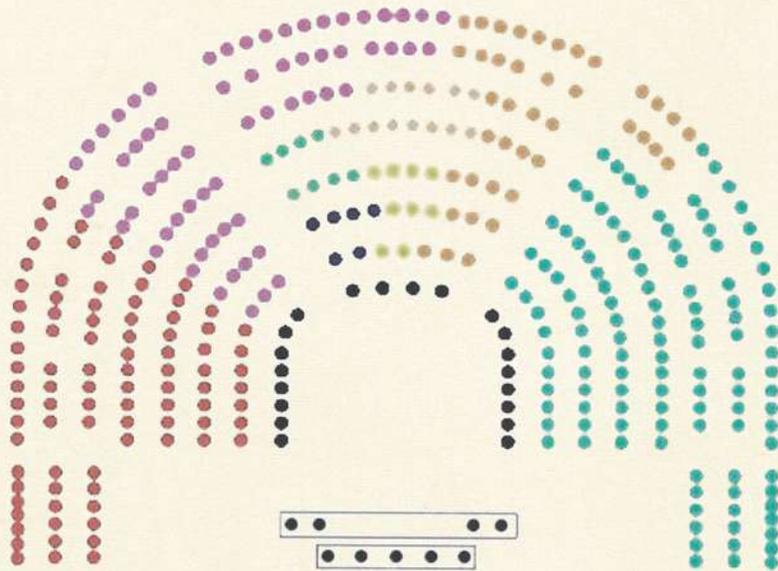
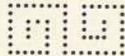


Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia

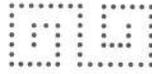
J. M. Canales y Á. Valencia Sáiz (eds.)
B. Aldeguer, F. Querol y S. Castel (coords.)



COLECCIÓN
VOLVERÁS
A LA POLIS



COLECCIÓN
VOLVERÁS
A LA POLIS



DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Ángel Valencia Sáiz (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Málaga)

COMITÉ EDITORIAL

Manuel Arias Maldonado (Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad de Málaga)

José Manuel Canales (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Alicante)

Arantxa Elizondo (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco)

Nieves Lagares (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela)

Carmen Navarro (Profesora Contratada Doctora de la Universidad Autónoma de Madrid)

Pablo Oñate (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Valencia)

Inmaculada Smolzka (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada)

Pere Vilanova (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona)

Fernando Vallespín (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid)



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Diseño de cubierta y colección:
Virginia Vilchez Lomas

© Los autores

© Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 • Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

<https://www.comares.com> • E-mail: libreriacomares@comares.com

<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>

ISBN: 978-84-9045-777-1 • Depósito Legal: Gr. 1562/2018

ISBN Universidad de Alicante: 978-84-1302-022-8

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

SUMARIO

PRÓLOGO, por Ángel Valencia Sáiz	IX
--	----

PARTE PRIMERA INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REGENERACIÓN Y LA CALIDAD DEMOCRÁTICA. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA José Manuel Canales Aliende	3
CAPÍTULO 2. LA VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO COMO BASE PARA UN NUEVO LIDERAZGO INSTITUCIONAL Francisco Querol Fernández	15

PARTE SEGUNDA ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS DEL CAMBIO POLÍTICO

CAPÍTULO 3. LA TRANSPARENCIA: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS, CONTENIDO Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Irene Belmonte Martín	33
CAPÍTULO 4. ETICA PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Oscar Diego Bautista	51
CAPÍTULO 5. INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA Bernabé Aldeguer Cerdá	71

CAPÍTULO 6. EL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN	95
Sergio Castel Gayán	
CAPÍTULO 7. TRANSPARENCIA Y REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	119
Gema Sánchez Medero	
CAPÍTULO 8. EL ACTUAL ESCENARIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL PÚBLICA EN EL MARCO INSTITUCIONAL TRAS LAS ÚLTIMAS REFORMAS LEGALES	135
Catalina Ruiz-Rico Ruiz	
CAPÍTULO 9. CONTROL PARLAMENTARIO Y CALIDAD DEMOCRÁTICA	151
José Tudela Aranda	

PARTE TERCERA
LAS INSTITUCIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

CAPÍTULO 10. LA RENDICIÓN DE CUENTAS (LA «ACCOUNTABILITY»): CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS, CONTENIDO Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	169
Irene Belmonte Martín	

PARTE CUARTA
EL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO LOCAL Y AUTONÓMICO ESPAÑOL

CAPÍTULO 11. EL GOBIERNO ABIERTO EN LA ESPAÑA AUTONÓMICA: UNA APROXIMACIÓN NORMATIVA AL CAMBIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DESDE EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA PÚBLICA	187
Marta Méndez Juez	

PARTE QUINTA
EDUCACIÓN CÍVICA

CAPÍTULO 12. LA EDUCACIÓN CÍVICA Y SU PAPEL EN EL PROCESO DE CAMBIO POLÍTICO.	217
Gladys Merma Molina	

DOSSIER DOCUMENTAL	233
Marta Méndez Juez	

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES.	247
---	-----

io y para conocer
ibuyen a reforzar

ores a desarrollar

ccesibilidad, con-
tualización y cali-
rmación
diatez) en la rela-
dadanía
información eco-
ciera
is contrataciones
ontrol en las políti-
tación
cuación a leyes de
iformación, buen
nsparencia y códi-

erencia Internacional.

CAPÍTULO 4
**ETICA PÚBLICA
Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.
FUNDAMENTOS TEÓRICOS**

Oscar Diego Bautista

1. INTRODUCCIÓN

La política es la disciplina del conocimiento que estudia las formas de autoridad con el objeto de que las comunidades o pueblos encuentren la que mejor se adapte conforme a su naturaleza o características. Dicha autoridad tiene por propósito que toda comunidad pueda organizarse en armonía, garantizando una vida autosuficiente, de manera que las necesidades básicas de la ciudadanía puedan ser cubiertas.

Los antiguos estudiosos de la teoría política establecieron diferentes formas de gobierno señalando que, si bien todos los Estados tenían gobiernos que les representan, algunos operaban bien pero otros no. Surge entonces la pregunta de por qué algunos gobiernos son eficientes y resuelven las necesidades de la comunidad a la que representan, en tanto que otros son ineficientes y no resuelven las necesidades básicas. En otras palabras: ¿Por qué hay buenos y malos gobiernos? ¿Dónde radica la diferencia?

La diferencia entre un buen y mal gobierno radica en la calidad de sus gobernantes. Cuando los gobernantes poseen capacidad, experiencia, lealtad a la constitución y a la ciudadanía, así como virtud y sentido de justicia, realizarán su trabajo con responsabilidad, movidos por lo que se considera el bien interno de todo servidor público: el espíritu de servicio. Por el contrario, cuando quienes asumen el poder carecen de experiencia y capacidad, traicionan la confianza de la ciudadanía, violan la constitución y carecen de espíritu de servicio gobernarán mal. Quienes se mueven por la codicia, la avaricia y el anhelo de poder no han de ser llamados políticos sino politicastros.

Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos, éstos fortalecen, motivan y dan integridad y dignidad a los servidores públicos, generando una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores se debilitan o ausentan, los antivalores y las prácticas corruptas aparecen de inmediato.

Los clásicos de la teoría política, interesados porque la política sirviera como medio para el bien de la sociedad dedujeron que para que pudieran existir gobiernos justos, buenos y responsables, era necesario que los gobernantes tuvieran formación en valores éticos a

través de maestros que les transmitieran este conocimiento. Destacar la importancia de la ética en política es el objetivo de este trabajo.

2. IMPORTANCIA DE LA ÉTICA PÚBLICA

Uno de los reclamos de toda sociedad es la atención que esta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de la ciudadanía. Sin embargo, en muchos países, la satisfacción de estas demandas no se cumple, entre otras causas debido a que en algunas instituciones públicas existe una serie de antivalores que impiden llevar a cabo, con eficiencia, su funcionamiento y operación. Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las tareas de los representantes públicos sean lentas, ineficaces e ineficientes. Aunado a esta situación, salen con frecuencia a la luz pública escándalos de corrupción que desacreditan, tanto al personal público como a la imagen de las instituciones generando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Los actuales instrumentos de control de los servidores públicos (leyes, reglamentos, reportes técnicos, etc.) no bastan para detener la corrupción, ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo: su educación, sus valores, lo que da fundamento a sus convicciones. Es hacia la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde hay que dirigirse para hacer posible el propio control, el autocontrol. Y esto solo puede ser viable si verdaderamente se interiorizan valores. Y estos los proporciona la Ética.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, solo será posible si se fomentan e interiorizan principios y valores éticos en los servidores públicos, entendiendo por estos a todos lo que ocupan un cargo público y sirven al Estado, tanto políticos y legisladores, como jueces y funcionarios, entre otros.

Conviene recordar que la ética es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en *debidas* (honestidad, veracidad, prudencia) o *indebidas*, (codicia, mentira, injusticia), es decir, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar. La ética, que no es propiedad exclusiva de religión o ideología alguna, enseña a todo individuo a ser dueño de sí mismo. Esta disciplina demuestra que cualquier persona posee la capacidad para actuar de manera correcta o errónea al señalar que: «tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, el no obrar cuando es vergonzoso».¹

¹ Aristóteles, *Gran Ética* (Buenos Aires: Aguilar, 1986), p. 72.

Cuar
Ética Púb
es esenci
colectiv
funcione
entender
generanc
de la con

Resu
tintas act
aparece c
hoy en di

Si bi
del siglo :
la histori
corrupci
Basta con
cada año
cional (T
de señal
mediante
Laporta

Cuar
mila y co
El ámbit
numeros
Al respec

² Villori
2000,
³ Laport

Cuando la ética es aplicada y puesta en práctica en el ámbito público se denomina *Ética Pública* o *ética para la política y la administración pública*. El estudio de la Ética Pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad. «La Ética Pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano».²

Resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público son las distintas actitudes negativas de los servidores públicos. Una de ellas es la corrupción, la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas al grado de que hoy en día es un fenómeno mundial.

Si bien la corrupción ha acompañado al hombre en su historia, es en las últimas décadas del siglo XX y lo que va del XXI cuando el incremento ha sido inaudito. En ninguna época de la historia de la humanidad ha habido tanta corrupción como hoy en día. Actualmente, la corrupción es evidente tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Basta comprobar la publicación de índices, informes y resultados de investigaciones que cada año publican los organismos dedicados a su medición como: Transparencia Internacional (TI) o la Oficina de Lucha Contra el Fraude (OLAF) de la Unión Europea (UE). Es de señalar que también a partir de esta época cobra importancia el interés por combatirla mediante distintas maneras, una de ellas, la Ética Pública. Al respecto, el profesor Francisco Laporta ha escrito:

En principio, es importante señalar que la causa inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción es la conducta deshonesto del actor público. En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y esa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso, ese sistema o antídoto tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores) que si es externa (códigos, leyes).³

Cuando los principios de codicia y avaricia aparecen ante el ser humano, éste los asimila y comienza a ver oportunidades de lucrar, principalmente en el lugar donde labora. El ámbito público no está exento de ser tocado por estos vicios y hoy en día, de hecho, son numerosos los servidores públicos que se han visto envueltos en escándalos de corrupción. Al respecto, el historiador mexicano Lorenzo Meyer ha escrito:

² Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción* (Madrid, Tecnos - Universidad Pompeu Fabra), 2000, p. 19.

³ Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina, *La corrupción política* (Madrid: Alianza Editorial, 1997), p. 28.

El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político —soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia— es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época (...) Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, que el nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina. En ocasiones, en esos sistemas la corrupción a niveles intermedios y bajos fue combatida con medidas duras, incluso extremas, porque creaba al grupo dirigente problemas de imagen y, sobre todo, de control, pero el resultado nunca ha sido permanente.⁴

Todo gobierno, para ser reconocido como justo o como *Buen Gobierno*, debe contar con individuos íntegros, y es aquí donde entra la ética al formar y seleccionar a los servidores públicos y reiterarles la necesidad de actuar con responsabilidad y eficiencia. Por el solo hecho de hacer bien sus tareas ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar. No todos los que participan en el ámbito público realizan bien sus tareas, pero lo peor no es que las realicen mal o las omitan, sino que obtengan ganancias adicionales mediante un quehacer corrupto.

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La Ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, siendo además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, se trata de un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

3. ÉTICA Y POLÍTICA. FUNDAMENTOS BÁSICOS

Para abordar la relación entre la ética y la política es necesario partir del origen mismo, de la conexión original entre ambas disciplinas. Ya en las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los futuros gobernantes antes de que estos asumieran su cargo. De esta manera, ejercitarían la política contando con principios éticos que respaldarían cada una de sus decisiones.

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la Ética. Aquel que quería participar en los asuntos públicos tenía que pasar por esta disciplina, la cual era considerada como una rama de la política; era el filtro para hacer que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien. De hecho, las grandes

⁴ Meyer, Lorenzo, «La corrupción», *Diario Reforma*, 16 de marzo de 2000.

civilizaciones ya contaban con tratados sobre el tema, códigos para la función pública y maestros que impartían esta materia.

Las antiguas culturas nos dejaron testimonios muy valiosos al respecto. El *Código de Hammurabi*, que lleva el nombre de su autor, el rey de Babilonia, unificador de toda Mesopotamia en el siglo XVIII a. C., es un documento histórico que señala los principios que debían guardar los ocupantes de cargos públicos. De la antigua China (siglo V a. C.) nos han llegado los *Cuatro Grandes Libros* del sabio Confucio, de los que se derivan *Los principios chinos sobre conducta pública*. De la Grecia clásica (siglo IV a. C.) provienen los *Tratados de Ética* (Nicomaquea, Eudeminana y Magna Moral) que escribiera Aristóteles, los *Diálogos* de Platón y las *Obras morales* de Plutarco. De la India (siglo III a. C.) son originarios *Los principios del Rey Asoka*. Del Imperio Romano (siglo I a. C. y siglo I d. C.) contamos con el tratado *Sobre los deberes*, de Cicerón así como con los *Tratados morales*, de Séneca. En palabras de Adela Cortina:

Desde antiguo los seres humanos se percatan de que para vivir bien es imposible dejarse llevar por todas las pasiones que les inducen a obrar, y de ahí que también desde antiguo surja la idea de introducir un orden tal entre las pasiones que unas dominen sobre otras, unas sean dominadoras de las otras.⁵

De esta manera, quien ocupaba un cargo lo honraba. Desde entonces se advertía sobre los riesgos y consecuencias de dejar que personas sin ética gobernaran: «incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos, los gobernantes obran mal», escribió Aristóteles. De ahí la importancia de que quienes asuman cargos de autoridad pública controle severamente sus acciones a fin de actuar acertadamente en todo momento. En caso contrario, contribuyen a provocar la ruina del Estado.

Cuando Aristóteles construyó su obra *Política*, partió del entorno que rodea al ser humano. Así, estudió primero la naturaleza mineral, y posteriormente la vegetal y animal, para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostuvo que sólo en la medida en que se conoce la naturaleza del hombre, con sus vicios y virtudes, se puede aspirar a la política. Este autor fue el primero en elaborar una obra escrita sobre ética en la cual señala la relación intrínseca que existe entre ética y política. Al respecto escribió:

La política es la más importante y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en qué medida debe aprenderlo. (...) Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que persigue la política puede involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre. El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo, pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado. A ello va el tratado de ética que es, de alguna manera, un tratado de política.⁶

⁵ Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad* (Madrid: Editorial Taurus, 1998), p. 64.

⁶ Aristóteles, «Ética Nicomaquea», en *Obras* (Madrid: Editorial Aguilar, 1982).

3.1. Géneros de vida

La ética, al estudiar las actitudes y comportamientos del hombre, establece tres géneros de vida. El primero se denomina Género Voluptuoso, en el que los vicios y deseos gobiernan a la persona. La voluptuosidad consiste en llevar una vida excedida de placeres, esclavizado a los deseos y pasiones humanas. Para los filósofos y estudiosos del tema, este tipo de vida es considerada indigna y más cercana a lo animal, y en la que la razón humana aún no logra el dominio de sí. Aristóteles se refirió a este respecto de la siguiente manera: «Los hombres vulgares se muestran completamente serviles al preferir una vida de bestias»⁷

El segundo es el Género Político que tiene como atractivo principal la búsqueda de honores y reconocimiento. La honra pública, para quien es merecedor de ella, lo es por la relevancia e importancia de sus actos. En este género de vida las personas buscan respuestas a distintas interrogantes de la existencia, desarrollando así el razonamiento. Se comienza a gobernar las pasiones gracias a un esfuerzo permanente y constante de principios éticos y valores educativos. Antiguamente, se consideraba que la vida política era un género exclusivo, acompañado de una excelsa educación, debido a lo cual sólo unos cuantos individuos podían tener acceso a ella: los hombres buenos. Bajo esta lógica, cuando una persona aprende a vivir políticamente, se vuelve dueña y señora de su conducta y actúa siempre en razón del bien común. En este sentido, el emperador y filósofo Marco Aurelio escribió:

En la constitución del hombre el deber preponderante es el bien común; el segundo es no ceder ante las pasiones corporales, porque es propio del movimiento racional e inteligente marcar sus confines y no dejarse vencer por el movimiento sensorial o impulsivo.⁸

La vida política es por tanto un género acompañado de la educación. Cicerón decía: «Aquellos hombres que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el ser humano».

Finalmente, el tercer género de vida es el Contemplativo, el cual se refiere a las personas que dedican su vida a la sabiduría. Son aquellas que a lo largo de su existencia tratan de «conocerse a sí mismas», como predicaba Sócrates, o como decía Buda: «Los sabios se dan forma a sí mismos». En este género se renuncia a los bienes materiales, al exceso de placeres e incluso a los honores con tal de permanecer en un estado de contemplación, acompañado de sabiduría y conocimiento.

Partiendo de la anterior clasificación, quienes se interesan por los asuntos públicos aspiran al segundo género de vida, es decir, al político, el cual, aunque tiene trazado un objetivo claro, la búsqueda del bien común, no transita por camino sencillo: dominarse a sí mismo.

⁷ Esta idea en general se ha repetido a lo largo de la historia y se sintetiza muy bien en la siguiente frase: «Desde Platón hasta Bertrand Rusell se ha repetido una metáfora: el cerdo quiere una felicidad de cerdo» (Marina, 1995, 161).

⁸ Marco Aurelio, *Meditaciones* (Madrid: Cátedra, 2001).

3.2. I

I
 dido
 famil
 mejo
 res o
 1282
 impu
 ser co
 I
 socia
 nidad
 al Est
 objet

U
 entre
 de los
 cualic
 En es
 como
 confl
 vuelt
 es un
 I
 perm
 tolera
 Estad

⁹ Cic
¹⁰ Ma
¹¹ Ma

3.2. La relación ético-política en busca de la satisfacción de la pluralidad de intereses

El resultado de sumar ética y política es el bien común o bien para la comunidad, entendido como el conjunto de condiciones de vida con las cuales las personas individuales, las familias y las asociaciones pueden alcanzar la plenitud. «La política pretende encontrar la mejor forma de constituir un Estado y esta será aquella constitución que le brinde mayores oportunidades para alcanzar lo justo, y esto es el bien común» (Aristóteles, *Política*, 1282b). Gobernar es servir a los intereses comunes. Este, y no otro, debe ser el motor que impulse a los políticos. Un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos/as debería ser considerado ilegítimo.

La noción de bien común asume la realidad del bien personal y la realidad del proyecto social en la medida en que las dos realidades forman una unidad de convergencia: la comunidad. El bien común es, por tanto, el bien de la comunidad. Para alcanzarlo, le corresponde al Estado la tarea de arbitrar los conflictos y poner diques a los grupos que se alejen de este objetivo. Cicerón, refiriéndose a la importancia de gobernar para todos, escribió:

Los que hayan de gobernar el Estado deben tener siempre presente estos dos preceptos: el primero, defender los intereses de los ciudadanos de forma que cuanto hagan lo ordenen a ellos, olvidándose del propio provecho; el segundo, velar sobre todo el cuerpo de la República, no sea que, atendiendo a la protección de una parte, abandonen las otras. Lo mismo que la tutela, la protección del Estado va dirigida a utilidad no de quien la ejerce, sino de los que están sometidos a ella. Los que se ocupan de una parte de los ciudadanos y no atienden a la otra introducen en la patria una gran calamidad: la sedición y la discordia, de donde resulta que unos se presentan como amigos del pueblo y otros como partidarios de la nobleza: muy pocos favorecen el bien de todos.⁹

Un buen gobernante establece una forma de constitución que garantiza una armonía entre las partes que conforman la comunidad política. De esta manera se cumple con uno de los mayores fines de la política: «Hacer que los ciudadanos sean personas de una cierta cualidad y dotados de bondad, capaces de realizar acciones nobles» (Aristóteles, *Política*). En este sentido, Marco Aurelio sostenía lo siguiente: «Hemos nacido para la colaboración, como los pies, las manos, los párpados, las filas de los dientes de arriba y abajo. Entrar en conflicto unos con otros es contrario a la naturaleza. Conflicto es enfadarse y darse media vuelta».¹⁰ Más adelante, también escribió: «El único fruto de la existencia sobre la tierra es una disposición virtuosa y unas acciones comunitarias».¹¹

Es responsabilidad del gobernante buscar el equilibrio entre las partes del Estado sin permitir que existan grupos o élites que se vuelvan más poderosos. El gobierno no debe tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos, pues esto crea insolencia hacia el Estado. También tiene que integrar a las partes del Estado en su camino hacia la convivencia

⁹ Cicerón, *Sobre los deberes* (Madrid: Alianza Editorial, 2001).

¹⁰ Marco Aurelio, *Meditaciones*.

¹¹ Marco Aurelio, *op. cit.*

así como moderar las pasiones de los/as ciudadanos/as. Estas tareas se fundamentan en la moral de los individuos pero, sobre todo, en la moral pública, la cual consiste en el respeto a las tradiciones y principios políticos.

4. LA ÉTICA PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Como ya se ha demostrado, el tema de la ética pública es tan antiguo como la historia de la humanidad, ha estado presente en el pensamiento filosófico y político, por lo que no es de sorprender que existan autores contemporáneos que orientan sus trabajos a este tema. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: Alasdair MacIntyre, del Reino Unido; Hans Kung, de Suiza; Amartya Sen, de la India; Zygmunt Bauman, nacido en Polonia; Gerald Caiden, nacido en el Reino Unido aunque radica en los EEUU, Joseph Raz, nacido en Israel aunque enseña en Oxford; Jürgen Habermas y Werner Falk, de Alemania aunque el segundo cambiaría su nombre por el de Amitai Etzioni; Ari Salminen y Timo Moilanen, de Finlandia; Martha Nussbaum y Dennis F. Thompson de los EEUU; Victoria Camps, Adela Cortina, Manuel Villoria y Jaime Rodríguez-Arana son referentes españoles en la materia.

Es de señalar que el tema de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en los Estados Unidos a raíz del escándalo «Watergate», que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon. Este hecho mostró claramente al público que algunos gobernantes y representantes públicos practicaban conductas inmorales, antiéticas o corruptas. Tras la caída de Nixon, se crean en este país mecanismos para la lucha contra la corrupción mediante el fomento de la ética, por ejemplo: a) la Oficina de Ética del Gobierno; y, b) la Ley de Ética en el Gobierno, ambas de 1978.

Si bien la ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos y/o de representación son personas respetables *per se* y que la ética es inherente en ellos.

No obstante, en 1976, un grupo de trabajo sobre ética, perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA, por sus siglas en inglés), organismo que agrupa a directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos. En 1979, esta misma asociación llevó a cabo un estudio para conocer lo que se estaba realizando en diversas instituciones encargadas de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos. Un año más tarde, los resultados de dicho estudio señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidos en las Escuelas e Institutos de Administración Pública. En 1981, la IASIA convocó una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión se acordó desarrollar programas de ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de ética y medidas anticorrupción.

En 1983, se celebró en Washington D. C., el Primer Congreso Internacional de Ética Pública. Estuvo organizado por la Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información

de lo
ochenisti
mac
conc
ética
dedi
el q
incl
asig
iguarenc
Oct
(Suc
quenos
Uni
Mir
ope
Mir
gran
el C
púb
la r
y re
Cor
púb
y Pble:
sió:
Ser
Ad
se 1
cor

de los EEUU. Este congreso, el primero de alcance mundial en la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco continentes.¹²

En 1987, también en los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública (NASPAA, por sus siglas en inglés) dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública potenciasen los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz. Un año más tarde, los copresidentes de un grupo de trabajo de la NASPAA, dedicado a la enseñanza de ética en la administración pública, elaboraron un informe en el que se solicitó que los programas universitarios de preparación a la función pública incluyeran, para todo el alumnado, contenidos de ética, y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

Durante la década de los noventa se realizaron de manera bianual diferentes Conferencias Internacionales sobre Ética en el Gobierno. En 1997 se realizó en Lima (Perú), la Octava Conferencia Internacional de Ética en el Gobierno; en 1999 se celebró en Durbán (Sudáfrica) la novena conferencia; en 2001, la décima, en Praga (República Checa), mientras que en 2003 fue Seúl (Corea del Sur) la sede de la undécima.

Igualmente, en esta década comienzan a surgir diversas manifestaciones en los gobiernos para instrumentar la ética en sus respectivas administraciones. En 1991, en los Estados Unidos, se estableció el *Consejo Presidencial para la Integración y la Eficiencia*; en 1992, el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega designó un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior de Holanda situó como uno de los puntos esenciales de su programa de trabajo la integridad en la administración pública; en 1994, el Reino Unido crea el *Comité Nolan* que a su vez elaboró el documento titulado *Normas de Conducta para la vida pública*; en 1996, el gobierno de Australia estableció una *Guía de los elementos clave sobre la responsabilidad Ministerial* la cual sirve de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas situadas en puestos ministeriales. Ese mismo año, el Consejo Asesor de Gestión, publicó el informe titulado *Normas y valores éticos en el servicio público australiano*, para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre cuestiones éticas y proporcionar a un marco conceptual de conducta honesta.

También se crean paralelamente en distintos países del mundo organismos responsables del fomento de la ética. En Australia se crea el Consejo Asesor de Gestión y la Comisión de Protección de Mérito en el Servicio Público; en Nueva Zelanda, la Comisión de Servicios del Estado; en Noruega, un Grupo de Trabajo, dependiente del Ministerio de la Administración, para la educación y formación ética de los funcionarios; en Estados Unidos se fortalece la Oficina de Ética del Gobierno; en Países Bajos no existe un organismo en concreto, la tarea de promover la ética se halla directamente en manos de los responsables

¹² García Mexía, Pablo, «Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública», *Revista de Administración Pública*, no. 136 (1995).

que dirigen un área, y se lleva a cabo de manera descentralizada; en Finlandia se creó un grupo de trabajo para fomentar la ética dependiente del Ministerio de Hacienda.¹³

Durante la década de los noventa, del siglo XX existió una crisis de confianza en los gobiernos que provocó que saltaran las alarmas y que la OCDE realizaría un estudio para averiguar qué estaba pasando. Como resultado de dicho estudio, realizado en los países de la OCDE,¹⁴ este organismo manifestó desde la década de los noventa existía un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de sus instituciones. Esta idea se desarrolla en la publicación de la OCDE titulada *La ética en el servicio público*.¹⁵

El Consejo de la OCDE percibió la gravedad de este problema y reaccionó analizando las posibles causas que provocaban esta desconfianza. En abril de 1998, la Junta del Consejo solicitó que se elaborara un informe de cada país miembro sobre la conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción. El encargado de realizar esta tarea fue el Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA, por sus siglas en inglés). Dos años más tarde, los días 26 y 27 de junio de 2000, se presentó un reporte final a la Junta del Consejo de la OCDE.

El PUMA comenzó a trabajar y a colaborar con los gobiernos de los países miembros en la supervisión del ambiente en el sector público con el fin de conservar marcos efectivos para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en los servidores públicos. La ética se convertía así en un importante asunto de interés público que se reflejó en la variedad de intentos de «limpiar» la vida pública, incluyendo la revisión de los sistemas de gestión y de comportamiento de los funcionarios.

Con fundamento en los estudios realizados por el PUMA, Janos Bertok sostiene, por un lado, que «la corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados»¹⁶; y por otro, que existe la convicción de que el Estado tiene responsabilidad en la prevención de la corrupción y que se requiere de una combinación de mecanismos interrelacionados para garantizar el éxito. El PUMA reconoce que la prevención de la corrupción es tan compleja como la corrupción misma.

¹³ OCDE, «La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE» (Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997).

¹⁴ Los países que integran la OCDE y que firmaron la Convención de 1960 son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Más tarde se adhirieron los siguientes: Japón (1964), Finlandia (1969), Austria (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea (1996) y la República Eslovaca (2000).

¹⁵ OCDE, «La ética en el servicio público» (Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997).

¹⁶ Bertok, Jano, «La ética en el sector público: su infraestructura», en *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción* (Paris: OCDE, 2000), pp. 143-159.

Otro e
en los serv
ética del se
países (Au
Reino Uni
como pied
cuando dic
conducta.
una serie c
y ofrecer i
infrastru

El 23
cuados pa
miembros
de las inst
el servicio

El Cor
provista p
en el mejo
existen ca
servidores

Salva
que supon
cos y en el
corrupción

5. PANCO

Sin d
noventa, e
dichas pol
económica
por organ

Otros
rubros. Pe
tado de d
soborno p
países don
es una ca
de person
enfocaror
en la cons
las institu

Otro estudio realizado por la OCDE, cuyo resultado se publicó bajo el título *La ética en los servidores públicos* (1997), describe las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que éstos operan. Se basó en los informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos) y propuso desarrollar un modelo de Infraestructura Ética como piedra angular de una estrategia integral. La propuesta parte de la hipótesis de que cuando dicha infraestructura funciona correctamente, se fomentan altos estándares de conducta. No obstante, se debe destacar que, si bien todos los países de la OCDE emplean una serie de herramientas y procesos para reglamentar los comportamientos indeseables y ofrecer incentivos por buena conducta, no existe un método único para construir tal infraestructura ética.

El 23 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adoptasen disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público.

El Consejo de la OCDE ha dado instrucciones al PUMA para que analice la información provista por los países miembros sobre cómo aplican estos principios y para que dé apoyo en el mejoramiento de conducta en el servicio público. En los países miembros de la OCDE existen cada vez más normativas que regulan y fomentan una adecuada conducta en sus servidores públicos.

Salvaguardar una cultura en el servicio público es prioridad fundamental en virtud de que supone un componente vital para mantener la confianza de la sociedad en los políticos y en el servicio público. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados hasta hoy, la corrupción es un problema vivo que tiende a incrementarse.

5. PANORAMA DE LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN EN IBEROAMÉRICA

Sin duda, el incremento de la corrupción, sobre todo a partir de la década de los noventa, está asociado a la estrategia de globalización y políticas neoliberales. Mediante dichas políticas se ha penetrado en los países de Iberoamérica estableciendo redes políticas, económicas, comerciales y culturales, según lo demuestran diversos estudios realizados por organismos dedicados a su seguimiento y medición.

Otros estudios realizados por TI reafirman el crecimiento de la corrupción en otros rubros. Por ejemplo, en 2009, TI realizó trabajos enfocados al sector privado; como resultado de dichos estudios, esta ONG expresó que dicho sector utiliza frecuentemente el soborno para influir en las políticas públicas, en las leyes y en las reglamentaciones de los países donde opera. En el año 2008, TI analizó cómo la corrupción en el sector del agua es una causa fundamental y un catalizador de la crisis global que amenaza a millones de personas y agudiza la degradación medioambiental. En el año 2007, los estudios se enfocaron, por un lado, en la impunidad que promueve la corrupción judicial y, por otro, en la consideración por parte de la ciudadanía de que los partidos y los parlamentos son las instituciones más afectadas por la corrupción. El informe de 2006 hizo hincapié en la

ineficacia de los gobiernos en la lucha contra la corrupción así como en la mala opinión que los gobernados tienen acerca de los esfuerzos que sus gobiernos destinan a la lucha contra esta pandemia. En 2005 se concentró la atención en el ámbito de la construcción, considerando que la corrupción en este campo es más importante que en cualquier otro sector de la economía.

La corrupción política es uno de los fenómenos que afecta directa y sustancialmente a la legitimidad y a la confianza en las instituciones. La historia en la región iberoamericana demuestra que muchos corruptos han llegado a ser Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, reproduciéndose en cascada por los diferentes puestos jerárquicos. Hoy se sabe también que numerosos Presidentes de Gobierno que han participado en las cumbres iberoamericanas eran corruptos. Al término de su mandato algunos de ellos son prófugos de la ley, otros se hallan inmersos en procesos judiciales, y los hay que permanecen en prisión.

Entre los presidentes latinoamericanos protagonistas de la corrupción política reciente se encuentran: Arnoldo Alemán (Nicaragua),¹⁷ Miguel Ángel Rodríguez (Costa Rica),¹⁸ Augusto Pinochet (Chile),¹⁹ Fernando Romeo Lucas García (Guatemala),²⁰ Alfonso Portillo (Guatemala),²¹ Jean-Bertrand Aristide (Haití),²² Luis González Macchi (Paraguay),²³ Abdala

¹⁷ El 7 de diciembre de 2003 el ex-presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán (1997-2001) fue declarado culpable por la Jueza de Distrito del Crimen de Managua Juana Méndez por los delitos de lavado de dinero, fraude, malversación de fondos públicos, asociación e instigación para delinquir y delito electoral en perjuicio del Estado. Fue condenado a 20 años de prisión.

¹⁸ Miguel Ángel Rodríguez, ex presidente de Costa Rica (1998-2002) y posteriormente Secretario General de la OEA, duró un mes en el cargo al verse envuelto en escándalos de corrupción cuando se publicaron evidencias sobre la ilegal recepción de medio millón de dólares siendo presidente a cambio de adjudicar un contrato de 149 millones de dólares a la multinacional francesa Alcatel.

¹⁹ Augusto Pinochet, quien fuera presentado por sus seguidores como «el dictador honesto de América Latina» además de ser acusado por delitos de terrorismo, genocidio y tortura, se le probó haber participado de prácticas corruptas. El ex dictador mantuvo 125 cuentas bancarias durante 25 años en entidades como el Banco Riggs, Citigroup, el banco Atlántico (ahora Sabadell) y las filiales en Miami del Banco Portugués Espíritu Santo y de la entidad británica de gestión de patrimonios Coutts, conocida como «Banco de la Reina».

²⁰ En Febrero de 2005 el Juez de la Audiencia Nacional de España Fernando Grande-Marlaska ordenó la detención, a efectos de extradición, y la prisión provisional del ex presidente de Guatemala Fernando Romeo Lucas García. Se le imputa la comisión de siete asesinatos consumados, otro en grado de tentativa así como un delito de torturas cometido el 31 de enero de 1980 a raíz del asalto a la Embajada de España en la capital guatemalteca y en la que resultaron asesinadas 36 personas.

²¹ En octubre de 2008 el ex presidente de Guatemala, Alfonso Portillo (2000-2004), huido a México para evadir varios cargos de corrupción, regresó esposado a su país. La fiscalía mexicana lo entregó a las autoridades de Guatemala después de una fuga de cuatro años y siete meses. En su gobierno cada escándalo desbancaba al anterior. Indignada, la jurista Nineth Montenegro declaró en su momento que «en Guatemala la justicia sigue y seguirá ciega cuando se trata de luchar contra la corrupción».

²² En noviembre de 2004, el gobierno interino de Haití informó que emitiría una orden de captura por corrupción, fraude y malversación de dinero público contra el ex presidente Jean-Bertrand Aristide exiliado en Suráfrica desde su salida a causa de una rebelión popular a principios de ese año.

²³ En junio de 2006 el ex presidente de Paraguay Luis González Macchi (1999-2003) fue condenado a seis años de cárcel por corrupción al estar involucrado en la transferencia de 12.5 millones de euros

Bucara
Alan G.
de Gor
mayor
delito p

Ot
rencia
del Par
las emp
sueños
Rajoy (

Es
de sus
directo
la desco
Social l
europe
ambas

En
jandro
la parti
se ha co
o persc
en entr
está pe
en una
especia

La
niveles
votante
dores, j
son qui

El
de elec

del B
Gonz
mien
de la
regis
sión

²⁴ Ríos,

Bucaram (Ecuador), Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Alan García (Perú), Carlos Menem (Argentina), Alberto Fujimori (Perú), o Carlos Salinas de Gortari (México). En el caso de la monarquía española, la Infanta Cristina, hermana mayor del Rey Felipe VI, está imputada en un caso de malversación de fondos públicos, delito por el que también su esposo Iñaki Urdangarin está imputado.

Otro caso de corrupción en España relevante es el «Caso Bárcenas», el cual hace referencia al caso judicial donde se investiga a Luis Bárcenas y su actuación en las finanzas del Partido Popular (PP). Se presume que este partido ofrecía grandes contratos de obra a las empresas que entregaran «donaciones» al PP. De dichas donaciones se pagaban sobornos a los dirigentes de ese partido, entre ellos al Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy (2011-2018).

Estos son solo casos de presidentes imputados en corrupción, sin mencionar los de sus allegados, compañeros de partido, miembros de gabinete, Secretarios de Estado, directores de empresas públicas, etcétera. De ahí el creciente desencanto por la política y la desconfianza en los políticos por parte de la ciudadanía. Los resultados de la Encuesta Social Europea (EDE) en 2014, estudio que se realiza de forma simultánea en 29 países europeos, suspenden en confianza a los políticos y a los partidos. En una escala de 0 a 10 ambas instituciones obtuvieron un promedio de 1.9.

En 2008, el profesor emérito de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Alejandro Nieto, especialista en temas de corrupción afirmó: «El estado ha sido sustituido por la partidocracia y, en última instancia, por una oligarquía económico-política. La política se ha convertido un negocio. Los partidos compiten en un mercado inspirado por el lucro o personas personal y apoyado en la corrupción más descarnada». Por su parte, en 2010, en entrevista publica en el diario *El País*, el juez Miguel Ángel Torres declaraba: «El Estado está perdiendo la batalla contra la corrupción. Los delincuentes y sus organizaciones están en una situación de absoluta ventaja respecto a los medios del Estado. Hacen falta juzgados especializados en corrupción y crimen organizado».²⁴

La corrupción en Iberoamérica anida en los diversos poderes públicos, en los diferentes niveles de gobierno y en los sectores público, privado y social del Estado. Por ella se compran votantes, policías, periodistas, líderes sindicales, alcaldes, diputados, senadores, gobernadores, jueces, magistrados y hasta Presidentes de Gobierno. Si dichos servidores públicos son quienes operan las instituciones es lógico que estas no funcionen adecuadamente.

El tema de la corrupción, al estar en auge, ha generado que muchos candidatos a cargos de elección hagan referencia al tema, estableciendo compromisos durante sus campañas de

del Banco Central paraguayo al Citibank de Nueva York en el año 2000. En el juicio se constató que González Macchi y su familia pretendían que ese dinero se invirtiera en valores de riesgo y alto rendimiento. Dos fundaciones, una en Estados Unidos y otra en Paraguay, fueron creadas como tapadera de la operación. Ambas llevaban el nombre de la abuela del ex presidente, Lola de Miño, y estaban registradas a nombre de su hermana Judith. El envío de 12.5 millones de euros era sólo una inversión de prueba para luego transferir 75 millones del Banco Central a Nueva York.

²⁴ Ríos, Pere, «El Estado está perdiendo la batalla contra la corrupción», *Diario El País* (2010), p. 16.

hacerle frente. Algunos de ellos, una vez en el gobierno, han incorporado esta problemática a su *Plan Nacional de Desarrollo*, como el Presidente de México Enrique Peña Nieto electo en 2012, quien prometió crear un organismo para combatir este problema, sin embargo, a inicios del 2015 no había puesto en marcha ninguna medida al respecto. Por su parte, el Gobierno Boliviano de Evo Morales lanzó un plan específico en 1998 denominado *Plan nacional de Integridad*.

No obstante, el crecimiento de la corrupción generó que durante la última década del siglo XX comenzaran a tener lugar distintas iniciativas, foros, simposios, conferencias y congresos sobre el tema. Se abrieron espacios para su discusión en eventos dedicados no dedicados a esta problemática, por ejemplo, en las «Cumbres de las Américas». También se crearon diversos organismos para combatir la corrupción, algunos desde el Estado y otros han tenido su origen en la participación ciudadana.

Ascenso de la ética pública como instrumento de combate a la corrupción

La otra cara de la moneda de la corrupción es la Ética Pública. Esta disciplina, poco a poco comienza a tener una presencia relevante en Iberoamérica mediante diversos foros, congresos, simposios y jornadas, entre otros. Algunas acciones realizadas en Iberoamérica en la última década del siglo pasado y primera de éste, vinculadas a la ética pública, son las siguientes:

- a. Desarrollo de una línea de investigación en *Ética Pública, Buen Gobierno y Combate a la corrupción* en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Como resultado de dicha línea se publicó una colección titulada *Cuadernos de ética para los servidores públicos* que consta de 17 números y está dirigida a servidores públicos de los ámbitos, local o municipal, estatal y federal. Con dichos materiales se han impartido cursos de *Ética Pública* a políticos de los principales partidos en México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y partido de la Revolución Mexicana (PRD), así como a legisladores, jueces y funcionarios de las diferentes entidades federativas. Asimismo, la colección ha servido de base para organizar diversas *Jornada de Ética Pública* en las ciudades de Toluca, Taxco y Ciudad de México. En el ámbito federal, dichos materiales han sido publicados por la *Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales* del Senado de la República. Es de señalar el interés mostrado por la *Academia Mexicana de Ciencias* (AMC) para incluir esta línea de investigación en el programa «Veranos de Investigación Científica» que se oferta a la comunidad estudiantil de licenciatura a nivel nacional. En abril de 2014, la UAEM, en colaboración con otras instancias académicas (UCM, CSIC), realizó la propuesta ante Naciones Unidas de formalizar una cátedra UNESCO en *Ética Pública y Buen Gobierno*.
- b. *Códigos de ética y conducta en España*. El 3 de junio de 2013, el Boletín Oficial del País Vasco publicó la Resolución 2551 en la que se informa de la publicación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de aprobar el *Código Ético y de conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. De igual manera, el 4 de febrero de 2014, el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Cantabria publicó el acuerdo del 17 de octubre

de 2
y de
Car
c. Lin
vid
en l
los
mis
d. La t
me
Des
sirv
y de
eler
e. Pri
org
lizó
púb
adr
f. El C
étic
soc
g. For
fun
Fut
h. Sen
Bra
i. REL
can
Des
trav
de
bus
sita
j. Fir
(UN
hoy
ent
las
k. Cor
fin
(AI

- de 2013 por el que se aprueba el *Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de Cantabria*. En 2012, el Gobierno de Canarias elaboró el *Código de Buen Gobierno de los altos cargos del Gobierno de Canarias*.
- c. *Lineamientos para acciones que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores Públicos*. Esta iniciativa se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en México, el 6 de marzo de 2012, con el objetivo de constituir Comités de Ética en los organismos de la Administración Pública. Dichos comités a su vez tendrán por misión elaborar Códigos de Conducta que difundan valores éticos.
 - d. *La transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica*. Es el título de un documento elaborado en 2011 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a petición de la Secretaría General para Iberoamérica (SEGIB), que sirvió para orientar los debates de la XXI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. En dicho documento se incorporó el tema de la ética pública como un elemento importante de política pública para los Estados.
 - e. *Primer Congreso Internacional de «Buen Gobierno, Transparencia y Seguridad pública»*, organizado por la Alcaldía de Medellín y el Comité Intergremial de Antioquia. Se realizó el 29 y 30 de junio de 2011. En dicho evento se destacó la importancia de la ética pública como herramienta para prevenir y combatir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas así como la importancia de contar con Buenos Gobiernos.
 - f. *El Código Iberoamericano de Buen Gobierno* es un documento que aspira a construir una ética universal que fomente «el dialogo de civilizaciones, respetuoso de la pluralidad social y cultural de los diversos pueblos del planeta» (Cumbre de las Américas, 2006).
 - g. *Foro Ético Mundial*, celebrado del 27 al 29 de enero de 2006 en México con cinco temas fundamentales: 1) Política y participación, 2) Familia y vida, 3) Juventud y retos del Futuro, 4) Educación, cultura y ecología y 5) Medios de comunicación y esparcimiento.
 - h. *Seminario Internacional Capital social, Ética y Desarrollo* celebrado en Belo Horizonte, Brasil los días 9 y 10 de mayo de 2005.
 - i. *RED Universitaria de Ética y Desarrollo Social*. Es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); busca apoyar iniciativas de Responsabilidad Social, Ética y Desarrollo a nivel universitario en América Latina y el Caribe. A ese efecto lanzó, a través de su Red Universitaria de Ética y Desarrollo Social (RED), el Programa piloto de Apoyo a Iniciativas de Responsabilidad Social Universitaria, Ética y Desarrollo que busca proporcionar asistencia técnica a proyectos de Responsabilidad Social Universitaria (RSU) en las Universidades de América Latina y el Caribe.
 - j. Firma de convenio en 2001 entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública (SPF), para llevar a cabo investigaciones de campo entre la población con el objetivo de medir la percepción en torno a la integridad de las dependencias del Gobierno.
 - k. *Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA)*. Se trata de una asociación civil sin fines de lucro creada en mayo de 2001, en Perú, por la Asociación de Exportadores (ADEX), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)

y la Asociación Civil Transparencia con la finalidad de contribuir a la lucha contra la corrupción y sus causas.

1. *Probidad para América Latina (PAL)* es un organismo fundado en 1994 en la República de el Salvador como una institución cívica, apartidista y sin fines de lucro que tiene por misión fortalecer las iniciativas anticorrupción en América Latina de distintos sectores: grupos cívicos, gobiernos, universidades, gremios empresariales, sindicatos y otros.

De esta manera, en convenciones, foros, congresos y eventos académicos, distintos interlocutores han venido tomando conciencia sobre la importancia de la disciplina ética en la política y la gestión pública, creciendo la idea de que los países de Iberoamérica deben contar con verdaderos instrumentos éticos de aplicación práctica, a saber, Códigos éticos o Códigos de Buen Gobierno, Leyes de Ética Pública y Oficinas de ética pública. Dichos instrumentos demuestran a los escépticos que la ética no es teoría sino práctica.

La suma de las iniciativas señaladas confirma que en el ámbito iberoamericano existe:

- 1) Una preocupación por enfrentar el fenómeno de la corrupción, 2) La necesidad de estudiar las causas y las maneras de combatir la corrupción, 3) La intención de establecer y mantener la cooperación de los Estados respecto a este fenómeno, 4) La idea de que la corrupción no se puede combatir sino es bajo un enfoque multidisciplinario, 5) La visión de luchar en conjunto no solo en el ámbito público sino en el privado y social, 6) La inclusión de la participación ciudadana, y 8) La urgencia de establecer verdaderos controles a los políticos.

6. EL RETORNO DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Históricamente, la ética ha sido un instrumento poderoso que auxilia a la política para alcanzar su objetivo de ver por la pluralidad de intereses de los gobernados. La combinación ético-política es indispensable para la recuperación de la confianza de la ciudadanía, porque si bien la política delibera sobre lo que es mejor o peor para la sociedad, corresponde a la ética moderar los deseos de los políticos y funcionarios preocupándose por el bien general.

La política implica deliberación permanente sobre los deberes para la vida pública, por lo que tiene una esencia ética irrenunciable. Así, ética y política se mueven dentro de una misma dimensión. La política no puede operar acertadamente sin la ética; son los ojos de un mismo rostro. De ahí que, al faltar uno, la visión se torna incompleta, se impide ver el horizonte, generando que el cuerpo político tropiece y pierda la credibilidad ciudadana. Ante la situación de turbulencia por la que atraviesan algunos gobiernos de distintos países del mundo al verse sumergidos en escándalos de corrupción, se hace necesario el rescate de los valores éticos en política y en la administración pública. Y qué mejor que volver al origen, a los clásicos. En 1982, el filósofo anglosajón MacIntyre publicó el libro *Tras la Virtud*, en el que criticaba duramente al liberalismo como causante de la actual situación de desconcierto moral y planteaba un retorno a la tradición aristotélica de las virtudes. De igual manera, Adela Cortina, sobre este asunto señala lo siguiente:

La ética griega era una ética del carácter, que se va forjando a través de las virtudes que las personas adquieren por repetición de elecciones, y las personas saben qué virtudes deben adquirir porque son las que necesita para sobrevivir la comunidad

Es
Hoy er
una co
se alca
No obs
positiv

La
entend
Las act
a las pe
potenc
potenc
cimien
Es
las que
credibi
sidades
incerti
es nece
actuar
La
import
no se l
confiar

²⁵ Adela Cortina, *Tras la Virtud*, p. 86
²⁶ Rodolfo Cordero, *La Ética y la Política*, p. 10

política de la que son miembros. El mundo ético es entonces un mundo ordenado, en el que las gentes tienen razones para cultivar unas virtudes que su comunidad necesita en un mundo racional.²⁵

Es importante dignificar a la política y rescatar su verdadero y original significado. Hoy en día, en el pensamiento general, la mención a la política suele ir acompañada de una connotación negativa como resultado de los fondos que se desvían, las metas que no se alcanzan, las promesas que no se cumplen o las ayudas económicas que se desvanecen. No obstante, conviene no olvidar que el verdadero sentido y significado de la política es positivo. En palabras de Vaclav Havel, expresidente de la República Checa:

La política es un sector de actividades humanas que plantea mayores exigencias al sentimiento moral, a la capacidad de entender el alma de los otros, al sentido de la medida y de la humildad. Es una dedicación para personas que no se dejan engañar (...). Todos lo que afirman que la política es un asunto sucio mienten. La política es sencillamente un trabajo que requiere personas especialmente puras, porque resulta muy fácil caer en la trampa. Una mente poco perspicaz ni siquiera se dará cuenta. Por tanto, tienen que ser especialmente vigilantes los que se dediquen a la política, personas sensibles al doble sentido de la auto confirmación existencial que de ella se desprende.²⁶

La vida pública plantea exigencias de comportamiento ético porque implica conocer y entender el alma humana. La ética en la vida pública es un producto de primera necesidad. Las actividades de las instituciones públicas tienen una dimensión ética en tanto que afectan a las personas y sirven al desarrollo humano. Existe en el personal del servicio público un potencial inmenso: el saber que se está sirviendo a una causa de sentido colectivo. Dicho potencial, enfatizado mediante una adecuada política de personal y acompañada del fortalecimiento de valores éticos, es indispensable para recuperar la confianza en las instituciones.

Es importante saber, si se quiere recuperar dicha confianza, cuáles son las causas por las que aquella se ha perdido. En términos generales, hay desconfianza porque se pierde la credibilidad. Cuando se miente, cuando se promete y no se cumple, cuando existen necesidades que nunca son satisfechas, la ciudadanía deja de confiar. Ante las situaciones de incertidumbre, no bastan las reglas y las recetas miopes, las solas técnicas son insuficientes; es necesaria una ética pública que cuente con el atractivo suficiente como para motivar a actuar según un principio de justicia y de solidaridad universal.

La Ética aplicada a la función pública implica servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público. En tanto no se logre un cambio verdadero y profundo en el pensamiento no se podrá recuperar la confianza en el servicio público.

²⁵ Adela Cortina, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad* (Madrid, Editorial Taurus, 1998), p. 86.

²⁶ Rodríguez-Arana, Jaime, *Principios de ética pública* (Madrid: Editorial Montecorvo, 1993), p. 100.

La ética no puede ser ignorada por los gobernantes pues ella orienta hacia lo que es conveniente y justo para la comunidad política. Auxilia en la toma de decisiones, ejercita la mente mediante la deliberación. Es un pilar en el actuar. Indica qué es lo que debe hacerse y qué omitirse, resuelve dudas, aconseja, presenta principios, da sabiduría, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, capacidad de juicio en la toma de decisiones. La combinación de los conocimientos éticos con los políticos da por resultado personas íntegras con sólidos principios, responsables para el trabajo y con respeto por el cargo. Este es el equilibrio o justo medio del que hablaban los griegos.

Los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público, y cultivados de manera adecuada, coadyuvan a que la función pública sea más eficiente. De igual manera ayudan a reivindicar la imagen del funcionario, del gobernante, del político y en general de aquellos que se encuentran en el ámbito de acción del servicio público. Ningún gobierno tendrá verdadero éxito en la realización de sus objetivos si antes no integra la ética en la formación de su personal.

7. REFLEXIONES FINALES

Aunque hay países que cuentan con agencias encargadas de controlar y frenar la corrupción, muchas de ellas no han podido cumplir la tarea. Diversos informes de organismos Internacionales (OCDE, ONU, TI) dedicados a medir la corrupción señalan que muy pocas de las iniciativas en su contra han dado resultados efectivos. El 16 de abril de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, hizo un llamado a las naciones en desarrollo a «hacer más» para combatir la corrupción.

Ante este panorama de corrupción en el espacio de la política y de las administraciones públicas iberoamericanas, la lección básica y primordial es la de volver al camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores. La ética pública es un instrumento de doble función, por un lado, sirve de freno a comportamientos negativos o desviados que son nocivos en el servicio público, y por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos contribuyendo así a la calidad moral de las personas y de las instituciones.

Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. Por lo que la estrategia en la lucha contra la corrupción exige identificar, desarrollar así como incorporar instrumentos éticos de aplicación práctica en todas las instituciones que participan en la vida pública. Cualquier servidor del Estado tiene la capacidad de poseer una ética mínima y así actuar con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Cuando se olvida, descuida u omite la ética de la vida pública hacen su aparición los tiranos, demagogos, mentirosos, ególatras, ambiciosos que, obsesionados por el poder, quienes llevan a cabo actos fuera de toda lógica humana «bestialidades», como se las denominaba en la Grecia clásica. La ausencia de un programa permanente que impulse y fortalezca los valores, la inexistencia de un organismo específico que coordine las diversas acciones y las promueva son factores que explican la proliferación de antivalores.

Inv
punto c
ceso qu
después
futuro,
que apl
un conj
panden
Co
de la ét
verdade
incorp
formaci
bienest

Invertir en ética es potenciar las cualidades del género humano. Supone poner en el punto de mira el desarrollo futuro. La implementación de la ética pública conlleva un proceso que requiere tiempo para asentarse y madurar. Los valores solo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. Únicamente mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán obtener resultados benéficos para el país que aplique una política en esta materia. Con una política pública en ética que incorpore un conjunto de iniciativas, instrumentos y procedimientos es posible hacer frente a la pandemia de la corrupción.

Con el inicio del tercer milenio, aunque algunos gobiernos han incorporado el tema de la ética en su programa, muchos políticos y funcionarios están lejos aún de poseer una verdadera ética en su conducta. Hace falta darle una oportunidad seria a esta disciplina, incorporando nuevos modelos e instrumentos éticos a fin de operar una verdadera transformación en la conducta de los servidores públicos que se refleje verdaderamente en el bienestar de la ciudadanía.

hacia lo que es
ones, ejercita la
ue debe hacerse
entendimiento,
combinación de
gras con sólidos
s el equilibrio o

público, y culti-
iciente. De igual
del político y en
público. Ningún
es no integra la

rolar y frenar la
formas de orga-
ión señalan que
El 16 de abril de
un llamado a las

Administraciones
camino original
n razonamiento
amiento de doble
sviados que son
nientos positivos
s.

a en la honradez
tra la corrupción
e aplicación prác-
uier servidor del
sponsabilidad en

su aparición los
los por el poder,
es», como se las
te que impulse y
rdine las diversas
tivalores.