resultado normativo final.

La justificación del término reside a nuestro entender en el hecho de que al ser cuerpos difusos que involucran saberes y técnicas heterogéneos no es preciso comprender la situación como aplicación doctrinal alguna. Con las nematologías se alude más que a aplicabilidad –en el sentido de saber aplicado- a las afinidades electivas que, en nuestro caso, los legisladores pudieran sostener con determinadas concepciones de la ética pública o de la gestión pública en general. Sería una investigación en sí tratar de reconstruir materialmente tal vínculo, apelando a metodologías cualitativas diversas como la entrevista en profundidad. Pero también se puede postular dicha afinidad en base a las nociones y semántica misma. Incluso como interpretación que sobre la base hipotética nos permite esclarecer la potencialidad de contemplar los momentos materiales de constitución de la ética pública en su relación con los formales. También pudiera contemplarse el análisis de nematologías cara a posibles mejoras en el diseño de modos e instrumentos de gestión ética.

Con el nombre de nematologías se designarán también a ciertas instituciones ideológicas que se constituyen regularmente en el seno de las “nebulosas ideológicas” (religiosas, políticas, filosóficas, etc.) de una sociedad dada y que están orientadas en el sentido de la determinación de los “hilos” de conexión que mantienen las unas con las otras y entre sus propias partes. La nematología de una nebulosa ideológica se desarrolla bien adoptando la perspectiva de las nebulosas del entorno, presentándolas como conducentes o adaptadas a ella misma (nematología preambular) o bien como enemigas de ella (nematología polémica), o bien adoptando la perspectiva de la propia nebulosa con objeto de sistematizar sus partes, aun valiéndose de ideas comunes a otras nebulosas (García Sierra, 2018)

No cabe duda que las nematologías tienen pues múltiples relaciones entre sí, así como están conjugadas con saberes teórico-prácticos, y por supuesto con fragmentos ideológicos. Esto nos hace comprender también la relevancia que la metaética, en tanto análisis del lenguaje moral, pudiera tener cara a tematizar la ética aplicada a la gestión pública.

Las discusiones que recogen los diarios de sesiones de diputados y senadores a propósito de la Ley 25.188 (Diario de sesiones cámara de diputados de la nación, 1997; Diario de sesiones cámara de senadores de la nación, 1998) abarcan distintos temas: la creación de un tribunal por jurado popular para que los ciudadanos juzguen hechos de corrupción; aspectos técnicos y de redacción en los artículos relativos a las declaraciones juradas; cuestiones relativas al tratamiento de la idoneidad de los funcionarios; cuestiones terminológicas como el uso de “ética en la función pública” en vez de “ética pública”; inclusión en el diseño de infraestructura ética que propone la ley del tercer sector y mecanismos de participación ciudadana; refuerzo de elementos sancionadores; definiciones conceptuales sobre valores como “honestidad” por ejemplo; vincularidad de la ley con la Constitución y otras instancias normativas, etc. Nos centraremos con la finalidad de ejemplificar nuestro análisis al caso de la Comisión Nacional de Ética Pública.

Tabla 1. Contraste Comisión Nacional de Ética Pública y la Oficina Anticorrupción

	Comisión Nacional de Ética Pública	Oficina Anticorrupción
Características	Ámbito del Congreso. Órgano independiente y con autonomía funcional	Ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Prevención e investigación de conductas fijadas en la Convención Interamericana contra la Corrupción
Composición	11 miembros (ciudadanos de prestigio y antecedentes) que no pertenecerán al órganos que los designe, por cuatro años: 1 por la Corte Suprema de Justicia 1 por el Poder Ejecutivo de la Nación 1 por el Procurador General de la Nación 8 ciudadanos designados por resolución conjunta de ambas cámaras (2/3 de sus miembros). 1 podrá ser propuesto por Defensor del Pueblo y 1 por Auditoría General de la Nación	A cargo de un Fiscal de Control Administrativo con rango de Secretario. Designado y promovido por el Presidente nacional a propuesta del ministro de justicia Requisitos*: ser mayor de treinta años, 6 años en el ejercicio de la profesión de abogado o idéntica antigüedad profesional en el Ministerio Público o en el Poder Judicial

	Comisión Nacional de Ética Pública	Oficina Anticorrupción
Funciones	Recibir denuncias (de personas o entidades). Las remitirá al órgano competente. Podrá proponer suspensión preventiva de la función Recibir quejas y promover procedimientos de responsabilidad Redactar Reglamento de Ética Pública del Congreso de la Nación Recibir y exigir declaraciones juradas Registrar con carácter público las sanciones Asesorar sin efecto vinculante en la interpretación de situaciones comprendidas en la ley Proponer modificaciones legislativas orientadas a la transparencia en contrataciones del estado, financiamiento de partidos y campañas electorales Promover programas de formación ética Requerir colaboración para elaborar informes Dictar su propio reglamento y elegir autoridades Elaborar informe anual público Requerir declaraciones juradas	Recibir denuncias de particulares o agentes públicos Investigación preliminar Denunciar ante la justicia competente Constituirse en parte querellante cuando se afecte patrimonio del estado Llevar registro de las declaraciones juradas Evaluar y controlar declaraciones Elaborar programas de prevención de la corrupción y promoción de la transparencia Asesorar a los organismos del estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción

Fuente: Rodríguez Alba, 2019: 188

La Ley 25.188 consideraba la constitución de una Comisión Nacional de Ética Pública –con las características que establece la tabla 1. Dicha Comisión finalmente fue derogada (Ley 26857) y previamente sustituida por la conformación de la Oficina Anticorrupción (Decreto 102/99). El contraste entre las características y funciones de las mismas (como se aprecia en la tabla 1) trasluce ya una determinada concepción de la ética aplicada a la gestión pública. Primero el hecho del nombre no es baladí.

Desde el punto de vista del anclaje normativo-institucional tiene lógica la sustitución, primero porque la Oficina Anticorrupción se vincula a la Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción, segundo porque tal como estaba definida en la ley la Comisión Nacional de Ética Pública no precisaba otras funciones que las que posteriormente señalaron en la Oficina Anticorrupción. Lo interesante del tema es considerar que una

Comisión Nacional de Ética Pública es una oportunidad institucional para impulsar tematizaciones éticas que no sólo queden reducidas a cuestiones de corrupción, sino que apuesten por una concepción más positiva de la ética, en tanto capaz de potenciar gestiones conformes a la creación de valor público, si nos atenemos a la posibilidad de diseños institucionales concordes con corrientes como la gobernanza o el gobierno abierto. Además dicha Comisión podría tener un entramado de articulación institucional con la gestión pública multinivel, así como con los cuatro sectores sociales –académico, privado, público y social- en sintonía con las concepciones de los sistemas de integridad.

Además de los elementos comunes entre ambas, vinculados a las declaraciones juradas, podemos considerar las siguientes diferencias: la Oficina Anticorrupción (OA) desplaza su ámbito hacia el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; por su composición se aprecia un carácter más técnico y menos cívico –como el caso de la composición de ciudadanos propuestos por los distintos poderes que establecía la Comisión Nacional de Ética Pública; la OA posee capacidad para investigación preliminar de las denuncias; puede también asesorar, pero no se menciona el carácter de la asesoría –como sí en la Comisión Nacional de Ética Pública que señala “no vinculante”; finalmente la oficina de ética tenía prevista entre sus funciones el diseño de programas de ética, entre tanto la OA aparece vinculada a la elaboración de programas y asesorías en programas de prevención de la corrupción y fomento de transparencia, pero nada menciona el decreto de la formación. No obstante, atendiendo a las acciones que la Oficina Anticorrupción, como se aprecia en su página web (Oficina Anticorrupción, s/f), la Oficina cuenta con una Dirección de Ética Pública que sí desarrolla programas de formación en ética.

El desplazamiento de la consideración de la ética hacia su focalización en la corrupción es significativo sin duda de toda una manera de entender la ética, como hemos señalado. Pero así también es relevante, si nos atenemos a la contraposición entre una visión más burocrática o más democrática de la gestión pública, y de la ética en ella inscripta, el giro desde el ámbito legislativo al judicial del órgano vinculado a la ley de ética, así como la apuesta por una composición más técnica que cívica de los miembros de la misma. Tenemos aquí una primera conexión entre modelos de ética –vinculados a concepciones de la gestión pública- que termina cristalizando en una determinada modulación de la infraestructura ética de la nación.

El presente año 2019 la propia Oficina Anticorrupción elaboró una propuesta -“Proyecto de Ley que propicia la sanción de un nuevo régimen de Ética Pública” (Oficina Anticorrupción, 2019a)- que está en debate y supone una serie de modificaciones importantes de la Ley 25.188. Destacan las siguientes propuestas.

Se proponen definir principios generales, así: integridad, preservación del interés general, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas, más el principio general de prudencia. También la propuesta enviada por la Oficina Anticorrupción señala la reducción de deberes presentes capítulo II de la Ley 25.188 como: cumplir con respeto cortesía y educación las funciones, pasando el deber de excusarse conforme a legislación civil a estar mejor regulado en el título de los conflictos de interés. Por el contrario propone en su título II del Capítulo II añadir deberes como: observar en las contrataciones, uso adecuado del tiempo, actuar con razonabilidad y responsabilidad, o el de mayor responsabilidad a mayor cargo. La propuesta de ley introduce un capítulo entero (capítulo III) sobre el nepotismo, tema no tratado en la Ley 25.188. Sin duda esta proposición está en sintonía con los programas de profesionalización de la función pública. Se prohíbe expresamente designar y promover, directa o indirectamente –en la jurisdicción del funcionario-, a familiares como cónyuge o conviviente, parientes en línea recta o colateral hasta cuarto grado o segundo de afinidad. Esta prohibición no cumple cuando la designación proceda por concurso público de antecedentes.

Otras propuestas de la modificación legislativa se orientan a: considerar dentro de las declaraciones juradas además de la patrimonial, la de intereses (Título III), realizando precisiones terminológicas y técnicas sobre la reglamentación establecida por el Capítulo III de la Ley 25.188. Así la propuesta marca que en el contenido de las declaraciones habrá de considerarse además de la nómina de bienes, la de créditos, deudas, ingresos, antecedentes laborales y empresariales, vínculos e intereses relevantes –incluidos la defensa de intereses sectoriales o de bien público-, así como se solicitará información del nivel de estudios, instituciones y año de egreso. La propuesta incluye también segmentar a fin de lograr mayor información. En lo relativo al conflicto de intereses (Capítulo V de la Ley 25.188), el Título V de la propuesta de ley. Primero establece una definición general de conflicto de intereses: “Existe conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública

cuando concurren o pueden concurrir el interés público propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico.” (Oficina Anticorrupción, 2019a, artículo 27). Considerándola una situación objetiva con independencia de la intención del funcionario. Define los tipos de conflictos de interés, así como precisa elementos definitorios y técnicos sobre los tipos de incompatibilidades, participación en sociedades, etc. Detalla tipos de situaciones en los que el funcionario ha de abstener su participación, actuación en caso de conflictos de interés aparente, así como matiza la actuación de los entes reguladores. Finalmente, en este ítem de incompatibilidades y conflicto de intereses, establece disposiciones aplicables a diputados y senadores (Capítulo VIII del título IV sobre Conflicto de intereses) anteriormente no existían. En sintonía realiza mayores presiones que la Ley 25.188 sobre el régimen de obsequios a funcionarios públicos.

Tabla 2. Propuesta de autoridad de aplicación de la ley de ética pública

Naturaleza: creada como órgano autónomo por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, más el Ministerio Público Responsables: un titular y un titular adjunto. Desinados por las máximas autoridades de los poderes y Ministerio Público, por cinco años. Procedimiento de selección público, abierto y transparente. Deberán tener título universitario, sólida formación académica y antecedentes profesionales. No podrán realizar otra función salvo docencia.
Funciones: Elaborar estructura orgánica, designar agentes, etc. Recibir denuncias y resolverlas; emitir normas, resoluciones, observaciones, dictámenes y recomendaciones Establecer estándares mínimos para los códigos de ética de las instituciones bajo su autoridad, así como proveer asistencia para lo mismo Recibir, administrar y publicar Declaraciones (patrimoniales y de intereses), resolver controversias Determinar información individualizada en las declaraciones; llevar registro de objetos Promover capacitación y divulgación de la ley Requerir expedientes, informes, documentos y antecedentes Celebrar convenios de cooperación y contratos con organizaciones públicas, privadas, nacionales o extranjeras Elaborar su propuesta de presupuesto; Ejercer toda acción necesaria para cumplimiento de sus funciones y fines de la ley

Fuente: Rodríguez Alba, 2019: 190

Especialmente significativa es la propuesta en el Título IX de una Autoridad de Aplicación de la Ley (tabla 2). Esta autoridad estaría en lugar de la Comisión Nacional de Ética Pública que preveía la Ley 25.188 y fue sustituida por la Oficina Anticorrupción.

En el ámbito de actuación del a autoridad de aplicación, la propuesta de ley añade la creación de la figura de los enlaces de integridad, como los denomina en el documento de comparación entre ambas normativas (Oficina Anticorrupción, 2019b), si bien en el texto de la propuesta normativa le denomina “enlaces de ética” (Oficina Anticorrupción, 2019a). Los enlaces serán agentes designados por los organismos del sector público nacional. Tendrán como funciones:

- a) Brindar asistencia, promover internamente la aplicación de la normativa vigente en materia de integridad y ética pública y de sus sanciones, de conformidad con lo dispuesto por la Autoridad de Aplicación;
- b) Implementar estrategias de sensibilización y capacitación en temas de transparencia, ética y lucha contra la corrupción, difundiendo las resoluciones, instrucciones y recomendaciones emitidas por la Autoridad de Aplicación y velar por su cumplimiento;
- c) Promover el cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones nacionales e internacionales en materia de lucha contra la corrupción y reportar a la autoridad de aplicación sobre el nivel de avance. (Oficina Anticorrupción, 2019a, Artículo 63)

Puede apreciarse en la propuesta de modificación legislativa un espíritu diferente a la anterior normativa. Primero se propone la creación de una autoridad de aplicación que, por su propia estructura, resulta de la cooperación entre los poderes del estado y el Ministerio Público. De tal modo se cumpliría además con una de las recomendaciones del MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción): que los sistemas de control no dependan de quienes han de ser controlados, cosa más sencilla en el caso del titular de la Oficina Anticorrupción, designado en exclusiva por el presidente del ejecutivo. Además de esta innovación que incorpora elementos de control horizontal, quizá pudiera señalarse que pese a la noción más amplia de control que contempla –por ejemplo en lo

tocante a los titulares, perfil y designación- aún queda un poco atrás de la propuesta cívica que contemplaba la Comisión Nacional de Ética Pública. No obstante esta estaba en manos del legislativo, lo que desmedra elementos de control. Tampoco se aprecia en la propuesta la incorporación clara de sistemas de gobernanza, pues si bien se apela al sector privado y tercer sector, tanto nacional como internacional, esta apelación es a título de convenios o acuerdos. Finalmente, destaca que la propuesta sí suma aspectos vinculados a la formación ética. Pero es una limitación, a nuestro entender, que no exista previsto entre las funciones de la autoridad de modo explícito el diseño de programas, planes, sistemas, etc., de formación ética, sino que se deja de modo explícito en manos de los enlaces de integridad. Es lógico desde el punto de vista organizacional, puesto que cada institución tiene sus propias dinámicas, pero podrían sumarse elementos de gobernanza ética convocando a diversos actores en el diseño de sistemas de formación y en la propuesta de estrategias que pudieran conformar un sistema nacional de ética pública o un sistema nacional de integridad.

La presencia de nematologías que involucran conceptos, creencias, estimaciones, visiones diferentes de la gestión pública, etc. se aprecia también en los diarios de sesiones del congreso y del senado, en el proceso de discusión y aprobación de la Ley 25.188. En la tabla 3 podemos apreciar alguna de las propuestas. Desde los nombres que se proponen para designar a la comisión, hasta las funciones que esperan para la misma, pasando por su composición, se traslucen nematologías diferentes de la gestión pública. Diferencias que traslucen las nematologías de referencia.

Consideramos al revisar esta muestra que en los debates parlamentarios hubo modos diferentes de comprender la ética y la gestión pública. Para alguna propuesta destaca la presencia de los partidos políticos, tanto entre los integrantes de la comisión como en lo relativo a la financiación. Así también se pone énfasis en los contratos y licitaciones. Otras propuestas consideran que una comisión de ética ha de contar con un tejido amplio de representación social. Como en el caso anterior y según apreciamos, la justificación de estas propuestas traduce modos diferentes de comprender la racionalidad práctica. Algunas propuestas se inclinan por diseños que podemos llamar weberianos, en sintonía con la lógica de racionalización propia de la burocracia estatal. De ahí la insistencia en anclar la comisión y sus funciones a temáticas propias del

Tabla 3. Propuestas relativas a la Comisión Nacional de Ética Pública

Congreso	Congreso	Senado
Comisión nacional de ética pública (Conadep). Organismo con autonomía funcional de los poderes del estado. Tribunal de aplicación de la ley Integrada por un representante de cada partido, remunerado a cargo de la financiación del partido	Comisión nacional de ética en la gestión pública. Entidad autónoma de los poderes del estado. Compuesta por 13 miembros: 5 ciudadanos (de trayectoria), designados por comisión interpodere; 7 representantes de organizaciones intermedias con entidad nacional (trabajadores, industria, iglesias, cultura, educación, medios de comunicación y actividad rural); y el defensor del pueblo. Seleccionados con equidad de género	Comisión Nacional de Ética Pública 1 representante de cada partido 3 del poder judicial (1 corte suprema, 1 juez primera instancia, 1 juez de cámara) 1 representante del poder ejecutivo El defensor del pueblo
Funciones: Estudiar legislación nacional en temas de probidad Analizar mecanismos de control y fiscalización para reformarlos Sugerir reformas legislativas sobre financiamiento partidos y campañas Evaluar legislación sobre contratos y licitaciones Revisar legislación sobre conflicto de interés Sugerir políticas de cautela de los intereses públicos	Funciones: Determinar actos contrarios a la ley Recepcionar denuncias Redactar código de ética de la función pública	Funciones: Redactar código probabilidad en la función pública Estudio y elaboración de políticas y normas de ética Analizar mecanismos de control y proponer políticas de defensa del interés público Evaluar legislación sobre contratos y licitaciones Controlar la financiación de los partidos políticos Implementar políticas de prevención y sanción de uso de influencias Publicar listado de funcionarios imputados Dictar reglamento interno

Fuente: Rodríguez Alba, 2019: 192

derecho. Otras en cambio señalan la presencia de la sociedad civil, sosteniendo así una concepción más afín a la noción de una gobernanza ética que involucra la presencia de diversos actores sociales.

Sí se aprecia como algo llamativo que no se señale entre las funciones de la comisión la de crear sistemas y procesos de socialización y capacitación en ética pública. Llamativo porque pareciera así que la ética es cuestión de conciencia y a lo sumo la reglamentación debiera estar destinada a penalizar cuando no se actúa conforme a la misma. Esto supone toda una serie de creencias relativas a la naturaleza de la ética y la racionalidad práctica.

3. El problema de la fundamentación en la ética aplicada a la gestión pública

Es central en una ética normativa la problemática de la fundamentación. Ésta puede entenderse en una doble dirección (Maliandi, 2010a): como dar razón de las normas (valores, principios, etc.) o como establecer unos principios primeros desde los que poder derivar todo el campo de normas (valores y principios restantes). En ambos casos la fundamentación busca establecer una suerte de suelo firme sobre el que sentar la sistemática normativa. En el caso de las éticas aplicadas, como la ética de la gestión pública, la fundamentación normativa corre pareja del estilo de aplicabilidad elegido para la misma (Rodríguez Alba, 2019). Así, si se entiende la noción de aplicabilidad al estilo de la ética normativa de corte apeliano (Camps y Cortina, 2009; Maliandi, 2010b), la aplicabilidad derivará de la fundamentación previamente establecida. De modo tal que -en la versión de la pragmática del discurso de Apel o Habermas- la fundamentación normativa conviene con el principio de la contradicción performativa (la ausencia de contradicción entre el principio y la acción, por decir rápidamente), junto con las reglas de la ética dialógica (inclusividad, simetría, reciprocidad, veracidad). La aplicabilidad se entenderá como la puesta en práctica de las normas pragmático-trascendentalmente establecidas. Para un tal paradigma, que goza de viabilidad en contextos aplicados de la ética como la ética empresarial (García-Marzá 2017, Cortina 2000, González Esteban 2007, etc.), serán aceptables aquellas normas que han sido conformadas siguiendo procesos dialógicos que involucran, de modo especial, a los afectados o stakeholders⁴⁹ de la organización. De modo tal que

⁴⁹ Los *stakeholders* son, en lenguaje tópico de las teorías de la responsabilidad social en organizaciones, las partes interesadas o actores que están involucrados en o afectados por la operación de la organización. Así: proveedores, consumidores, clientes, comunidad donde se opera, administraciones públicas, empresas, trabajadores, etc.

cualquiera de los mismos está dispuesto a aceptar incluso las consecuencias no deseadas de tales normas.

Sin duda alguna este estilo de fundamentación está presente en paradigmas como el de la gobernanza y la apelación a los procesos de gobierno abierto. En los primeros por cuanto se entiende que los procesos de gestión (políticas públicas y procesos administrativos) se han de amparar en el establecimiento de contratos sobre la base de una racionalidad ética de corte dialógico (Aguilar Villanueva, 2014). Esta fundamentación, como la rawlsiana en base al proceso del consenso superpuesto -los sujetos van acordando razonablemente las normas en base a un procedimiento de asunción razonable de las ideas y argumentos de los participantes-, o la habermasiana -apoyada en procesos comunicacionales que han de aproximarse al ideal de una comunidad de habla en la que los sesgos cognitivos y de interés no sean elementos distorsivos- devienen de especial relevancia en las concepciones del buen gobierno (Villoria Mendieta e Izquierdo Sanchez, 2018). Creemos que han de tomarse en cuenta, potenciando las prácticas deliberativas y de argumentación pública en diversos ámbitos de la sociedad civil, y erigiéndose las instituciones públicas en ejemplares positivos de estos procesos.

Empero también podemos considerar el vínculo entre fundamentación y aplicabilidad en base al modelo de aplicación mediata que hemos señalado (figura 2), insertando este esquema de aplicabilidad en el marco de una ética en la gestión pública que involucra los diversos niveles de reflexión ética (figura 1). De tal modo el proceso de fundamentación tendrá una doble dimensión: en un sentido genérico no será una fundamentación de tipo trascendental, sino más bien una fundamentación de corte aristotélico (Maliandi, 2010b) que involucra el ejercicio del buen juicio en contextos y situaciones particulares. La fundamentación misma aparece así vinculada a la justificación: la capacidad de los sujetos de dar razón de las normas y valores está en sintonía con las normas y valores que se asumen como fundantes. El paradigma del juicio -la idea de que lo central en la moralidad no es la deducción desde normas fundadas previamente, sino el proceso de justificación normativa que puede derivar en fundar normas- permite conciliar (Ferrara, 2008) una ética de corte deontológico -centrada en deberes y normas universales- con una ética teleológica -orientada hacia contextos deliberativos y situaciones concretas. El

juicio es buen juicio (Arendt, 2003) cuando reflexivamente sobre la situación concreta, y en base a las máximas del pensar por uno mismo (ilustración), pensar en el lugar del otro (mentalidad ampliada) y pensar de modo coherente (pensar socrático) busca la generalización mediante el uso de una razón que integra elementos retóricos y emocionales (imaginación, sensibilidad crítica, etc.) En el paradigma el juicio la aplicabilidad de la norma o valor requiere no sólo el establecimiento normativo de la misma, sino la ejercitación en contextos concretos y mutables del juicio. El juicio, como ha mostrado la psicología moral (Kohlberg, 1992, 2012; Lind, 2008, 2011) no es tanto la aplicación deductiva de la norma, cuanto la evaluación del contexto, justificando la elección conforme a principios universalizables. La conciliación de deber y virtud se desarrolla, forma y ejercita así en el enfrentamiento a situaciones problemáticas y conflictivas. El valor del ejemplo deviene central por su capacidad para ser lo que debe ser (Ferrara, 2008), pudiendo cristalizar en prácticas virtuosas que sirvan para moldear conductas efectivas (Kohlberg, 2012).

La fundamentación habrá de considerarse *in media res* (Rodríguez Alba, 2019): buscará compatibilizar las normas deseables con los sistemas y complejos teóricos de referencia, apostando por procesos de universalización normativa. Esta fundamentación asume el formato de los principios medios (Ausin, 2010), entendiendo que el silogismo práctico -que procede por aplicación de un principio a un contexto siendo la consecuencia una acción deseable-, no emerge por aplicación deductiva desde principios genéricos, sino por el juego de principios medios que remiten a horizontes normativos y prácticos heterogéneos. En el paradigma de los principios medios (Stuart Mill, 2010) se busca no derivar de principios abstractos y de corte universal toda acción correcta, sino involucrar los momentos del razonamiento práctico y el cultivo de las disposiciones del sujeto en los procesos de deliberación que han de sopesar normas y fundar las mismas, esto es, sentarlas sobre la máxima universalidad posible.

En esta concepción de la fundamentación la misma se convierte en una herramienta más a insertar en los procesos de diseño de herramientas e infraestructura ética, en el sentido que posteriormente señalamos. Para

comprender la virtualidad que el proceso de fundamentación tiene en la conformación de infraestructuras éticas atenderemos al caso de Córdoba⁵⁰

Tras señalar algunas características de la infraestructura ética de la Municipalidad de Córdoba, apuntaremos en modo hipotético a cómo podría fundamentarse la misma, lo que está en íntima conexión, como señala Maliandi (2010b), con el enfoque de aplicabilidad que se elija. Podría ensayarse, en sintonía con lo apuntado, tres modos de fundamentar la ética en la gestión pública municipal a modo hipotético, como para visualizar por un lado las problematizaciones teóricas aportadas en el capítulo, pero también por otro para comprender las virtualidades de cada uno, así como la propuesta que desde el paradigma que tratamos de ensayar podría conformarse. Procedemos pues en un primer momento destacando rasgos de la gestión ética en la Municipalidad de Córdoba y posteriormente ensayaremos modelos hipotéticos de fundamentación. Todo ello de modo esquemático como para dejar constancia de las posibilidades y cómo imbricarlas en diseños institucionales alternativos. Se trata de un ejercicio de imaginación ética, pensando que la fundamentación práctica que se diera en un contexto concreto incorporaría elementos diversos de los modelos que hipotéticamente señalaremos.

Si consideramos el modelo de infraestructura ética de la OCDE (Diego Bautista, 2007) y lo aplicáramos a la Municipalidad de Córdoba podríamos señalar lo siguiente. Se aprecia compromiso político con la ética desde el momento que la *Carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba* (Carta orgánica de Córdoba, 1995) en su artículo 22 señala que se prevé la creación de un código de ética. El mismo fue sancionado en 1996 y rectificado posteriormente –primero en 2004, ordenanza vigente, con el añadido de un artículo en 2009. Desde las sucesivas intendencias se han procurado medios para implementar diversas medidas consonantes con la gestión ética. Respecto al marco legal, y habida cuenta del federalismo argentino que otorga a las municipalidades capacidades en materia normativa en el marco de su inmersión en las constituciones nacional y provincial, es de destacar la sanción normativa de diversas medidas que vehiculizan con aspectos éticos. Señalaremos alguna de las mismas a continuación.

⁵⁰ Para un desarrollo más completo ver Rodríguez Alba, 2019.

En lo relativo a los mecanismos de responsabilidad, la Municipalidad cuenta con mecanismos de control y fiscalización como el Tribunal de cuentas, entre otros, así como políticas de gobierno abierto en sintonía con los principios de rendición de cuentas y derecho a la información pública. Cuenta con un código de ética (Ordenanza N° 10754) que posteriormente analizaremos de modo sumario. A través del INFOSSEP –Instituto de Formación y Selección de Servidores Públicos- se han presentado diversas capacitaciones en materia de ética, y, como veremos en el caso relativo al capítulo sexto, ha incorporado las competencias éticas en los procesos selectivos. Desde la misma creación del INFOSSEP (Rodríguez Alba y Sesma, 2018) se ha contribuido notoriamente a la profesionalización del servicio civil y actuando de modo conjunto con los gremios –en el marco político de estabilización de plantillas- se han logrado mejorar las condiciones laborales. Finalmente, como veremos a continuación de modo breve, se han generado múltiples espacios de participación ciudadana y escrutinio público.

La posición de la Municipalidad de Córdoba es notoria en temáticas de gobierno abierto. Prestando atención a un enfoque de capacidades institucionales (Bernal y Belanti, 2018: 168-169): cuenta con normativa –ordenanzas 10560/10 y 11877/12- que reconocen y regulan el derecho de acceso a la información pública, habiendo un formulario *on line* para solicitarlas. Ejecutivo y Concejo Deliberante cuentan con Oficina de Acceso a la información Pública. En la página de la municipalidad se pueden encontrar datos sobre licitaciones, presupuesto, gasto en personal, recaudación fiscal, etc. En sintonía con las políticas de gobierno abierto y transparencia la Municipalidad ha recibido reconocimientos por buenas prácticas.

Sucede así con el *plan de metas* (Municipalidad s/f; y Nuestra Córdoba, s/f). Dicho plan (Ordenanza 11942) obliga al ejecutivo municipal a presentar un plan al concejo deliberante y a ser supervisado en periodos de gestión. Además es obligatorio presentar audiencias públicas sobre cumplimiento de metas. *Nuestra Córdoba*, red ciudadana que cuenta con más de sesenta organizaciones, constituida como Asociación Civil, desempeña un importante rol en el plan de metas, así como en otras instancias de participación. Para el periodo 2016-2019 el plan de metas cuenta con diversas líneas estratégicas, alguna de ellas en directa relación con la ética: línea estratégica Córdoba inclusiva y equitativa; o la línea estratégica Córdoba sustentable.

La Municipalidad de Córdoba cuenta con doce Centros de Participación Comunal donde además de descentralización de trámites la ciudadanía tiene relevancia en los presupuestos participativos (Municipalidad de Córdoba, s/f). El presupuesto participativo se orienta hacia la infraestructura. Diseñado con líneas estratégicas para garantizar principios de equidad e igualdad de trato, los vecinos presentan sus necesidades y en colaboración con los técnicos de la municipalidad en convocatoria abierta en los CPC (Centros de Participación Comunal) establecen las preferencias de asignación de obra pública. A estas instancias de participación ciudadana se suman los centros vecinales, las juntas de participación ciudadana y las audiencias públicas.

En términos de ética cívica podemos apreciar que la Carta orgánica presenta una serie de derechos y deberes de la ciudadanía entre los que destaca el que se contemple como deber el de participar en la vida ciudadana. Se diría que el legislador tuvo aquí una voluntad claramente republicana, puesto que el deber de participar si se toma en un sentido amplio no se puede contemplar como deber –al vivir en la ciudad se participa en ella. Por lo mismo al enumerarse como deber tendría que considerarse como deber específico: tomar parte o participar en las instancias cívicas. Sin duda está emparentado con la obligatoriedad del voto en Argentina. Pero podría dársele un sentido más amplio aún.

La Carta establece la obligatoriedad de las declaraciones juradas, así como la necesidad de regular establecer un código de ética. Como dato importante de la articulación interinstitucional –importante en instituciones como INFOSSEP- y la voluntad de objetividad e imparcialidad, está que la Carta establece en su artículo 25 que para la realización de consultorías se priorizará a la Universidad Nacional de Córdoba y otras universidades.

Por su parte el Código de Ética (Ordeanza N°10754) establece (tabla 4) una serie de deberes (Capítulo III, artículo 5°), prohibiciones (Capítulo III bis, artículo 8°) e incompatibilidades (Capítulo III, artículo 6°) para los funcionarios públicos, bien concursados, bien políticos. El artículo 10° señala que se creará un órgano competente para el control del código, pero a la fecha no existe constancia del mismo, lo que sin duda es un demérito en lo relativo a la capacidad institucional de cumplimiento del mismo. En el artículo 8 se establecen las prohibiciones. Las mismas son relativas básicamente a la

Tabla 4. Deberes e incompatibilidades de los funcionarios municipales

Deberes	Incompatibilidades
Artículo 5: Sin perjuicio de los deberes particulares que les impongan las leyes vigentes, los empleados y funcionarios municipales están obligados a: a) Desempeñarse con honestidad, integridad y buena fe. b) Observar frente al público, en el servicio o fuera de él, una conducta correcta, digna y decorosa, acorde con su jerarquía y función; evitando comportamientos que puedan socavar la confianza del público en la integridad del funcionario y de la institución a la que sirve; c) Ser celoso custodio del dinero, documentos y todos los otros bienes correspondientes al dominio público o privado del Estado Municipal. d) Rehusar y abstenerse de solicitar dádivas, recompensas o cualquier otra ventaja con motivo de sus funciones respetando la normativa Municipal vigente respecto de los obsequios recibidos por los funcionarios públicos. e) Abstenerse de designar parientes para que presten servicios en los ámbitos comprendidos f) Rechazar la designación a un cargo para el que no tenga aptitud. g) Evitar valerse de recursos, medios, facultades o prerrogativas inherentes a su función para realizar proselitismo o respaldar actividades partidarias. h) Defender las libertades civiles y políticas que aseguren el respeto a la dignidad humana y al bienestar general. i) Abstenerse de realizar actos discriminatorios por razón de raza, sexo, orientación sexual, religión, situación económica, ideológica, afiliación política o de cualquier otra índole. j) Capacitarse para el mejor desempeño de las funciones. k) Hacer prevalecer el interés público sobre el interés particular. l) No involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones; m) Abstenerse de difundir toda información que hubiera sido calificada como reservada o secreta conforme a las disposiciones vigentes. n) Ser diligente y actuar con eficacia y celeridad. Debe usar el tiempo oficial responsablemente en el cumplimiento de sus quehaceres. ñ) Conocer, cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, Constitución Provincial, Carta Orgánica Municipal y las Ordenanzas, Resoluciones y Decretos que regulan su actividad. o) Cumplir la normativa Municipal vigente en materia de Declaraciones juradas. p) Denunciar ante su superior o las autoridades correspondientes, los actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Municipio o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código. q) Facilitar la investigación que se llevare a cabo por aplicación del presente Código e implementar las medidas administrativas necesarias para esclarecer la situación. r) Acreditar antecedentes de buena conducta mediante certificado expedido por la autoridad competente a excepción de los cargos electivos que se rigen por la normativa vigente al respecto.	Art. 6°.- CONFLICTO DE INTERESES A fin de preservar la independencia de criterio, el funcionario público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo. Tampoco puede: a) Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios, remunerados o no, a personas físicas o jurídicas que gestionen o exploten concesiones o que sean proveedores del Estado Municipal. b) Mantener vínculos ni relaciones contractuales que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones; c) Ser proveedor por sí o por terceros del Estado Municipal. d) Recibir directa o indirectamente privilegios originados en contratos y concesiones que celebre u otorgue la administración Nacional, Provincial o Municipal, durante su gestión. e) Los que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios.-

Fuente: adaptación en base al Código de ética para el ejercicio de la función pública Ordenanza N° 10754: artículos 5 y 6

prohibición para el ejercicio de la función pública por parte de personas que hubieran tenido parte en la dictadura militar considerando no sólo a responsables directos.

Destaca del código la enumeración de deberes y en este sentido podría decirse que, como señala Villoria Mendieta (Villoria Mendieta, 2007), la acumulación de deberes o valores sin establecer las adecuadas geometrías entre ellos podría generar diversas dificultades. Así se enumeran deberes como honestidad, integridad, buena fe, pero no se priorizan como principios –al modo como se produce en la propuesta de modificación de la ley de ética nacional, que hemos señalado anteriormente. Destaca en el código el deber vinculado con la evitación del nepotismo, así como el deber de guardar el decoro. En este segundo caso, salvo que se especifique la filiación ciceroniana, vinculada al principio de honestidad, y en vistas a que se dice “conducta correcta, digna y decorosa, acorde con su jerarquía y función”, todo parece indicar que se trata más de un principio de buenas costumbres, lo que nos hace pensar sobre la necesidad de tal deber. Esto nos pone en alerta sobre el hecho de que el código contiene en sí elementos heterogéneos.

Cualquier fundamentación de la ética municipal, comenzando por el código, debiera empezar por establecer una cierta lógica en la redacción. Señalando principios, y estableciendo con claridad la redacción de deberes. Así también por supuesto dejando bien establecida la autoridad responsable de su control. Si la ley de ética (nacional) saliera aprobada, y en vistas a la propuesta de “enlaces de integridad”, sumando además el marco de los sistemas de integridad, existirían lineamientos organizativos e institucionales para armonizar fundamentos, prácticas y estructuras. Una primera medida debiera ser la realización de un análisis normativo para buscar dar coherencia a las codificaciones existentes en los diversos niveles de gobierno. Así también sería una medida fundamental establecer adecuadamente los vínculos con otros elementos del ordenamiento jurídico. Un código de ética no ha de cumplir las funciones que la ley cumple. Por esto precisa fundamentos no sólo en sintonía con la ley –para dejar en claro su ámbito separado- sino también una revisión de los postulados prácticos (relativos a la racionalidad práctica) e institucionales –puesto que las instituciones tienden a funcionar según el principio del isomorfismo (replicando lógicas, dinámicas, etc.) y la lógica de adecuación de prácticas y conductas. En este análisis sería fundamental

contemplar la normatividad social y las expectativas que sobre la misma se fundamentan, pues generar buenas prácticas exige el conocimiento de las existentes.

Lo que hemos denominado *fundamentación in media res* precisamente busca ser una fundamentación desde la materialidad de las prácticas, lo que no implica por supuesto alejarse del problema de la fundamentación formal. No una fundamentación empirista, fundamentación frustrada pues la validez normativa no se puede apoyar en su vigencia, sino una fundamentación que pretende armonizar el momento aristotélico, prudencial, con el momento kantiano, deontológico. La fractura de las prácticas respecto a la lógica de lo moralmente correcto ha de ser analizada contemplando la coherencia de las prácticas respecto a las lógicas de lo apropiado: el hecho de que las prácticas se acomodan a las rutinas y normas sociales presentes en la institución.

Se precisa –pues el problema de la fundamentación en las éticas aplicadas está en relación al del paradigma de aplicabilidad (Maliandi, 2010b)- la determinación del vínculo que las prácticas de gestión pública tienen con otros saberes, por más nematológicos que estos pudieran ser. Aunque no coincidente de modo absoluto con la fundamentación propia de la ética convergente, la fundamentación propuesta exigiría el vínculo a la bidimensionalidad de la razón. Es preciso estudiar y analizar bien la tipología de conflictos del *ethos* que definen la gestión pública municipal. Las características de la Ciudad de Córdoba no son poco importantes al efecto, así como la relevancia que en el estado municipal tienen servicios públicos como la educación, la salud, etc. Sería importante en esta dirección ubicar los valores que la ciudadanía espera del servidor público, para así encontrar raíces a los criterios para la gestión de conflictos. El código –y en connivencia con el paradigma del juicio que posteriormente analizaremos- podría funcionar siguiendo la lógica de los *principios medios* (Mill, 2010). Situados entre principios generales que pudieran considerarse respecto a dinámicas implícitas a la racionalidad práctica, y los efectos que se sitúan siempre en una suerte de cálculo utilitario de las consecuencias.

Pero también la dimensión fundamentadora tendría su lugar, yendo ya al nivel de los principios generales. Sería de reseñar la necesidad, tanto en este paradigma como en otros, de establecer un orden entre principios en

función de su proximidad a los principios generales, pero dejando abierta la puerta a la dimensión flexible que el paradigma del juicio exige. Es aquí donde, a nuestro entender, tendría sentido la vindicación de paradigmas más formales de fundamentación. Sería posible fundar la ética municipal, en su código, en normativas diversas (fundamentación *in media res*) y también sería necesario hacer un análisis de las lógicas institucionales, sociales y culturales que permitirían establecer principios que pudieran funcionar como criterios o guías para el juicio (principios medios). Pero no se excluirían otras vías de fundamentación.

En esta dirección podría apelarse tanto al paradigma rawlsiano del consenso por superposición y el equilibrio reflexivo, como a la ética dialógica habermasiana (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). En efecto, partiendo de la infraestructura de participación ciudadana y tomando en cuenta metodologías para la creación de una infraestructura ética de modo participativo con los diferentes niveles de funcionarios podrían establecerse unos mínimos valores éticos comunes, por la vía de la argumentación y la contraargumentación, así como por superposición cuando no hubiera suficiente consenso. Las condiciones para la validez de los acuerdos serían las establecidas por la ética dialógica –simetría, reflexividad, sinceridad, etc.

La Municipalidad tiene una infraestructura ética suficiente como para iniciar un proceso orientado a la creación de un sistema de integridad que incorpore no sólo un código ético sino también otros elementos relativos a la gestión de competencias éticas, o elementos de ética cívica y de ética política. Muchos de los elementos de una tal infraestructura –como por ejemplo la formación o la gestión de recursos humanos, que están en áreas diferentes y con escasa conexión organizacional; o como el código de convivencia y tantos otros- están ya dados. La fundamentación de la ética municipal sería una oportunidad para lograr dinámicas institucionales virtuosas, así como sentar herramientas que luego pudieran sumarse en los procesos de gestión municipal o en los vínculos con y entre la ciudadanía.

Una posibilidad para acometer el rediseño institucional es contemplar la aplicabilidad -fundamentación y justificación moral- en el contexto de los marcos de integridad institucional (Villoria, 2018): generando tras el análisis ético pertinente códigos bien estructurados, claros, que no se solapen con

cuestiones legales, etc. -lo que forma parte de los instrumentos esenciales de los marcos de integridad; pero diseñando sistemas de gestión por competencias -lo que forma parte de los instrumentos complementarios, como es el área de los recursos humanos- que incorporen la dimensión ética, mediante competencias éticas (Rodríguez Alba, 2017) que pueden valorarse tanto en los procesos selectivos como en los sistemas de evaluación del desempeño. La integración de estas dimensiones (fundamentadora de los códigos) y justificativa del razonamiento (enfrentamiento a situaciones de conflictividad ética mediante el diseño de competencias éticas), sería una estrategia subóptima -la óptima exige contemplar elementos de ética organizacional y cívica en el proceso- para el diseño de una infraestructura ética consistente en el caso de Córdoba.

4. Conclusiones mínimas

Así como las prácticas sociales tienden a reproducir las estructuras preexistentes, signadas por la desigualdad y la violencia, las prácticas de los agentes en las instituciones públicas tienden, por las dinámicas del isomorfismo estructural y las lógicas de lo apropiado (Villoria, 2000; 2007) a reproducir los vicios inherentes a la mala gestión pública. La ética aplicada permite por la lógica implícita a los niveles de reflexión y análisis del ethos generar herramientas como los códigos de ética e insertarlas en infraestructuras, como procesos de gestión que involucren competencias éticas, que gocen de coherencia teórica y práctica.

En este trabajo no hemos buscado dar seña minuciosa de esto, sino sólo indicarlo. Por lo mismo hemos primero presentado un modo de entender la aplicabilidad de la ética haciendo residir su utilidad en la clarificación conceptual y argumentativo-procedimental que ha de guiar los diseños normativo-institucionales. En sintonía aclaramos, mediante una breve descripción del caso de la Ley de ética pública de Argentina (Ley 25.188) cómo en la conformación de la misma se hayan creencias, trazos teóricos, prácticas administrativas, etc. (lo que hemos sintetizado con el concepto de *nematología*) que sitúen diseños institucionales -Comisión Nacional de Ética frente a Oficina Anticorrupción, por ejemplo) concretos. Explicitarlos y analizarlos es tarea central para poder abordar adecuadamente el diseño institucional más consistente.

También mostramos, mediante el caso de la infraestructura ética de la Municipalidad de Córdoba, cómo el descuido de las tareas fundadoras lleva a codificaciones que incurren en el vicio de sumar deberes, principios, valores, etc., confusos y que dificultan la tarea de una infraestructura ética coherente. El caso de Córdoba nos muestra retazos que son adecuados, pero un diseño institucional que precisa la incorporación de análisis teórico y diseños institucionales eficaces.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014) *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica
- Arendt, H. (2003) *Conferencias sobre la filosofía política de Kant*. Buenos Aires: Paidós
- Ausín, T. (2010) “Ni ángeles ni demonios: ética aplicada al servicio público”. Peña, L., Ausín, T. y Diego, O. (ed.) *Ética y servicio público*. Madrid: Plaza y Valdés
- Bernal, M. y Belante, M. F. (2018) “Políticas de transparencia y acceso a la información pública en el federalismo subnacional argentino. El caso de la Provincia de Córdoba y sus gobiernos locales”. Rodríguez Alba, J. y Lariguet, (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Bueno, G (1989) *Cuestiones cuodlibetales sobre Dios y la religión*. Madrid: Mondadori
- Bueno, G. (1996) *El sentido de la vida. Seis lecturas de filosofía moral*. Oviedo: Pentalfa
- Camps, V. y Cortina, A. (2009) “Las éticas aplicadas”. Gómez, C. y Muñerza, J. (ed.) *La aventura de la moralidad*. (2 ° reimpresión) Madrid: Alianza Editorial
- Carta Orgánica de Córdoba (1995) “Carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba” *Municipalidad de Córdoba* <<https://www.cordoba.gov.ar/>> [consulta 10 de octubre de 2019]
- Cortina, A. (2000) *Ética de la empresa*. Madrid: Trotta
- Cortina, A. (2008) *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos

- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (1997) “Diario de sesiones de la cámara de diputados de la nación. 29 reunión-10 sesión ordinaria-agosto 20 y 21 de 1997” [versión en pdf] *Diputados Argentina – Diario de sesiones* < https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/index.html > [consultada 11 de octubre de 2019]
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación (1998) “Diario de sesiones de la cámara de senadores de la nación. 28 reunión-16 sesión ordinaria-1º de julio de 1998” [versión en pdf] *Senadores Argentina – Diario de sesiones* < <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac> > [consultada 11 de octubre de 2019]
- 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) Universidad Complutense de Madrid.
- Elster, J. (2009a) Norms. Hedström, P. Bearman, P. *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrara, A. (2008) *La fuerza del ejemplo. Exploraciones del paradigma del juicio*. Barcelona: Gedisa.
- García-Marzá, D. González Esteban, E. (2014) *Ética*. Castelló: Universitat Jaume I,
- García Sierra, P. (2018) “Diatológico/Nematológico” Diccionario filosófico. Manual de materialismo filosófico. Una introducción analítica. <http://www.filosofia.org/filomat/index.htm>
- García-Marzá, D. (2017) “De los códigos a las auditorías éticas: una infraestructura ética para la comunicación de la responsabilidad social”. *El profesional de la información*, Barcelona, v. 26, nº2, 268-276.
- Kohlberg, L. (1992) *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Descleé de Brower, 662 pp.
- Kohlberg, L. (2012) “Educar para la justicia: un planteamiento moderno de la perspectiva socrática” *Postconvencionales*, Caracas, Nº 5-6, 93-112.
- LEY 25.188 (1999) “Ética en el ejercicio de la función pública”. *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos* <<http://www.infoleg.gob.ar/>> [consulta 20 enero 2019]
- Lind, G. (2008) *La moral puede enseñarse*. México: Ed. Trillas, 174 pp.
- Lind, G. (2011) “Promoviendo las competencias morales y democráticas: expresarse y escuchar a los otros”. *Postconvencionales*, Caracas, Nº 3, 26-41.
- Maliandi, R. (2009) *Ética: conceptos y problemas*. Buenos Aires: Biblos.

- Maliandi, R.. (2010a) *Ética convergente. Tomo I. Fenomenología de la conflictividad*. Buenos Aires: La Cuarenta.
- Maliandi, R.. (2010b) *Ética convergente. Tomo II. Aporética de la conflictividad*. Buenos Aires: La Cuarenta.
- Maliandi, R.. (2012) “Lo óptimo es enemigo de lo mejor. Ensayo de metacrítica a la crítica de Guillermo Lariguet”. DAMIANI, A., LARIGUET, G., Y MALIANDI, R. *Ética y conflicto. Un diálogo filosófico sobre la ética convergente*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, 189-260 pp
- Merino Amand, F. J. (2013) *El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública. Un marco para su aplicación en las organizaciones públicas* (tesis de doctorado) Universidad de Valencia
- Muguerza, J. (2009) “Racionalidad, fundamentación y aplicación de la ética”. Gómez, C. y Muguerza, J. *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la Ética*. (2º reimpresión) Madrid: Alianza Universidad
- Municipalidad de Córdoba (s/f) *Municipalidad de Córdoba* <<https://www.cordoba.gob.ar/>> [consulta 10 de octubre de 2019]
- Oficina Anticorrupción (2019a) “Proyecto de Ley que propicia la sanción de un nuevo régimen de Ética Pública” [versión en pdf] *Oficina Anti-roccupción* < <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion> > [consulta 20 de septiembre de 2019]
- Oficina Anticorrupción (2019b) “Cuadro comparativo entre la situación actual regulada por la Ley 25188 (modificada por Ley 26857) y el documento borrador elaborado por la oficina anticorrupción” [versión en pdf] *Oficina Anti-roccupción* < https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/comparativo_normativa_actual_y_cambios_propuestos.pdf > [consulta 20 de septiembre de 2019]
- Ordenanza N° 10754 (2009) “Código de ética para el ejercicio de la función pública” *Municipalidad de Córdoba* <<https://www.cordoba.gob.ar/>> [consulta 10 de octubre de 2019]
- Ordenanza N° 11942 (2011) “Plan de metas de gobierno”. *Municipalidad de Córdoba* <<https://www.cordoba.gob.ar/>> [consulta 10 de octubre de 2019]
- Rodríguez Alba, J (2017) “Formando en competencias éticas a los servidores públicos”. *Revista Rap (Revista de Administración Pública)*, México, 144 Volumen LII, N° 3: 105-125

- Rodríguez Alba, J. (2019) *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina* (tesis doctoral) UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Madrid
- Rodríguez Alba, J., y Sesma, L. (2018) “El mérito y las competencias éticas en la profesionalización de la función pública: el caso de Córdoba, Argentina”. Canales Aliende, J. M. y Romero Tarin, A. (ed.) *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público*. Barcelona: Ed. Bosch, 107-161 pp.
- Stuart Mill, J. (2010) *La lógica de las ciencias morales*. Madrid: CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas)
- Villoria Mendieta, M. (2000) *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos, 198 pp.
- Villoria Mendieta, M. (2007) “Ética posconvencional e instituciones del servicio público”. Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, Madrid, N° 117:109-142.
- Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, A. (2018) *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos

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

Códigos y Preceptos Éticos
Tomo VII

Se terminó de imprimir en abril 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 siete de la colección Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas contiene seis valiosas perspectivas sobre los códigos y preceptos éticos en las que se abordan aspectos medulares sobre la ética y los valores. Partiendo del marco más amplio se aborda el nexo ética-corrupción en términos de cómo la primera es factor central para prevenir la corrupción, se analizan las particularidades de los preceptos éticos modernos y se busca responder a la pregunta de si existen o pueden identificarse valores universales para los servidores públicos. Dado que los valores se han plasmado en los códigos, se examina qué son y cómo se conforman, del mismo modo que se cuestiona sobre sus alcances en el contexto actual y también se analiza la aplicación concreta en casos de Argentina. Asimismo, se examinan los retos del futuro para las infraestructuras éticas en el sector público de cara a la administración 4.0., de lo que se desprenden propuestas, incluso un código en el que se contemplan importantes aspectos que planteará el mayor uso de la tecnología en el servicio público.



SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

