

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración



**LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: FUNDAMENTOS,
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROCESO PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ÉTICO
INTEGRAL EN LOS GOBIERNOS**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Óscar Diego Bautista

Bajo la dirección del doctor:
Rafael Bañón i Martínez

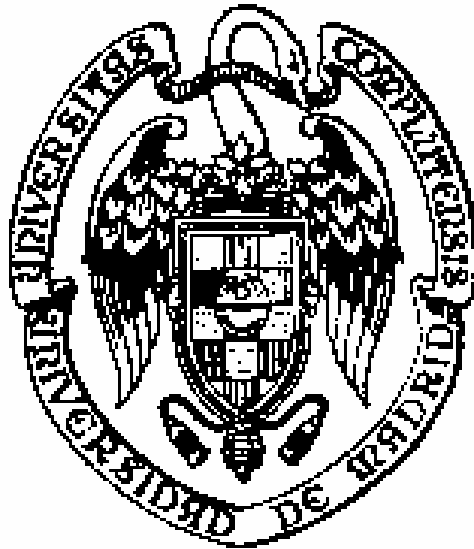
Madrid, 2007

ISBN: 978-84-669-3138-0

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II



TESIS DOCTORAL:

**LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. FUNDAMENTOS, ESTADO DE LA
CUESTIÓN Y PROCESO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA
ÉTICO ÍNTEGRAL EN LOS GOBIERNOS**

DOCTORANDO:

OSCAR DIEGO BAUTISTA

DIRECTOR:

CATEDRÁTICO RAFAEL BAÑÓN I MARTÍNEZ

JUNIO DE 2006.

Lo más aborrecible es que se gobierne olvidando el bienestar de la gente.

Confucio (Los cuatro grandes libros).

El hombre virtuoso es la regla y medida de los actos humanos.

Aristóteles (Ética Nicomaquea).

Sin la justicia, qué son los reinos sino unos grandes latrocinios.

San Agustín (La ciudad de Dios).

Es a la ética a la que corresponde determinar qué clase de hombre hay que ser para tener derecho a poner la mano en la rueda de la historia.

Max Weber (El político y el científico).

ÍNDICE

Introducción	11
---------------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA ÉTICA DENTRO DE LA VIDA PÚBLICA.....

1. Generalidades y principios de la ética.....	21
1.1 Una definición de la ética.....	21
1.2 Tipología de los actos humanos: vicios, virtudes y justo medio... ..	22
1.3 Valores y antivalores.....	26
1.4 Los principios.....	28
1.5 El porqué de la ética.....	29
1.6 Pioneros de la ética y la moral.....	29
1.7 Etimología de ética y moral.....	30
1.8 Objeto de la ética.....	31
1.9 El proceso de asimilación de la ética.....	32
1.10 Los géneros de vida.....	35
2. Conceptualización en política y gobierno.....	36
2.1 El Estado.....	37
2.2 El Gobierno.....	39
2.3 Las Instituciones Públicas.....	40
2.4 El Servicio Público.....	41
2.5 Los cargos públicos y sus titulares.....	42
2.6 El político.....	44
2.7 El funcionario público.....	45
2.8 El servidor público.....	48
3. De la ética a la ética pública. La ética en el gobierno y la administración pública contemporánea.....	49
3.1 Conceptualización de la ética pública.....	49
3.2 La ética como base del perfil del servidor público.....	50
3.3 Objeto de la ética pública.....	51
3.4 Beneficios de fomentar la ética pública	53

3.5 La ética: el mejor control para los gobernantes.....	55
3.6 La ética, ¿para las instituciones o para las personas?.....	57
3.7 La relativización del concepto. ¿Existe una o varias éticas?	58
4. La dualidad ética-política.....	59
4.1 La relación ético-política en busca de la satisfacción de la pluralidad de intereses.....	62
4.2 Formación con ética para actuar en política.....	64
4.2.1 La formación del gobernante con ética.....	64
4.2.2 La operación política bajo principios éticos.....	68
4.3 Principios para el decoro.....	69

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. DESARROLLO, PRINCIPALES MODELOS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	73
1. La administración científica.....	73
1.1 La importancia del factor humano.....	74
1.2 Las necesidades humanas de Maslow	75
2. El Modelo Burocrático Weberiano.....	76
3. La Nueva Gestión Pública	80
3.1 Los teóricos radicales de la Nueva Gestión Pública o de primera generación.....	82
3.2 Los moderados de la Nueva Gestión Pública o de segunda generación....	89
4. La gestión de calidad.....	93
5. El lugar de la ética en la gestión pública.....	95
5.1 La gestión de recursos humanos.....	95
6. Los valores en la Nueva Gestión Pública.....	100
7. El proceso de gestación de la ética en las administraciones públicas.....	110
8. El modelo de Infraestructura ética de la OCDE.....	113
8.1 Estándares de conducta en los países de la OCDE.....	117
8.2 Recomendación del Consejo de la OCDE para el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público.....	119
9. El fomento de la ética en los países de América Latina	122
9.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).....	123

9.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID...	124
10. Los modelos de ética de los Organismos Internacionales.....	126
11. El rebrote de la ética pública en la Nueva Gestión Pública.....	129

CAPITULO TERCERO.

LOS CODIGOS DE ÉTICA EN LOS ASUNTOS DE ESTADO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, ESPAÑA, MÉXICO Y NACIONES UNIDAS.

1. La ética en la gestión pública de los Estados Unidos. Los Principios y Normas de Conducta para los miembros del Poder Ejecutivo.....	134
1.1 Principios y Normas de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno	136
1.1.1 Principios de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno.....	137
1.1.2 Normas de conducta ética para los funcionarios del gobierno... ..	138
2. La ética pública en el Reino Unido. El Informe Nolan y las Normas de Conducta para la vida pública.....	145
2.1 Sobre las normas de conducta de los diputados.....	147
2.2 Sobre las normas de conducta de Ministros y funcionarios.....	153
3. La ética pública en España y el Código de Buen Gobierno.....	157
3.1 Algunos datos históricos en materia de ética pública.....	157
3.2 Identificación de valores para los servidores públicos.....	163
3.3 Autores y organismos que fomentan la ética pública en España.....	163
3.4 La ética en la España contemporánea y el Código de Buen Gobierno....	165
4. La ética en la gestión pública de México y el Código de los Servidores Públicos..	168
4. 1 Órgano de vigilancia de los servidores públicos: Secretaría de la Función Pública.....	168
4.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	170
4.3 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.....	174
5. Normas de conducta de la administración pública internacional para funcionarios de Naciones Unidas.....	177
5.1 Valores para los funcionarios de Naciones Unidas.....	177

5.2 Código Internacional de Conducta para los funcionarios públicos.....	180
--	-----

CAPITULO CUARTO.

EL DESCUIDO DE LA ÉTICA EN LA VIDA PÚBLICA Y EL ASCENSO DE LA CORRUPCIÓN.....

189	
1. El surgimiento de actitudes antiéticas.....	190
1.1 Descuido y rechazo de la ética en los gobernantes.....	191
2. La corrupción: un viejo malestar que sigue presente.....	200
2.1 La corrupción: su definición y ámbito de acción.....	203
2.2 El sentido económico de la corrupción.....	205
2.3 El sentido amplio de la corrupción.....	206
2.4 Niveles de corrupción.....	207
2.5 La corrupción en el ámbito público.....	208
2.5.1 La corrupción política.....	208
2.5.2 La corrupción administrativa.....	211
3. Factores que fomentan la corrupción.....	212
3.1 Factores socioculturales o externos al individuo.....	212
3.1.1 Factores políticos.....	212
3.1.2 Factores económicos.....	218
3.1.3 Factores administrativos.....	229
3.1.4 Factores sociales.....	232
3.2 Factores internos o estados afectivos en el individuo.....	240
3.2.1 La codicia.....	241
3.2.2 La avaricia.....	241
3.2.3 El anhelo de poder.....	242
3.2.4 El vacío existencial.....	242
3.3 Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos... ..	244
4. La corrupción, un problema mundial.....	245
4.1 Corrupción y globalización.....	249
4.2 El desprestigio de la política.....	254
5. El costo de la corrupción en la vida pública.....	257

CAPÍTULO CINCO

SISTÉMA ÉTICO INTEGRAL PARA LOS ESTADOS	263
1. Proceso de conformación del Sistema Ético Integral (SEI).....	263
1.1 Primera Fase. Identificación de la ética como materia prima. Deliberación, concienciación y voluntad política.....	264
1.2 Segunda fase. Asignación de un responsable, integración del equipo ético y misión institucional	265
1.2.1 El Consejo Ético.....	265
1.2.2 La misión del Consejo Ético.....	266
1.3 Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo.....	269
1.3.1 Un marco jurídico ético.....	270
1.3.2 Un marco normativo de conducta: los códigos de ética.....	271
1.3.3 La literatura como arma de acceso a la ética.....	273
1.3.4 El cine como instrumento de educación.....	274
1.3.5 El profesional en ética pública	
1.4 Cuarta fase. La operación del trabajo.....	276
1.4.1 La formación.....	279
1.4.1.1 Modos para la interiorización de la ética y la adquisición de responsabilidad.....	279
1.4.1.2 La formación en los ámbitos profesional y personal....	282
1.5 Quinta fase. Supervisión, Control y Evaluación.....	287
1.5.1 El público como testigo y vigilante en la prestación del servicio público.....	288
1.5.2 Un adecuado sistema de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos.....	288
1.5.3 Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos.....	290
1.5.4 Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía.....	291
1.5.5 Una mejora continua en el funcionamiento institucional.....	291
2. La incorporación del Sistema Ético Integral (SEI) en la política de Estado. Una política en Ética Pública.....	293

2.1 El Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP).....	293
2.1.1 Departamento de Estudios sobre Ética Pública.....	295
2.1.2 Departamento de Ética y Política (para políticos y candidatos a cargos de elección).....	297
2.1.3. Departamento de Ética y Administración (para funcionarios y personal de Nuevo Ingreso).....	299
2.1.4 Departamento de Supervisión, Control y Evaluación de la conducta del Servidor Público.....	300
2.2. Proyección del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) en el ámbito nacional.....	302
2.2.1 Fomento de la ética en los sectores privado, social y académico.....	303
2.3 Proyección del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) en el ámbito internacional.....	307
2.3.1 La construcción de una red de ética global.....	307
CONCLUSIONES	311
AGRADECIMIENTOS	319
SIGLAS	321
FUENTES CONSULTADAS	323
• Bibliografía.....	323
• Revistas, documentos de trabajo y ponencias.....	329
• Legislación y documentos.....	339
• Diccionarios.....	341
• Artículos periodísticos.....	341

INTRODUCCIÓN

Uno de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política así como de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, ni los gobiernos ni las administraciones públicas han logrado cumplir estas exigencias. Ya sea en países con economías débiles y carencia de recursos como en aquéllos con crecimiento económico y superavit financiero, existen una serie de vicios, actitudes antiéticas o antivalores en el seno de sus instituciones públicas que impiden que se opere con la máxima eficiencia anhelada y se alcancen por tanto los resultados deseados, aún en los escenarios más realistas. Esta situación ha generado que las demandas ciudadanas hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las instituciones públicas sean vistas como lentas, ineficaces e ineficientes, lo que a su vez genera que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, tendrá mayor posibilidad de éxito si se acompaña de principios y valores éticos. Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal íntegro por lo que la ética es vital pues tiene un impacto activo en el personal que a su vez se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones.

La integridad en el ser humano orienta la conducta al tiempo que permite actuar de acuerdo a valores. Los servidores públicos, entendiendo por éstos a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado (políticos, funcionarios y todos los que prestan sus servicios en las instituciones públicas), deben mantener un comportamiento íntegro al ocupar un cargo. Cuando éste personal posee probidad ejecuta cada acción con fundamento en la recta razón y acompañándose de una escala de valores.

Quienes sirven a la comunidad política trabajando bajo los elevados principios contribuyen a una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas en todos sus aspectos. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para que los ciudadanos otorguen confianza a su gobierno.

Para estudiar y reflexionar sobre la integridad de los servidores públicos es necesario contar con la ética, al ser esta disciplina la responsable de mostrar los valores necesarios para lograr una conducta adecuada. En el momento en que la ética es aplicada al ámbito público pasa a denominarse “ética pública” o “ética para la política y la administración pública”.

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 servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. Es además un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores practicados en el uso del poder público. Es un factor esencial para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. También es un instrumento clave para elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos. La excelencia de los asuntos de la gestión pública se podrá alcanzar si se cuenta con servidores públicos con sólidos criterios de conducta ética.

Todo individuo que participa de la función pública debe tener conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. El servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella. Los políticos junto con su equipo de funcionarios y técnicos, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos. Para eso se propusieron los políticos siendo candidatos. Por eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos. Por su parte, los funcionarios y equipo técnico, al trabajar para los políticos y ser los operadores de las instituciones públicas, se convierten en corresponsables en la función de gobierno. El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad y no para servirse de ella.

Una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política misma conduce al uso de la ética como 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. El fomento de los valores éticos en los servidores públicos permite concienciar en responsabilidad y compromiso generando así una mayor excelencia en la calidad y gestión de los intereses colectivos.

El comportamiento correcto de los gobernantes es una condición *sine qua non* para que exista una eficiente administración a la vez que un Buen Gobierno.

Si bien, históricamente, la ética ha estado presente en los asuntos de gobierno desde las antiguas civilizaciones, en los últimos tiempos se ha descuidado u omitido deliberadamente su participación en la función pública al ser un dique u obstáculo para aquellos que anhelan el poder pero no poseen valores ni virtudes, requisito previo para ocupar un cargo. Cuando en el sector público los valores se ausentan o se comienzan a diluir, las conductas dañinas hacen su aparición.

Si bien en la teoría política así como en la historia del pensamiento político es posible encontrar los fundamentos que dan origen a la relación entre ética y política, así como las directrices para aplicarla y hacerla operativa, es importante señalar que en la sociedad contemporánea investigar, hablar y escribir sobre ética y hacerlo además para referirse a la política y a las administraciones públicas puede resultar una tarea un tanto compleja y a veces incomprendida. Cuando se discute sobre la importancia de fomentar la ética en el campo de la política y el gobierno generalmente las reacciones en los interlocutores son de dos tipos: por un lado, existe una actitud de rechazo inmediato en ocasiones acompañada de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que en el mundo de la política, infectado por la mentira y la corrupción, pueda existir algún espacio para la ética; por otro lado, existe una postura más sensata, más prudente, que considera que la propuesta ética para los servidores públicos en estos tiempos es un acto de valor, un desafío, incluso es vista como un acto temerario, pero en cualquier caso, necesario e importante.

La ética pública implica necesariamente una relación con la política por lo que su campo de acción no se limita únicamente a los funcionarios públicos. Un Buen Gobierno, para ser considerado como tal, requiere no sólo funcionarios responsables sino también políticos responsables, puesto que son éstos quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones y, de éstas decisiones, depende a su vez la actuación de los funcionarios.

Cualquier gobierno estará legitimado si defiende y aplica una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano. Para contar con buenos gobiernos se requiere primero contar con individuos buenos. Es aquí donde entra la ética al formar o mejorar a las personas. Con sólo realizar una acción buena o hacerla bien, los servidores públicos ya están cumpliendo con los preceptos éticos, sin embargo, esta premisa por

sencilla que parezca, es difícil de alcanzar, como lo demuestran las numerosas conductas indebidas que se practican a diario.

El estudio de la ética pública responde a una de las tres cualidades que antaño señalaron los griegos cuando se referían a las características que debería tener cualquier individuo que aspirara a ocupar un cargo público: a) Lealtad hacia la Constitución establecida, b) Capacidad para el cargo, y c) Virtud y Justicia. El presente estudio pretende ser una contribución a la tercera característica, indagando sobre la manera en que se puede aspirar al logro de la virtud y al sentido de justicia en aquellos que ocupan cargos públicos para aplicar ambas durante el ejercicio de sus funciones.

La confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en la gestión pública y por los constantes casos de antivalores encontrados en la conducta de políticos y funcionarios tales como: abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, desenfreno, uso indebido del patrimonio público o corrupción.¹ Estas situaciones se repiten con cierta frecuencia, más aún, tienden a incrementarse. La razón es simple, durante mucho tiempo se descuidó la ética en la formación de políticos y funcionarios públicos. Incluso hoy en día, son pocos los gobiernos en el mundo que cuentan con alguno de los siguientes instrumentos básicos: a) Un responsable para Asuntos Éticos del Gobierno, b) Una oficina o área de ética pública, c) Una Ley Ética, d) Un Código Ético de Gobierno o e) Un programa de ética en el plan de gobierno. La pérdida de la confianza es grave, porque sin ella la sociedad y el gobierno se dividen. El estado se fractura. El valor de la confianza es una condición para la integración de gobernantes y gobernados.

Los antivalores en general y la corrupción en particular, generan ineficiencia en el servicio público. Pese a existir diversos mecanismos que intentan combatirlos éstos son normalmente meros instrumentos de control externo al individuo pero dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere al control interno, al autocontrol, al fomento de valores. No obstante, la ética no pretende ser la panacea a los problemas que enfrentan los gobiernos y las administraciones públicas, sino un instrumento más de la “caja de herramientas”. Cualquier técnica aplicada en la gestión pública: calidad,

¹ El déficit de confianza en los gobiernos durante la década de los noventa dio lugar a que en 1998, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizara una serie de estudios al respecto. Como resultado de los mismos se publicó en 2000 la obra titulada “Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE”. Asimismo, el *Barómetro de la corrupción 2004* señaló que para los españoles las instituciones más corruptas son los partidos políticos por lo que desconfían de éstos.

evaluación, rendición de cuentas, etcétera, podrá tener mayor impacto si se acompaña de la ética.

El principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de valores sino su interiorización en las personas, es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria, logrando que las cualidades éticas florezcan en la vida de los servidores públicos. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. No basta con que un individuo posea conciencia sobre la importancia de la ética si finalmente actúa de forma contraria a la que ésta le dicta. Más allá de la conciencia está, y esto es lo más importante, el hecho de actuar como se piensa.

El problema principal que aborda esta investigación es el buscar el modo de fomentar y fortalecer los valores y virtudes en políticos y funcionarios. De esta manera nace el *objeto de estudio* de este trabajo, el cual será: Identificar y rescatar los fundamentos que expliquen y justifiquen la necesidad de la ética en los gobernantes y funcionarios así como indagar sobre los principales mecanismos existentes (acciones, herramientas, métodos de aplicación) para el fomento y fortalecimiento de los valores.

Las preguntas básicas que constituyen el eje de la investigación son:

- 1) ¿Por qué es necesaria la ética en la vida pública?
- 2) ¿Cuál es el estado de la cuestión, es decir, la situación de la ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas?
- 3) ¿Dónde se ubica la ética dentro de una estructura organizativa?
- 4) ¿Qué sucede cuando la ética se ausenta de la vida pública?
- 5) ¿Cómo se puede fomentar la ética en términos operativos dentro de las instituciones públicas?

Los fundamentos que sirven de *Marco Teórico o Conceptual* parten de la disciplina ética básica, de las obras de autores clásicos de la teoría política: Las *Éticas Nicomaquea, Eudemiana y Magna moral* de Aristóteles, los *Tratados Morales* de Séneca, *Sobre los deberes* de Cicerón, *Las Meditaciones*, de Marco Aurelio o *Los Cuatro Grandes Libros* de Confucio, en las cuales es posible encontrar los elementos que demuestran la importancia de la ética en la vida pública así como su estrecha vinculación con la política, siendo que política y ética forman un todo difícilmente diferenciable. También se revisan autores contemporáneos, estudiosos de la ética

pública como: Max Weber, Hans Kung, Aladis McIntire, Amitai Etzioni, Amartya Sen, Zygmunt Bauman, Gerald Caiden, Adela Cortina, Victoria Camps, Manuel Villoria, José Luis Aranguren, Javier Muguerza, entre otros.

Es de señalar que en el pensamiento político contemporáneo existe una corriente cuyos seguidores adoptaron el nombre de *comunitaristas* y que plantean un retorno de la política hacia las virtudes del pensamiento clásico griego, en concreto a las virtudes aristotélicas. El líder de esta corriente es Aladis McIntyre. De igual manera, el tema de la ética se encuentra inmerso en el desarrollo de la teoría administrativa pasando por la teoría Humano-Relacionista, el Desarrollo Organizacional, la Pirámide de Maslow, el Modelo Burocrático Weberiano y el Modelo de la Nueva Gestión Pública, así como la filosofía de la calidad. Es de señalarse que, en la última década, a partir de los años noventa del siglo XX, el interés por la ética y su debate contemporáneo también es consecuencia de la concienciación y participación ciudadana ante el incremento de los escándalos de corrupción y otras actitudes antiéticas. Finalmente, conviene señalar que, en los últimos años, existe una creciente atención hacia el fomento de la ética en disciplinas como la biología, la medicina, los negocios o la tecnología, donde existen Comités de Ética, no así en las áreas sociales que, por ahora, parecen haberse quedado al margen.

Sirve de *Marco de Referencia* la revisión de los siguientes elementos: a) El modelo de la OCDE de *Infraestructura Ética*, b) El programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, y c) Los Códigos de Ética de Naciones Unidas, Estados Unidos, Reino Unido, España y México.

Con fundamento en el Marco Teórico y en el Marco de Referencia es posible plantear los siguientes supuestos:

- Cuando se rescatan y fomentan en los servidores públicos los valores éticos, éstos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de cuerpo lo que conduce a una actuación con mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber.
- A mayor cultura organizacional y de valores mayor cambio de actitud en los servidores públicos bajo la adquisición de principios de responsabilidad y eficiencia, lo que a su vez conlleva a elevar la calidad de los servicios.

- A mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética en quienes participan en los asuntos públicos, mayor será la posibilidad de surgimiento de conductas basadas en antivalores durante el ejercicio de las tareas, por más competentes y expertos que aquéllos sean. La falta de mecanismos para el fomento e instrumentalización de la ética pública así como la penetración de estereotipos externos (no necesariamente positivos) alteran los principios de conducta en la vida pública, contribuyendo así a elevar los actos antiéticos.
- Si se cuenta con servidores íntegros que actúen ofreciendo resultados eficientes es posible recuperar la confianza ciudadana y aspirar a ser un Buen Gobierno.

Pese a la pluralidad irreductible de orientaciones valorativas en el mundo contemporáneo, este proyecto parte de la hipótesis de que es posible alcanzar un marco procedimental suficientemente fundado para lograr acuerdos normativos, en situaciones concretas, ligadas a los deberes de los gobernantes y funcionarios públicos.

El periodo que abarca este estudio comprende principalmente la última década del siglo XX y el primer lustro del nuevo milenio.

Plan de Exposición. Para responder a cada una de las interrogantes planteadas anteriormente se han desarrollado diferentes capítulos, uno por cada pregunta, lo que da origen a la estructura de la investigación en cinco capítulos, con sus correspondientes apartados que se presentan a continuación.

El primer capítulo denominado *Marco Teórico Conceptual de la ética dentro de la vida pública*, tiene por objetivo conocer la ética pública, definirla, fundamentar su origen, su objeto, su importancia, su necesidad y los beneficios que conlleva. El capítulo está compuesto por cuatro apartados. El primero presenta las generalidades y principios de la ética señalándose algunos elementos básicos de ésta disciplina, su definición, la etimología de ética y moral, el objeto de estudio. El segundo apartado presenta la conceptualización para la política y gobierno desarrollándose las categorías básicas utilizadas en la obra: institución pública, servicio público, gobierno, gobernante, cargo público o servidor público. El tercer apartado se adentra específicamente en la ética pública, argumentando sobre la idea de que la ética es un instrumento importante de control sobre los gobernantes. El cuarto apartado expone los fundamentos que dan origen y sustento a la vinculación entre ética y política así como a la importancia de la formación del gobernante con ética.

El segundo capítulo titulado *La ética en la Gestión Pública. Desarrollo, principales modelos y estado de la cuestión*, da respuesta al planteamiento sobre cuál es la situación de la ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas, qué acciones se están llevando a cabo, quienes las realizan y de qué manera. Se conforma de dos grandes apartados. El primero se refiere a los valores éticos dentro de las corrientes teóricas del pensamiento administrativo, en el que se identifican los principales valores en el desarrollo de la teoría administrativa. Se parte de la administración científica pasando la corriente de relaciones humanas, el Modelo Burocrático Weberiano y la Nueva Gestión Pública. El segundo apartado analiza los principales modelos de ética pública en el escenario internacional señalando además el estado de la cuestión de esta materia.

El tercer capítulo se denomina *Los Códigos de ética en los asuntos de Estado. Los casos de Estados Unidos, Reino Unido, España, México y Naciones Unidas*. Se compone de cinco apartados, los primeros cuatro responden a la situación de la ética pública en cada uno de los países señalados, mientras que en el quinto apartado se refiere al Código de Ética en los funcionarios de Naciones Unidas.

El cuarto capítulo titulado *El descuido de la ética en la vida pública y el ascenso de la corrupción*, expone lo que sucede cuando los valores éticos se ausentan del servicio público, identificando en general los antivalores más comunes y desarrollando en particular el caso de la corrupción como una actividad que ha acompañado al hombre a lo largo de su historia pero que, en los últimos tiempos, se ha hecho más evidente. Se compone de cinco apartados. El primero señala las actitudes antiéticas más comunes en el servicio público. El segundo se refiere a la corrupción en particular presentando dos definiciones de la misma, una en sentido económico y otra en sentido amplio. El tercer apartado se refiere a los factores más comunes que fomentan la corrupción, clasificándolos en factores externos o socioculturales al individuo y factores internos o estados afectivos en el individuo. El cuarto apartado se refiere a la corrupción como problema mundial y el último apartado subraya el costo de la corrupción en la vida pública.

El último capítulo se titula *Sistema Ético Integral para los Estados*, el cual intenta responder a la siguiente cuestión: ¿Cómo fomentar y aplicar la ética en los servidores públicos, tanto políticos como funcionarios? Como resultado de la investigación se presenta un modelo sistémico que integra un conjunto de instrumentos y acciones que permitan garantizar una ética aplicable en los principales actores de las

decisiones y ejecuciones públicas. El capítulo se compone de dos grandes apartados. El primero expone los elementos que integran el Sistema Ético Integral (SEI) el cual está conformado por cinco fases; en tanto que el segundo apartado se refiere a la manera de aplicar éste modelo de manera institucional dentro de una política de Estado.

Las fuentes utilizadas en este estudio se presentan de forma detallada al final del mismo, clasificadas de la siguiente manera: a) Bibliografía, b) Revistas, documentos de trabajo y ponencias, c) Legislación y documentos, d) Diccionarios y e) Artículos periodísticos. Además de la consulta rigurosa de biblioteca, se han utilizado vía *on-line* materiales relativos a la ética: documentos, códigos, ponencias y artículos de organismos relativos a los asuntos de gobierno y administración pública, tales como: a) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) www.clad.org.ve, b) Iniciativa Interamericana de Capital Social www.iadb.org, c) Instituto de Gobernabilidad de Cataluña www.iigob.org, d) Probidad para América Latina, www.probidad.org, e) Transparencia Internacional, www.transparency.org, f) Transparencia Internacional para América Latina, www.tilac.org, g) Tecnología para las Organizaciones Públicas, www.top.org.ar. También se han revisado los estudios e informes de la OCDE respecto a la ética en el servicio público aplicada en los países miembros, la colección bibliográfica, hemerográfica y documental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, así como de la Real Academia Española de Ciencias Morales y Políticas.

Finalmente, es conveniente, antes de iniciar la lectura de esta obra, aclarar los siguientes puntos:

- Si bien existen servidores públicos irresponsables que practican conductas antiéticas durante el ejercicio de sus funciones, también existen servidores públicos honestos, respetuosos con su trabajo y comprometidos con sus tareas los cuales contribuyen con su esfuerzo a la marcha y desarrollo de las instituciones.
- Las conductas contrarias a la ética han existido y, seguramente, existirán siempre cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. No obstante, el hecho de reconocer esta situación no exime de reflexionar y plantear un conjunto de medidas a fin de mermar su alcance.
- Si bien la ética pública contribuye a la lucha para prevenir y evitar la corrupción no se queda únicamente en ello, persigue el objetivo de contar con buenos

gobiernos que afronten los grandes retos de injusticia, pobreza, soledad, desconfianza o insatisfacción que padecen los ciudadanos.

- El estudio de la ética pública invita a ir más allá, hacía una reflexión profunda, adentrándose en un universo fascinante.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA ÉTICA DENTRO DE LA VIDA PÚBLICA.

El cargo público es el que dará a conocer al hombre.

Aristóteles

1. Generalidades y principios de la ética

Para una mayor comprensión del concepto de ética pública, conviene manejarse desde lo general hasta lo particular. Es necesario conocer los aspectos básicos de la ética como disciplina, es decir, su definición, su objeto de estudio, sus diferencias o similitudes con respecto a lo moral o su relevancia en la vida del ser humano. Mediante el conocimiento de éstos elementos se estará en adecuada posición para comprender la existencia de éste instrumento en la política y la administración pública que pasará a llamarse ética pública.

1.1 Una definición de la ética

La ética estudia los actos del individuo, entendiendo por acto “una disposición voluntaria de la inteligencia que suscita, controla y dirige las operaciones mentales para conseguir un estilo determinado de ocurrencias” (Marina, 1995, 163). Cada acción en el comportamiento tiene un nombre. Aristóteles explicó en que consistían cada una de las diferentes actitudes del ser humano, entre las cuales se encuentran las siguientes:² A la persona que siempre se molesta se le denomina *iracundo* y al estado de ánimo *ira*; quien ambiciona riquezas desmesuradas es el *avaro* y el estado es la *avaricia*; quien delibera con sano juicio es *prudente*, y el estado de ánimo es la prudencia, quien habla con la verdad es *verídico* y al estado de ánimo se le denomina *veracidad*, etc. Todo individuo a lo largo de la vida adopta caracteres específicos para aplicarlos en su

² Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro II, 1107b.

conducta diaria, de esta manera va adquiriendo principios éticos y formando su identidad.

La ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. “La ética es la morada o lugar donde se habita, es el refugio de toda persona, la fortaleza inexpugnable del ser humano. Es suelo firme para caminar sobre la vida. La ética es una lámpara que ilumina al hombre en su vida” (Ferreira, 2005). Es la raíz donde se sujeta el individuo frente a los vientos de las pasiones. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta. El ethos del hombre es la tierra fértil de donde brotan todos los actos humanos que dan fundamento a una forma o modo de vida.

1.2 Tipología de los actos humanos: vicios, virtudes y justo medio

Una vez conocidas las formas de comportamiento, la ética las clasifica. Por un lado, en aquellos actos que benefician, son positivos o convenientes al ser humano en tanto que no perjudican ni a uno mismo ni a otro, por el contrario ayudan a los semejantes, por ejemplo, la justicia, la libertad, el honor o la prudencia. A estos se les denomina virtudes. Por otro lado, en aquellas que perjudican, son negativos o inconvenientes porque perjudican tanto al que lo realiza como al que lo recibe se les denomina vicios, son ejemplo de éstos la injusticia, el despotismo, la traición o la imprudencia.

Para Aristóteles “la virtud de un hombre es un bien digno de honra porque gracias a ella, viene el hombre a ser honesto o bueno.”³ Es la potencia específica que el hombre tiene de afirmar su propia excelencia, es decir, su humanidad. “Es una forma de ser pero adquirida y duradera: es lo que nosotros somos porque hemos llegado a serlo. Es nuestra forma de ser y de actuar humanamente, es decir, nuestra capacidad de actuar bien. No hay nada tan bello y tan legítimo como que el hombre actúe correctamente” (Compte-Sponville, 2005,14)

³ Aristóteles, *Gran ética*, p. 36

La virtud es una fuerza que actúa o que puede actuar. Así, la virtud de un hombre es querer y actuar humanamente. Este ejemplo, tomado de los griegos, dice lo esencial: la virtud es potencia, pero potencia específica. La virtud de un ser es lo que le confiere su valor o, dicho de otro modo, su propia excelencia. Virtud en el sentido general, es potencia; y en el sentido particular: humana potencia o potencia de humanidad. Las virtudes morales hacen que un hombre parezca más humano o más excelente que otro y sin las cuales, seríamos calificados de inhumanos. Esta situación supone un deseo de humanidad sin el cual cualquier moral sería imposible. La virtud es una disposición adquirida para hacer el bien. No el Bien absoluto, no el Bien en sí mismo, que bastaría con conocer y aplicar. El bien no existe para contemplado sino para ser llevado a cabo. La virtud es el esfuerzo por alcanzar el bien, y éste sólo existe en las acciones buenas y en las buenas intenciones designadas por la tradición con el nombre de excelencias. ¿Y cuál es la excelencia propia del hombre? Aristóteles respondía que aquello que le distinguía de los animales o, dicho de otra forma, la vida racional,⁴ de manera que los actos de los individuos virtuosos se hayan regidos por la recta razón. En definitiva las virtudes son nuestros valores morales pero encarnados en la medida de lo posible, vividos en acto. Los tratados de Ética enseñan que cuando las acciones de la persona se acompañan de las virtudes ésta se halla en un estado “activo” el cual implica ser responsable y consciente de cada movimiento o acto a realizar. Estar en acto significa que el sujeto es dueño de la situación, que domina los deseos conforme a la recta razón.

Una identificación de las principales virtudes señaladas por Aristóteles en su obra sobre ética son las siguientes: amabilidad, cordialidad, amistad, autoridad, capacidad, compromiso, fortaleza, generosidad, honor, humildad, jovialidad o buen humor, justicia, lealtad, libertad, magnanimidad, magnificencia, moderación, paciencia, prudencia, respeto, sabiduría, sinceridad, sobriedad, templanza, valor, veracidad o franqueza.⁵

En suma, “La mejor forma de vida sea para el individuo, sea para los Estados, es decir, particular o colectivamente, es la vida unida a la virtud dotada de medios suficientes para tomar parte en las acciones virtuosas”⁶

⁴ Ibid, *Ética a Nicomaco*, I, 6 1097b22- 1098 a 20)

⁵ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libros 2, 3, 4 y 5.

⁶ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro VII, Capítulo 1, 1324a

Lo contrario a la virtud es el vicio, la disposición a hacer el mal. Respecto de los dos tipos de actitudes, ya desde la Grecia clásica se señaló que las virtudes son mejores aunque son más difíciles de alcanzar, por eso la mayoría de las personas se inclina por los vicios. Aristóteles escribió que “Por naturaleza somos más inclinados a la intemperancia y deshonestidad que no a la modestia”⁷ Cuando un individuo actúa bajo la influencia de algún vicio se hallaba en estado “pasivo”. Permanecer en este estado implica moverse bajo la influencia del vicio, sin entendimiento ni razón, se es movido por el influjo de la pasión. El concepto *Pasión* proviene de “pasivo” y aplicado al ser humano significa “un estado inactivo del sujeto” o “una perturbación desordenada de ánimo”. Pasión o pasivo es lo contrario a estar “activo” o en “acto”. Cuando no hay razón hay pasión, entendida como un estado que mueve al hombre sin deliberación. Una pasión arrastra, desquicia, esclaviza. Las pasiones mueven al ser humano sin tomar en cuenta su voluntad. Todo lo que no se hace de manera libre y deliberada se hace con pasión. Metafóricamente, Platón retoma esta idea mediante la *Alegoría de la Caverna*, en la que muestra, por un lado, a aquellos que viven dentro de una caverna, en la oscuridad, sumergidos en la ignorancia, y por otro, a aquellos que logran salir de ésta y ver la luz, descubriendo así la verdad mediante el conocimiento. Aristóteles se refiere a esta situación también en términos metafóricos al hablar de los que viven “dormidos” y los que están “despiertos.”

Algunos de los vicios más comunes en la conducta del ser humano señalados por Aristóteles son: la ambición, la ira, la adulación, la indiferencia, la cobardía, la envidia, la malevolencia, la vulgaridad o mal gusto, el desenfreno, la insensibilidad, la mentira, la jactancia, la desvergüenza, la pereza, el robo o la injusticia.

El estudio de la ética señala que las virtudes constituyen el equilibrio moderado entre los extremos. Por ejemplo, respecto al uso que el ser humano hace del dinero, en un extremo está el *avaro* quien anhela acumular, y en el otro se halla el *prodigo* quien derrocha sus recursos. El equilibrio entre ambos, el “justo medio”, es en este caso aquél que hace uso del dinero con quién debe, cuanto debe, cómo debe y donde debe y a ese individuo antaño se le llamó *liberal*. En relación al carácter, aquel a quien todo molesta y se encuentra constantemente de mal humor es el *irascible*, su opuesto es aquel que nunca se molesta y se le denomina *anirascible*, el justo medio entre ambos es el *apacible*. En el campo de los placeres, en un extremo está el *desenfrenado* o

⁷ Aristóteles, *Gran Ética*, p. 56

intemperante, su opuesto es el *insensible* o *frío*, es decir que no siente placer alguno, el justo medio se encuentra en *sobrio, moderado o templado*. En palabras de Aristóteles, “La virtud es por consiguiente una disposición a actuar de manera deliberada, consistente en una mediedad relativa a nosotros, determinada por la razón y del modo en que la determinaría el hombre prudente. Es una mediedad entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto.”⁸ De esta manera todo justo medio es una virtud.

El siguiente cuadro concentra los diversos comportamientos del hombre clasificados en virtudes y vicios.

CUADRO DE VIRTUDES Y VICIOS EN EL SER HUMANO		
<i>Extremo</i>	<i>Justo Medio</i>	<i>Extremo</i>
Irascibilidad	Apacibilidad	Anirascibilidad
Temeridad	Valor	Cobardía
Desvergüenza	Pudor	Timidez
Desenfreno	Templanza	Insensibilidad
Envidia	Benevolencia	Malevolencia
Lucro	Lo justo	Pérdida
Prodigalidad	Liberalidad	Avaricia
Jactancia	Sinceridad	Auto depreciación
Adulación	Amistad	Grosería
Servilismo	Dignidad	Suficiencia
Voluptuosidad	Fortaleza	Sumisión a la desgracia
Vanidad	Magnanimidad	Pequeñez de espíritu
Extravagancia	Magnificencia	Desaliño
Bellaquería	Sabiduría	Simpleza

Fuente: *Ética Eudemiana, Libro II, Capítulo 3, 1221a*

La práctica de las virtudes es lo que se denomina “el bien”, mientras que “el mal” será la práctica de los vicios. En la medida en que el ser humano comprende cada

⁸ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro II, capítulo 6, 1107a

uno de sus actos se forma y despierta la conciencia, y gracias a ella el hombre adquiere la posibilidad de elegir lo que considera más acertado bajo su responsabilidad.

La suma de actos adoptados en una colectividad da origen a las costumbres. No obstante, las costumbres no son inmutables sino que cambian a lo largo del tiempo. Con el desarrollo histórico del hombre, cada grupo humano, en sus distintos lugares y épocas ha establecido costumbres y deberes dando origen a las normas morales. Si los actos de los miembros de la comunidad se inclinan por las virtudes las costumbres serán buenas de lo contrario serán los vicios los que se reproducirán al hacerse comunes.

1.3 Valores y antivalores

Valorar es dar reconocimiento a ciertas actitudes como la justicia, la generosidad, la amistad, así como a determinados conceptos como la libertad, la felicidad, el honor, etc. Se reconocen como algo deseable digno de ser imitado. Los valores se asocian a las virtudes. Cuando un grupo de individuos practica alguna virtud y es valorada por una colectividad se convierte en valor. Sucede lo mismo con los antivalores en relación a los vicios.

Todo grupo humano posee maneras comunes de comportarse en sus relaciones y prácticas sociales. Dichas maneras, al tener un reconocimiento, poseen un valor. El conjunto de valores integran una cultura. Los valores son ideas, opiniones o creencias que comparten, reconocen y aceptan los integrantes de un grupo social y que se refieren a pautas deseables de conducta. Proporcionan los parámetros para determinar qué actitudes son apropiadas. Los valores se acompañan de un conjunto de creencias sobre lo justo, bueno y útil. Contribuyen al logro de un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta. Para saber si un valor lo es verdaderamente hay que acudir a la disciplina ética porque está trata precisamente las diversas costumbres y hábitos del ser humano que sirven de referentes para su calificación.

Los valores orientan las convicciones sobre el modo de hacer las cosas e interactuar. En una sociedad, a mayor fertilidad de valores existe una austeridad de normas, leyes y controles. Los valores, los principios y las normas éticas encaminan la acción social.

Se dan diferentes líneas de investigación en el estudio de los valores, así por ejemplo existen criterios como el de la mayor o menor universalidad de los valores, su

durabilidad, su amplitud o la relación de unos con otros. Un enfoque distinto se refiere a la existencia, por un lado, de *valores supremos o universales*, los cuales existen a lo largo de la historia y en diferentes culturas, por ejemplo, la verdad, la justicia, la belleza, la libertad, la paz, la vida; por otro lado existen los *valores instrumentales* que se consideran medios para alcanzar los valores supremos, entre ellos están: el trabajo, la productividad, la eficiencia, la tolerancia, la educación, etc. “Los *Valores Supremos*, son aquellos que trascienden en el tiempo: verdad, justicia, belleza, integridad, libertad, paz. Los *Valores instrumentales* o medios para alcanzar los valores esenciales: el trabajo, la productividad, la economía, el respeto a la autoridad, la libertad de expresión, desarrollo de personal, la igualdad de oportunidades” (Ferreira, 2005, 8).

No toda idea o creencia reconocida y operada en un grupo humano es un valor. Por ejemplo, en una sociedad donde la corrupción se ha extendido a niveles inauditos, hasta el grado de hacerse crónica, ésta se vuelve parte de la vida diaria. Un individuo inmerso en una comunidad corrupta corre el riesgo de perder la capacidad de percepción para saber si la acción que realiza es considerada como un valor o no. En tanto que otros individuos pueden no tener ya esa capacidad de discernimiento o no haberla tenido nunca, y la aceptan como algo normal o rutinario los comportamientos antiéticos. Cuando una sociedad se encuentra baja en recursos morales, se transforman los valores deseables y surgen conductas acompañadas de antivalores. A su vez, los antivalores, se expanden y se prolongan en el tiempo entre cada vez más personas dejando de ser su existencia algo “anormal” para convertirse en “normal”⁹

Con el transcurso del tiempo y con la incorporación de nuevos patrones en la vida diaria, las sociedades cambian, y con ellas los valores. A través de la historia es posible apreciar que existen valores que se derrumban y otros que surgen. Los cambios ocurridos en las últimas décadas en diversos ámbitos, como los demográficos, educativos, de salud, de género, tecnológicos y económicos, han influido en la cultura nacional y el sistema de valores tanto de forma positiva como negativa. Ejemplos de esos cambios son la valoración de la democracia como una mejor forma de gobierno, la disminución de la natalidad, el aumento de la edad para el matrimonio, las relaciones sexuales prematrimoniales, *la integración* de la mujer en el trabajo, el divorcio, la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública, la preocupación por la ecología, el medio

⁹ Un proverbio chino dice “Repite mil veces una mentira y se convertirá en verdad”.

ambiente y los derechos humanos, etc. Dichos cambios dan testimonio de las transformaciones de los sistemas valorativos en los últimos tiempos.

1.4 Los principios

Un principio es una causa primera que guía el actuar de una persona. Cuando un individuo realiza actos desmesurados en torno a la acumulación de dinero su principio es la avaricia, en tanto que si comparte sus bienes auxiliando al semejante su principio es la generosidad. Estos ejemplos responden a dos casos diferentes, el primero a la pasión por el dinero y el segundo a una disposición a la generosidad, es decir, dependiendo de los principios que adopte una persona su conducta será para bien o para mal. De esta manera, que cada uno siga el camino de la virtud o el vicio, es una opción voluntaria.

Cuando los principios se asocian a los valores y a la ética, establecen un compromiso público como resultado de la conveniencia social que les dio origen. En toda norma ética hay una deliberación previa seguida de una decisión sobre lo que se considera conveniente. “Los mandatos de moralidad prescriben realizar determinadas acciones porque humanizan y evitar otras porque deshumanizan” (Cortina, 1998, 72)

Cuando se formula una proposición que sirve de guía a la acción y se adopta, se adquiere un principio. Algunas de las expresiones más comunes en la sociedad que conllevan principios positivos son: “Honra a tus padres”, “Respeto a los mayores”, “No hagas a otros lo que no quieres que te hagan a ti”, “Trata como quieras ser tratado”, “Da ejemplo de cosas buenas”, “Has el bien”, “Ayuda al necesitado”, “Práctica la generosidad”, “Sirve a tu comunidad”. En contraparte, algunas frases que plantean principios negativos son: “Quién no tranza no avanza”, “Tiempo es dinero”, “No confíes ni en tu sombra”, entre otros.

Los principios son necesarios en cualquier sociedad y por consiguiente, en cualquier proceso de formación y enseñanza porque el ser humano es ante todo un ser racional. Son el fundamento de cualquier construcción ética, aunque su implantación siempre tendrá mejor resultado si se acompaña de la convicción, es decir, de la persuasión y del convencimiento racional gracias a la deliberación.

1.5 El porqué de la ética

Cuando una persona adquiere el conocimiento ético va moldeando su forma de ser. Aunque los seres humanos nacen con un temperamento innato que puede resultar difícil de modificar, es posible incorporar nuevos hábitos mediante el estudio de la ética que permitan a la persona encauzar su comportamiento e ir adquiriendo un *nuevo carácter* o reconduciendo el que se tiene. En la medida en que el individuo se sumerge en esta disciplina se va forjando a sí mismo al elegir unas posibilidades vitales y rechazar otras, siendo entonces que el quehacer ético es un hacerse a sí mismo. Y así como el escultor da forma a la piedra y el carpintero lo hace con la madera, trabajando ambos con un material externo, quien estudia la ética se da forma a sí mismo al elegir la forma de actuar en su vida. El perfeccionamiento o mejora de uno mismo es la clave de todo progreso ético. No obstante, este proceso no es fácil de lograr porque implica voluntad, esfuerzo, tiempo, constancia para renovarse. En este sentido, conviene recordar una máxima de Confucio que dice: “El hombre debe renovarse cada día y después volver a renovarse, renovarse sin descanso y nunca dejar de renovarse” (Yáñez, 2000, 124). En esta misma idea Adela Cortina señaló: “En apropiarse de las mejores posibilidades vitales para forjarse un buen carácter consiste la sabiduría ética, y a esa necesidad originaria de elegirlo llamamos *libertad* en un sentido básico. Puesto que estamos condenados a ser libres, a tener que elegir, lo más inteligente es hacer buenas elecciones, *forjarse un buen carácter*, que es a fin de cuentas en lo que consiste ser bueno” (Cortina; 1998).¹⁰ En otras palabras, la ética es un tratado para hacer el bien a uno mismo y a los semejantes.

1.6 Pioneros de la ética y la moral.

Fueron los antiguos griegos los primeros en hablar de ética. La primer obra escrita sobre el tema es de Aristóteles, en el siglo IV antes de Cristo. En su “Ética Nicomaquea” o “Ética a Nicomaco” expone y desarrolla una clasificación sobre las distintas actitudes del ser humano. También existen otras dos obras sobre ética

¹⁰ No sólo las personas deben forjarse un carácter, también las organizaciones e instituciones, porque unas y otras van adquiriendo un modo de ser u otro según las posibilidades de las que disponen. En suma, la ética en el ser humano es un acto de libertad, de responsabilidad y de compromiso con los demás.

asignadas al autor como son la “Ética Eudemiana” y la “Magna moral” En la primera de estas obras, Aristóteles afirma que todo aquel interesado por las cuestiones políticas debe conocer la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos que corresponden al objeto de estudio de la ética, la que de alguna manera, como el mismo señaló,¹¹ “no es más que una parte del saber de la ciencia política”, por lo que se convierte en una herramienta poderosa de que se vale todo Estado que se preocupa por la formación de sus gobernantes.

Si bien Aristóteles es el primero en escribir sobre ética no es el primero en hablar de ella, él mismo reconoce que lo que él ha escrito no es sino una recopilación de lo ya dicho por otros sabios y filósofos que le precedieron.¹² Los romanos, por su parte, fueron los primeros en escribir sobre moral, atribuyéndose a Cicerón el empleo por vez primera de esta palabra (siglo I a.c.). Por tanto, los antiguos sabios que enseñaron y escribieron sobre ética fueron quienes definieron qué acciones en el ser humano son consideradas como *virtudes* y cuales como *vicios* y lo hicieron con fundamento en el estudio profundo de las diferentes actitudes de la naturaleza humana. La ética y la filosofía son disciplinas de conocimiento que proceden de las antiguas civilizaciones.

1.7 Etimología de ética y moral.

Desde el punto de vista etimológico así como del uso en general que de ellas hacen las personas en la vida cotidiana, las expresiones “ética” y “moral” significan lo mismo. El vocablo “ethiké-ética” procede del griego ethos, que significa “hábito”, “carácter”, igual que el término latino “mos-moris” del que procede “moral”¹³ que significa “costumbre” o “que tiene buenas costumbres”. “De suerte que moral y ética se refieren al modo de ser o carácter que las personas van forjándose a lo largo de su vida” (Cortina; 1998: 25). Siendo entonces que la razón principal que las diferencia es la cultura de la que proceden. Sin embargo, la disputa sobre el significado de ambos conceptos ha estado presente a lo largo de la historia existiendo diversos enfoques como

¹¹ *Ética Nicomaquea*, Libro primero, 1094b.

¹² Es de señalar que en el debate del pensamiento político y filosófico contemporáneo existe una corriente denominada *Comunitarista* la cual plantea el retorno a las virtudes planteadas por Aristóteles. Autores de esta corriente de pensamiento son: Aladys McIntyre, Amartya Sen, Amitai Etzioni, entre otros.

¹³ El Diccionario Enciclopédico Larousse, (1994) de México, define la moral de la siguiente manera: “*Parte de la filosofía que enseña las reglas que debe gobernar la actividad libre del hombre*”.

los siguientes: *a) Enfoque laicidad-religiosidad.* Hay autores que consideran que la moral se refiere a lo religioso y la ética a lo laico. Otros consideran que ambas son parte de la religión o viceversa, es decir, que ambas son laicas. La idea de asociar el término moral al de religión se debe a que el Cristianismo retomó el concepto de moral usado por Cicerón, precisamente cuando la cultura cristiana comenzaba a cobrar importancia. Posteriormente, pensadores cristianos como San Agustín y Santo Tomás de Aquino harán lo mismo con la ética aristotélica. De ahí que para muchos la sola mención de ética o moral les traslade a un mundo religioso. *b) Enfoque teórico-práctico.* Se refiere a que la ética se encuentra en el estudio, análisis y reflexión filosófica y/o académica mientras que la moral se ubica en la parte práctica, operativa o de ejecución. En este caso la moral sería la ética llevada a la práctica. *c) Enfoque elitista o de clase.* Se refiere a que la ética se usa más en el ámbito académico mientras que la moral se emplea en el ejercicio cotidiano del lenguaje o de uso popular. *d) Enfoque general-particular.* Considera que la ética establece lineamientos generales que deben ser respetados en lo social mientras que la moral se centra en lineamientos dirigidos exclusivamente a la intimidad personal. Con el fin de no entrar en discusiones históricas y filosóficas, en las que hasta la fecha no existe un acuerdo general, en este trabajo se utilizarán ambos conceptos como sinónimos.¹⁴

1.8 Objeto de la ética.

El objeto principal de la ética es lograr una “vida activa” en la que el individuo tenga una conducta libre y responsable orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Cuando un individuo posee ética se despierta en él un espíritu de servicio y, en consecuencia, actúa con responsabilidad. La ética muestra los distintos comportamientos existentes en el ser humano lo que permite forjar el carácter al mostrar los diferentes caminos para actuar, ya sea de manera correcta o errónea.

La ética enseña que se encuentra en poder de cada individuo hacer lo conveniente o lo nocivo. “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

¹⁴ Una clasificación un tanto curiosa es aquella que señala que en España, después de la transición (1978), los miembros del Partido Socialista Español (PSOE) y la izquierda en general empleaban el término de “ética”, mientras que los integrantes de, en ese momento, Alianza Popular (AP), o los partidos de derecha utilizaban el concepto “moral”.

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.”¹⁵ Un ejemplo que demuestra que, efectivamente, reside en cada persona reaccionar de una manera o de otra, lo señala Víctor Frankl refiriéndose a las diferentes actitudes que tenían los hombres encerrados en un campo de concentración durante la Segunda Guerra Mundial: “El ser humano no es un objeto más entre otros objetos; las cosas se determinan unas a otras, pero el hombre, en última instancia, es su propio determinante. Lo que alcance a ser –considerando el realismo de la limitación de sus capacidades y de su entorno- lo ha de construir por sí mismo. En los campos de concentración, en aquel laboratorio vivo, en aquel banco de pruebas, comprobamos y fuimos testigos de la actitud de nuestros camaradas: mientras unos actuaron como cerdos otros se comportaron como santos. El hombre goza de ambas potencialidades: de sus decisiones, y no tanto de las condiciones, según cuál de las dos pone en juego” (Frankl, 2004, 153).¹⁶ El mismo autor concluye señalando que “no son las circunstancias externas, por más adversas que parezcan, las causantes de nuestras desdichas, son más bien las propias elecciones de percepción las que marcan la diferencia.”

En suma, la ética tiene por objeto lograr que el individuo sea consciente de cada uno de los actos que realiza y en consecuencia obtenga el dominio de sí mismo para actuar en favor de la comunidad política.

1.9 El proceso de asimilación de la ética

En su naturaleza, el hombre pertenece al género animal, pero a diferencia de éste tiene desarrollada la habilidad de reflexión, análisis y deliberación profunda. Estas cualidades se basan en la capacidad de percepción, la inteligencia y el pensamiento. Cuando se desarrollan estos elementos en conjunto se llega a un grado tal de comprensión que permite discernir lo que es nocivo y lo que es benéfico. Gracias a la

¹⁵ Aristóteles, *Gran ética*, P. 72. Para esta obra, se consultó un texto contemporáneo de la editorial Aguilar cuya edición corresponde a 1986.

¹⁶ Si bien la edición usada en este estudio es de 2004, la primera versión es de 1946.

deliberación, el hombre va formando la conciencia hasta alcanzar la comprensión y el entendimiento.

Al poseer la capacidad de deliberar sobre cada acto que realiza, el individuo se cuestiona y medita antes de tomar una decisión. En la medida en que razona sobre si es conveniente o no realizar un acto y elige, entra al campo de la ética. De esta manera, todo ser humano posee ética siendo libre de responder a las distintas situaciones que le salen al paso. Día a día, toda persona manifiesta comportamientos éticos aunque a veces no lo perciba. La ética es resultado de la evolución del pensamiento del género humano. Es, como señala José Antonio Marina, “la más inteligente creación de la inteligencia humana” (Marina, 1995,11). Cuando el hombre aprende a identificar que hay situaciones que son nocivas y otras que son convenientes y lo comprende, va creando en su memoria una escala de valores sobre aquello que conviene realizar y de lo que es preferible evitar. Victoria Camps señala que “Deliberar y decidir es algo intrínseco a la acción específicamente humana. El animal no delibera, simplemente hace lo que le dicta el instinto. No sólo hay que decidir, sino decidir bien, o lo mejor posible” (Camps, 1996, 170).

La formación de la conciencia, previa deliberación y razonamiento, proporciona *madurez de juicio*, entendida ésta como el estado de desarrollo completo de una persona.¹⁷ A su vez, dicha madurez hace que el hombre se incline por adoptar principios sanos,¹⁸ y éstos serán los parámetros alrededor de los cuales girarán sus actos, serán los guías de su comportamiento. Las personas con principios sanos no roban, no mienten, no envidian, no son soberbias ni egoístas, por el contrario ayudan, enseñan, son verídicos, humildes en su trato, responsables en sus tareas, resuelven problemas y dan resultados en sus trabajos. Ningún ser humano que ha llegado a un grado de conciencia realizará actos viles. De cometer alguna fechoría o prestarse a realizar alguna acción indebida será porque no ha logrado alcanzar un nivel de dominio sobre sí mismo. Cuantos más sanos principios asimila una persona más deberes va generando, los cuales no serán impuestos por nadie sino adoptados de manera consciente y voluntaria. Por ello que es posible decir que la *ética* es el *tratado de los deberes* convenientes al ser humano. Desde el punto de vista de la ética, uno no es libre de hacer lo que le viene en gana, sino de hacer lo que debe hacer (Camps, 1996).

¹⁷ Diccionario Enciclopédico Larousse, Edición 1998, México, p. 384.

¹⁸ Es importante señalar que también es posible adquirir “principios insanos”, es decir, hay personas que hacen de algún vicio el objetivo de su vida.

La regla del comportamiento ético o camino recto, controla el orden de nuestros actos de acuerdo a la naturaleza racional. Pero la ética no es una disciplina que sólo enuncie actitudes, también auxilia al individuo para encontrar el equilibrio o “justo medio”, del que ya se ha hablado. Cuando éste se alcanza se practica en los semejantes. Quien así actúa obtiene el reconocimiento y aprecio de quienes le rodean; por el contrario, cuanto más se practiquen los antivalores mayor será el desprestigio de quien así se conduce pudiendo llegar a ser repudiado y despreciado.

En esta disciplina existe una lógica del bien y del mal, de lo que es honesto, conveniente y debido en contraposición con lo deshonesto, inconveniente e indebido. Aunque el bien es conveniente, no todos aspiran a él, ni mucho menos lo pueden alcanzar, pues ello supone tener virtud, valor, fortaleza y voluntad. Conducirse éticamente es querer el bien por sí mismo. Para Aristóteles “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”.¹⁹

La *ética* asimilada en profundidad, genera un proceso de transformación en el interior de la persona que se reflejará en su conducta. El siguiente cuadro ilustra este proceso.

PROCESO DE ASIMILACIÓN PROFUNDA DE LA ÉTICA					
a) Reflexiona y delibera	b) Adquiere conciencia	c) Distingue entre lo conveniente y lo nocivo	d) Adopta principios sanos	e) Asume deberes de manera voluntaria	f) Actúa de manera íntegra y responsable

Los estudios de Erikson, aun por diferente camino, también muestran un proceso para la interiorización de los principios éticos. En su investigación sobre el desarrollo o socialización indica que: “Las personas pasan por ocho etapas antes de llegar a la integridad o equilibrio. 1) El aprendizaje de la verdad frente a la mentira, 2) De la autonomía frente a la vergüenza, 3) De la iniciativa frente a la culpa, 4) De la productividad frente a la inferioridad, 5) De la identidad frente a la confusión, 6) De la

¹⁹ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, libro 1, 1094b

intimidad frente al aislamiento, 7) De la generatividad o asunción de responsabilidades frente a la autoabsorción, y culmina con 8) De la integridad frente a la desesperación. Mientras más se avanza se van alcanzando niveles superiores de madurez, adquiriendo seguridad en la comprensión de sí mismos, fiabilidad en sus valores y sus habilidades analíticas, y por ello, asumiendo una mayor sofisticación para hacer frente a las complejidades que rodean a los dilemas éticos. Alcanzar un pleno desarrollo humano ayuda a resolver los conflictos éticos y a actuar éticamente” (Villoria, 2000, 47).

El bien no consiste simplemente en saber cuáles son los deberes fundamentales del hombre y hacer propias las virtudes éticas sino en aprender a realizar la *acción* del mejor modo posible. Los principios éticos son la elección de una conducta en las relaciones con otros. Es estar en acto día a día. No se considera buena a una persona con buenas intenciones, sino a quien obra bien, al que hace justicia. Actuar de acuerdo a principios éticos es una cuestión no sólo de deber sino de querer. “La ética es acto, es el reino del hacer, de la acción, esta delimitado por el ser, el poder, el querer y el deber” (Marina, 1995). Para Confucio: “Las tres grandes facultades éticas del hombre son: la conciencia, que es luz de la inteligencia para distinguir el bien y el mal; la humanidad, que es la equidad del corazón, y el valor moral, que es la fuerza del alma” (Mercado, 1990, 4).

1.10 Los 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 al hombre. 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 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”.²⁰ 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 honor, lo es por la relevancia e importancia de sus actos. En éste

²⁰ 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).

genero de vida las personas buscan respuestas a distintas interrogantes de la vida desarrollando así el razonamiento. Se comienza a gobernar a 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 pocos seres podían tener acceso a ella: los hombres buenos. Bajo esta lógica, cuando un hombre aprende a vivir políticamente se vuelve dueño y señor de su conducta y actúa siempre en razón del bien común y a ello dedica su vida. En este sentido 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”.²¹ 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”.²² Finalmente, el tercer género de vida es el *Contemplativo*, el cual se refiere a las pocas personas que dedican su vida a la sabiduría, al cultivo de la espiritualidad y a la búsqueda de la trascendencia. Son aquellos que a lo largo de su vida tratan de “conocerse a sí mismos” 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, el *Político*, el cual, aunque tiene trazado un objetivo claro, la búsqueda del bien común, no transita por un camino sencillo: el dominio de uno mismo.

2. Conceptualización en Política y Gobierno

La importancia de la ética vinculada con la función de gobierno da origen a lo que se conoce como ética pública. Con el propósito de que exista una mayor claridad en

²¹ Marco Aurelio, *Meditaciones*, libro VII, 55

²² Cicerón, *La República*.

el manejo de los contenidos expuestos se desarrollan a continuación conceptos básicos de éste ámbito.

2.1 El Estado

Los autores de la teoría política clásica afirman que la palabra Estado se deriva de “stato, stare, status”, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia. Esta definición es aplicada a la asociación de los hombres para vivir de manera colectiva. El Estado es la forma de organización política de una comunidad. Es una reunión numerosa de ciudadanos en orden a garantizar la independencia y la libertad. El Estado es la comunidad del bien común. Para una mejor concepción sobre el significado del Estado, a continuación se presentan algunas definiciones:

- Un Estado es una reunión suficientemente numerosa de ciudadanos en orden a garantizar la independencia de la vida.²³
- Es el Estado la comunidad del bien común, el Estado es la comunidad que incluye a las otras formas de comunidad. El bien que persiga el Estado será el bien supremo²⁴.
- Un Estado es una asociación de familias y pueblos en una vida buena, su finalidad es una vida plena e independiente.²⁵
- El Estado es una forma de comunidad de gentes semejantes, y su objeto es la mejor vida posible.²⁶
- Cualquier Estado que verdaderamente se llame así, y que no sea un Estado simplemente de nombre debe atender a la virtud.²⁷
- Un Estado no es una multitud de gente reunida al azar, es una agrupación autosuficiente para las necesidades de la vida.²⁸

Estas definiciones nos permiten entender que el Estado no es una mera aglomeración de hombres reunida de un modo cualquiera, sino una reunión de gente

²³ Aristóteles. *Política*, libro III, capítulo 2, 1275b

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*. Libro III, Capítulo 9, 1281a

²⁶ *Ibid*, Libro VII, capítulo 8, 1328b

²⁷ *Ibid* Libro III, capítulo 9, 1280a

²⁸ *Ibid* Libro VII, Capítulo 8, 1328b

asociada por acuerdo mutuo para observar la justicia y por comunidad de intereses. Es la forma de organización política de una comunidad, es un acuerdo mutuo entre los hombres. Por eso Aristóteles decía que "el hombre es un animal político."²⁹ El sabio de Estagira, señaló que una causa que contribuye a reunir a los individuos es el bienestar común, en proporción a la parte de vida feliz que cada uno obtiene en él. Es precisamente la vida feliz mediante el bien común lo que constituye el fin primordial de una sociedad, tanto para todos sus miembros tomados colectivamente como para cada uno en particular. Es la felicidad la causa principal por la que los hombres se unen para vivir en comunidad, de lo contrario "cualquier colectividad de animales sería un Estado".³⁰

El Estado tiene su origen en la primera unión que se da entre dos seres que comienzan a subsistir el uno con el otro, es decir, la unión del varón y la hembra. Esto no se da por propósito deliberado, sino por instinto natural que desea dejar detrás de sí otro ser de la misma clase que uno mismo, esto es, los hijos. Esta relación entre la pareja se da a través de la palabra, el verbo, la voz, el lenguaje. Por la palabra surge el principio de comunicación, lo cual hace que el hombre pueda vivir en comunidad. De estos dos géneros resulta la familia, célula básica de toda sociedad. El conjunto primario constituido por varias familias forma un pueblo o aldea. La comunidad compuesta por varios pueblos o aldeas forma la ciudad. El conjunto de ciudades forma un Estado.

El Estado es un todo que se compone de partes, lo forman los distintos individuos de la comunidad. Cada individuo a su vez pertenece a una parte del estado. Entre estos se encuentran: los obreros, los agricultores, los artesanos, los comerciantes, los militares, los encargados de la administración de la justicia, la clase deliberativa, los encargados de la administración pública. Todas estas partes tienen un propósito común: garantizar la vida y existencia del Estado.

Entre los principales propósitos que tiene todo Estado se encuentran los siguientes: Formar al buen ciudadano; establecer la justicia para las partes que lo componen; satisfacer de la mejor manera posible las necesidades sociales; garantizar la constitución, proteger la soberanía, la independencia, la libertad así como la autosuficiencia de la comunidad. La suma de todos estos propósitos contribuye al máximo fin de la comunidad política, esto es, la búsqueda del bien común.

²⁹ *Política*, Op. Cit., Libro I, capítulo 2, 1253a

³⁰ *Ibid* Libro III, capítulo 9, 1280a

2.2 El Gobierno

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

La razón de ser o misión de todo gobierno es satisfacer las demandas de las distintas partes del Estado y cumplir con los compromisos en los que tenga que intervenir, llevando justicia, equidad y satisfacción de la pluralidad de intereses. Por eso el político inglés Edmund Burke decía que “El gobierno es un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas”.³¹

Todo gobierno tiene por función gobernar y algunos lo hacen bien y otros mal. Para contar con un gobierno que gobierne bien, sus miembros deben ser dueños de sí mismos, poseer valores como templanza, valentía, prudencia, gran sentido de justicia, así como capacidad de mando. Si el que gobierna no es temperado ni justo ¿cómo gobernará bien? Por eso el que gobierna debe poseer la virtud ética en su plenitud, porque gobernar no es fácil, por el contrario, implica una preparación desde la infancia, una preparación de toda la vida. En este sentido Edmund Burke escribió: “La ciencia del Gobierno que es práctica en sí y dirige a tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y observadora que sea.”³²

Cuando se dice que para gobernar se necesita una larga preparación, significa que es necesaria experiencia y madurez de juicio. El arte de gobernar implica un compromiso durante todo el tiempo que se ostente el cargo. Compromiso que es para pocos, aunque conviene señalar que la mayoría de los interesados por obtener un puesto público cree poseer virtud, mérito y capacidad para ello. Y en muchas ocasiones, llegan a ocupar dichos cargos, aún sin merecerlos.

La teoría política sostiene que los conocimientos políticos son la cúspide de los conocimientos humanos y que sólo se llega a ellos con el tiempo. Señala además que gobernar es una tarea difícil ya que implica actuar con inteligencia, frenando las emociones

³¹ Burke, Edmund, *Textos Políticos*.

³² *Ibid.*

propias y tomando en cuenta las ajenas. El incentivo de todo gobierno justo debe ser siempre el bien de la sociedad, nunca el personal o el de alguna de las partes. He aquí el precio de poseer autoridad, gobernar para todas las partes aunque se sacrifique el gobernante.

Es responsabilidad del gobernante buscar el equilibrio entre dichas partes del Estado sin permitir que existan grupos que se vuelven más poderosos y se aprovechen de los más débiles. Una función del gobierno es no tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos pues esto crea insolencia hacia el Estado. También debe saber guiar a las partes en su camino hacia la convivencia, debe moderar las pasiones de los individuos. El fundamento para ello, es la ética de los individuos, pero sobre todo la ética pública.

Los gobiernos son necesarios, pues sin gobernantes un Estado no puede existir, al no preocuparse nadie de los intereses del Estado, éste moriría. Por lo tanto, es necesario que haya personas aptas para gobernar y que presten sus servicios al Estado. Cuando un gobierno no encuentra el equilibrio entre las partes, y al gobernar no lo hace para todos, sino para unos cuantos a quienes privilegia, se convierte en un gobierno injusto o corrupto el cual ha alterado los fines para los que fue creado. Un gobierno injusto puede llegar a un grado de perversidad tal que coloque a los servidores públicos en una situación indigna al obligarles a llevar a cabo actos que perjudican a la comunidad a la que representa. Conviene recordar aquella frase que dijera Petronio: “El que ataca a los extraños se llama criminal, pero el que ataca a los amigos es un monstruo.”³³

2.3 Las Instituciones Públicas

El gobierno, para cumplir con sus tareas, se apoya en un conjunto de instituciones, entendiendo por éstas el conjunto de organismos que desempeñan una función de interés público. Cada institución es fundamental para el funcionamiento del Estado a través de las tareas que cumple: salud, educación, alimentación, vivienda, transporte, seguridad, justicia. Dichas instituciones realizan esfuerzos coordinados para el logro de la pluralidad de intereses. Son el medio por el que el Estado se vale para alcanzar las distintas metas de una sociedad.

³³ Petronio, *El Satiricón*.

Cuando las instituciones son eficientes generan una confianza en la ciudadanía al mismo tiempo que forjan una identidad entre los miembros que laboran en ella. Dicha identidad está marcada por la cultura de la organización, por la filosofía y los valores establecidos en ella. Las instituciones tienen la capacidad de establecer valores e inducir en los comportamientos al fomentar principios y generar un entorno cultural deseable. En consecuencia las instituciones públicas se ocupan de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.

2.4 El Servicio Público

Servicio público es aquella actividad ofrecida por el conjunto de instituciones que conforman la administración pública cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular, continuo y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva o de interés general.

Se entiende también por servicio público la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes o reglamentos con el fin de responder a una necesidad colectiva que debe ser atendida. Se proporciona a los ciudadanos ya sea de manera directa o indirecta. Es directa cuando el Estado se hace cargo por medio de sus órganos administrativos de organizar el desempeño de determinados servicios públicos, es decir, se encarga de la operación de los mismos; mientras que, es indirecta cuando el Estado cede a los particulares la facultad de prestar determinados servicios públicos, sobre las bases establecidas por él. En cualquier caso el responsable por el servicio ofrecido es el gobierno.

La responsabilidad por parte de la administración pública en la prestación de los servicios públicos, implica tener presente los siguientes principios: *a) Continuidad.* Los servicios públicos deben mantenerse constantes, de manera uniforme y permanente. *b) Suficiencia.* Los medios empleados para la prestación del servicio deben satisfacer la demanda en cantidad y calidad. *c) Rapidez.* Es la agilidad con que se presta un servicio evitando pérdida de tiempo. *d) Seguridad.* Consiste en brindar confianza y credibilidad al usuario al proporcionar el servicio deseado. *e) Economía.* Los servicios públicos no están destinados a ser objeto de lucro para obtener utilidades como en la iniciativa privada, aunque es necesario recuperar lo erogado para mantener la continuidad en el servicio. *f) Calidad.* Consiste en desarrollar las actividades con exactitud, precisión, amabilidad y esmero, logrando que el usuario del servicio quede satisfecho. *g) Eficiencia.* Consiste en

alcanzar el máximo resultado con el mínimo de esfuerzos y recursos, es hacer más con menos. Frente a la escasez de recursos es necesaria una mayor preparación, buscando siempre las mejores alternativas. *h) Innovación.* Se trata de incorporar los últimos avances en métodos, técnicas e innovaciones y tecnologías en la prestación de los servicios dejando atrás elementos obsoletos. Todos los principios mencionados, combinados entre sí, permiten hacer de los servicios públicos instrumentos satisfactorios de la sociedad.

En la función de servicio público es vital la coordinación entre política y administración porque ambas disciplinas tienen la responsabilidad de co-gobernar, gozan de autoridad, manejan recursos públicos y son responsables de facilitar o mejorar la vida de sus ciudadanos.

2.5 Los cargos públicos y sus titulares

Los cargos públicos son los puestos o dignidades del Estado que conllevan responsabilidades específicas. El cargo conduce a quien lo posee “a desempeñar funciones públicas en un órgano determinado” (Palomar, 2002, 869). Los altos cargos realizan funciones indispensables “sin las cuales no puede existir un Estado.”³⁴ No obstante, también existen cargos de menor relevancia, pero igualmente necesarios, en cualquier caso, quien aspire al cargo debe honrarlo, respetarlo y prestigiarlo. Por el contrario, cuando se ocupa un cargo no ejerciendo las responsabilidades sino en provecho personal, su titular se convierte en un usurpador.

El cargo público se formaliza e institucionaliza mediante el juramento de posesión, es decir, para asumirlo es importante jurar lealtad a la Constitución establecida. Por acatamiento a la Constitución se entiende la afirmación genérica de respeto, no la adhesión ideológica a la misma. Asimismo, es de señalar que algunos cargos requieren más responsabilidad, en tanto que otros más capacidad. Asimismo, una clase de cargos son periódicos al tener que renovarse o dejarse cada determinado tiempo, como el de los legisladores, mientras que otros conllevan estabilidad, como es el caso de los funcionarios. “El derecho al cargo es un derecho subjetivo perfecto, si bien debemos añadir de contenido heterogéneo, de forma que se traduce en el derecho de permanencia en la función pública en la condición de funcionario”. (Palomar, 2002, 870)

³⁴ Aristóteles, *Política*, Libro VI, Capítulo 8, 1321b.

Cuando quien ocupa un cargo público lo hace por elección, en representación de los ciudadanos mediante el voto, se le denomina gobernante o político. Éste pertenece a un partido político y por lo tanto responde a una doctrina, a unos principios, a una filosofía, elementos que le permiten asumir una posición. El político o gobernante interviene en los asuntos de gobierno y de Estado de manera seria y responsable. Cuando esto no es así, dicho gobernante se reduce a hacer politiquería tratando los asuntos de manera superficial o con ligereza. Cuando el gobernante cae en una situación de esta naturaleza, es decir, de hacer política de intrigas y bajezas, se convierte en un politicastro lo que significa que el cargo le queda grande al no estar a la altura. No obstante, algunos politicastros se justifican argumentando que actúan conforme a la “Política Real”.

Existe otro tipo de personas que también ocupan cargos públicos, a este se les denomina funcionarios, aunque su puesto posee otras características. Al respecto a continuación se presentan algunas definiciones:

- “Los funcionarios de la administración pública son las personas incorporadas en la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos por el derecho administrativo”³⁵
- “Se considera funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de las funciones públicas”.³⁶

El funcionario público actúa en la puesta en marcha de las estrategias y políticas públicas a través del aparato gubernamental cuyo tamaño, eficiencia y efectividad sea el adecuado en relación con los objetivos del Estado, sin perder con ello la conciencia, el sentido y la expresión críticas para modificar, mejorar e inclusive sustituir aquellas políticas y acciones que en la práctica contravengan, deterioren o entorpezcan el interés público. Del mismo modo que se ha señalado que el servicio público es un servicio continuo, se puede decir que grande o pequeño, el funcionario público lleva consigo una pequeña fracción de poder, de la autoridad, de la soberanía y tiene que ostentarla sobre su cabeza, siempre visible, cuidando de que en ningún momento su propia conducta pueda desprestigiar aquello de que él firma parte.

³⁵ Artículo I, *Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964*.

³⁶ Artículo 25 del Código penal, aprobado por Ley Orgánica 19/1995 de 23 de noviembre.

2.6 *El político*

La política estudia las formas de autoridad para encontrar la más idónea conforme a la naturaleza del Estado y gobernar con ella. La teoría del Estado sostiene que la política existe para proteger la vida, para crear y proteger la libertad, para defender la dignidad humana. La política busca la convivencia y armonía entre los ciudadanos, por eso el saber político implica conocer los rasgos éticos del carácter de los hombres.

Los cargos de elección desempeñan diferentes papeles esenciales en la promoción de la ética en el servicio público. En primer lugar, como políticos, tienen la obligación de responder de manera eficiente ante los votantes sin privilegiar a unos cuantos por las actividades realizadas en su nombre, lo que los coloca en una posición única para mostrarse transparentes respecto de las decisiones adoptadas. “No es un buen político el que pretende contentar a todos y obtener más votos por dispares que sean los electores. El buen político es el que, sin dejar de escuchar e intentar comprender a todos los sectores, no deja de ser coherente con sus ideales y principios ni deja de ser eficiente en sus decisiones” (Camps, 1996, 182). En segundo lugar, como legisladores, los políticos tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectivas sus exigencias. Pueden solicitar a los funcionarios que informen de las actividades emprendidas y de las formas en que las han realizado. En tercer lugar, como figuras públicas, se convierten en ejemplo y modelo a seguir. Su conducta se halla en la mira de quienes les rodean y de los medios de comunicación. “Los cargos electos pueden promover el comportamiento ético individual o en conjunto y denunciar las conductas improcedentes. Si se demuestra la conveniencia y viabilidad del comportamiento ético es posible ayudar a compensar la desconfianza ciudadana. Los servidores públicos, más que ningún otro individuo, están obligados a demostrar respeto ante las instituciones públicas y las leyes” (OCDE, 1997).

Los políticos necesitan de valores éticos porque están más expuestos a la corrupción al contar con una margen mayor de discrecionalidad en las decisiones y en el manejo de recursos. La ética de la convicción y la ética de la responsabilidad son un elemento complementario que ha de concurrir para formar al hombre que pueda tener vocación política. El político tiene que vencer día a día los antivalores que le rodean: la vanidad, la adulación, la mentira, la ambición; aunado a ello, si está imbuido de los

deseos de *poder, placer y tener*, le será más fácil inclinarse hacia su máximo beneficio personal o del grupo que escoja.

En la vida contemporánea no existe una profesionalización de los políticos. Por esta razón no se exige un perfil con unos requisitos obligatorios básicos a los que aspiran a tal actividad. Sin embargo, hay que exigirles tanta honradez como a cualquier ciudadano.

2.7 El funcionario público

En tanto no exista un esquema que garantice que los aspirantes a cargos públicos de elección (políticos) posean verdadera integridad y respondan al interés general, la responsabilidad de garantizar la marcha del Estado descansa en los funcionarios al ser éstos los encargados directos de la operación de las instituciones. Sin la vigilancia que ellos realizan el riesgo de corrupción y de una incompetencia generalizada sería evidente.

El buen funcionario se guía, por un lado, por principios acordes a la naturaleza del Estado a que pertenece plasmados en un marco jurídico (Constitución, Estatuto), y por otro, por los valores establecidos en un código ético. El funcionario público existe para garantizar los fines del Estado y no los intereses individuales o de grupos partidistas. Se convierte así en un dique, no sólo al político que pretende desviar los cauces formales, sino a todo aquel que fomente antivalores.

Un ejemplo de cómo el funcionario puede frenar al político cuando éste, en posesión de un cargo público, pretende salir de la legalidad es la siguiente anécdota: “Durante un cambio de gobierno se presentó un político en su puesto, y con actitud soberbia y sin conocer del todo las responsabilidades de su nuevo cargo así como de las normas de su área, declaró: *<De ahora en adelante las cosas se van hacer a mi manera>* y enumeró una serie de cambios que intentaba hacer aún en contra de las normas institucionales. Actos que, sin duda, le beneficiarían en lo personal. Un funcionario de carrera, con amplia experiencia en la función pública, le respondió: *<Mire usted, nosotros los funcionarios, los que nos preparamos arduamente para ganar una oposición, y contamos con experiencia sobre cómo se hacen las tareas, estamos aquí para orientar, enseñar y asesorar a políticos como usted, para que las cosas se hagan bien y no cometan errores ni mucho menos arbitrariedades, en virtud de que a veces,*

ustedes los políticos, desconocen como funcionan los organismos públicos. Así que le propongo trabajar en equipo a fin de alcanzar en armonía los objetivos institucionales. En caso contrario, si se mantiene en la posición de realizar actos indebidos, además de quedarse sólo, le podemos denunciar>.”³⁷

De esta manera se muestra cómo el papel del funcionario sigue siendo vital para la marcha del Estado. Es el garante en la operación de las instituciones públicas. Sin él, las funciones estatales no se llevarían a cabo, las demandas ciudadanas no se cumplirían, y en situaciones clave se podría llegar incluso a un colapso social. En la medida en que se retira o reduce su participación en el Estado, éste se debilita. Actualmente, el funcionario moderno no es un burócrata de oficina, como se le denominó antaño, sino un trabajador intelectual que se prepara constantemente. El hecho de asumir un puesto que le ofrece la administración le da un reconocimiento que representa con dignidad. Un servidor público con vocación, formación adecuada y espíritu ético es difícil de corromper. “Los funcionarios públicos forman una clase social numerosa; pero además, tienen en sus manos los caudales de la nación, administran los servicios que a todos nos interesan, ocupan un lugar destacado, y son o han sido durante mucho tiempo, el modelo de las demás profesiones. Por todos estos motivos, el prestigio, la moral, la ética de esta clase es extraordinariamente importante. Sin embargo a pesar de la trascendencia moral de esta clase social, se había reparado muy poco en este tema hasta los últimos años (Jordana, 1954, 73).

Cuando un político realiza actos indebidos, y en el supuesto de que lo hiciera por desconocimiento necesita entonces de personas que le auxilien a comprender lo indebido de su actuar. Requiere ayuda para quitarse ese velo de ignorancia y para ello está el funcionario profesional. No obstante, también puede suceder que el funcionario se encuentre vacilante, sin saber cómo actuar. Políticos y funcionarios no están exentos de ser tocados por la ignorancia.³⁸ Aristóteles, en su libro “Política”, señala que muchos

³⁷ Esta anécdota se expuso dentro del programa de doctorado en *Gobierno y Administración Pública* de la Universidad Complutense de Madrid, durante el curso 2001-2002 dirigido por el Catedrático Rafael Bañón.

³⁸ Sobre la idea de que existe ignorancia en los políticos se refieren las siguientes anécdotas: 1) En el año 2003, fui invitado por el Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del Estado de México, a dar una conferencia sobre la importancia de la ética en política. Correspondió al presidente de la Cámara de Diputados de esa legislatura comentar mi intervención. Comenzó reconociendo ignorar que existiera una relación entre la ética y la política argumentando que para él, como para otros diputados, “la política era la lucha por el poder y la manera de conservarlo”. 2) En el año 2003, durante el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración celebrado en Barcelona, participando con la ponencia titulada “Fortaleza ética en gobernantes y funcionarios de la administración pública” un

gobernantes estando en el poder pueden cometer errores, considerados de bestiales, por desconocimiento debido a que ignoran los fines y los medios del arte del buen gobierno. También señaló que es responsabilidad de los allegados (consejeros y asesores) encauzar u orientarles con sutileza y buenas maneras por el camino recto, siempre y cuando éstos asesores y consejeros posean ética.

Quien aspire a ocupar un cargo público debe hacerlo con entrega. El prestar servicios al Estado es una elección de vida que requiere dedicación exclusiva. Cuando el funcionario se desempeña en otras labores puede descuidar el puesto que ocupa. La mente, al dividirse entre dos empleos, no estará concentrada al cien por cien, situación que puede dar motivo a una conducta inapropiada. El clásico en literatura, Fedro, en una de sus fábulas escribió “*Quien a dos amos sirve con ninguno queda bien*”. Respecto a esta idea Rose-Ackerman afirma lo siguiente: “Los conflictos de interés fueron endémicos en los primeros días de la república estadounidense. Los directores de sucursales de correos publicaban periódicos y se concedían su envío postal gratuito. Los recaudadores de impuestos sobre whisky poseían tabernas y no exigían ningún tipo de tasa a sus proveedores; algunos funcionarios de aduanas eran comerciantes preeminentes” (Rose-Ackerman, 2001, 104). Para impedir que los cargos públicos se conviertan en una vía cívica de enriquecimiento fácil, los Estados necesitan incorporar un programa básico de conflictos de intereses donde se acentúe la presencia de la conducta ética y ésta se vea además apoyada por sanciones legales. “Normas básicas y simples de comportamiento constituyen el mejor punto de partida, especialmente si se desea evitar el mismo proceso de control en un nuevo semillero de corrupción” (Ackerman, 2001, 108).

El funcionario con ética es el mejor salvaguarda de los fines del Estado. Su lealtad y servicio son para la comunidad política y es a ésta a quien debe rendir cuentas ya que de ahí proceden los recursos para su remuneración. Lograr que la ética se institucionalice dentro de la filosofía y cultura institucional permitirá reorientar las actitudes nocivas.

En suma, en palabras de Michel Crozier, “El interés general está encarnado por servidores especiales, esos altos funcionarios cuidadosamente seleccionados, educados para ser guardianes. Los políticos son, por supuesto, quienes deciden en última instancia, pero orientados y guiados por los funcionarios, que poseen el monopolio de la

participante preguntó: ¿Verdaderamente es posible la ética en política?, afirmando de manera categórica el rechazo a la idea de que existiera alguna relación entre ambas disciplinas.

preparación de sus decisiones y que tienen tendencia a imponer su concepción del interés general.” (Crozier, 1996, 65).

2.8 El servidor público

Son servidores públicos “los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados y, en general a toda aquella persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”³⁹

Cuando políticos y funcionarios ocupan los cargos del Estado cuyo deber es cumplir los intereses colectivos se les denomina *servidores públicos*. Es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en toda institución pública. Los servidores públicos son aquellas personas que trabajan de acuerdo a principios, reglas, sistemas y costumbres dentro de las instituciones.

Dada la magnitud de la estructura pública, además de los políticos y funcionarios públicos, existe una gran diversidad de personal que labora en ella: “El gobierno mismo se halla compuesto de los representantes electos del pueblo que hacen las leyes generales, de los altos funcionarios que forman y ejecutan la política dentro de los amplios mandatos de la ley, de los miles de funcionarios de menor categoría que administran los asuntos y programas de departamentos, agencias, comisiones, juntas y corporaciones públicas, así como de un ejército de abogados, contadores, expertos profesionales y científicos, secretarios y otros empleados que forman el personal de las oficinas públicas. Esta serie de funcionarios públicos existe en todos los niveles de gobierno -federal, estatal y local- así como un conjunto numeroso de obreros manuales calificados y sin calificar pertenecientes a todos los oficios y ocupaciones que trabajan en las empresas de gobierno y en las propiedades al servicio del gobierno”⁴⁰

³⁹ Artículo 108, *Constitución Política de México*.

⁴⁰ Bethel, et al. *Organización y dirección industrial*. FCE. p. 33

3. De la ética a la ética pública. La ética en el gobierno y la administración pública contemporánea

Para referirse a la situación de la ética pública contemporánea se parte primero de una definición del concepto, se continúa con el objeto de estudio y, finalmente se expone la importancia de ésta disciplina respecto a la conducta de políticos y funcionarios.

3.1 Conceptualización de la ética pública

Cuando se habla de *ética pública*, no es que se trate de una ética especial para este sector, se refiere sencillamente a la *ética aplicada* y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos implica plena conciencia en las actitudes de cada servidor público que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía. En palabras de Weber implica lograr una “ética de la responsabilidad”.

La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa principios y valores orientados al espíritu de servicio público. La ética pública se refiere entonces a los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el cumplimiento del deber.

El bien que persigue la ética en el ámbito público mediante la práctica de las virtudes, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública. Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo debido y lo nocivo, la vida conduce a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta claro o evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el hombre decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con un marco

de valores que les sirva de guía en sus decisiones. La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas. De esta manera, el estudio de la ética pública es importante al auxiliar en la definición sobre lo que es conveniente o no para la comunidad política. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar buenos resultados. “La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano” (Villoria: 2000, 19).

Maria Maguire, (1996) Jefa del programa del Servicio de Gestión Pública de la OCDE, señaló: “La mayoría de los funcionarios se enfrentarán a dilemas que no se pueden solucionar con una simple elección entre lo correcto y lo incorrecto. Los asuntos de gestión están plagados de dilemas éticos” (Maguire, 1997, 79).

3.2 La ética como base del perfil del servidor público

La ética pública estudia y analiza el perfil, la formación y la conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas. Más allá del conocimiento profesional que posean, es importante que sean individuos que estén inmersos en la moral pública, por lo que convendría que todo aquel que ingresase al ámbito público pasase por el filtro de la ética a fin de ser tocado por los valores que guiarán su actuar.

En los gobiernos y administraciones públicas contemporáneos, el perfil de las personas que ocupan un cargo se encuentra en una situación de heterogeneidad, esto es, existe una gran diversidad de profesiones que se postulan para ocupar un cargo de elección. Así, es posible encontrar profesionales de distintas disciplinas: arquitectos, ingenieros, profesores, contables, abogados, etcétera, incluso personas sin formación académica pero que han destacado en alguna actividad: empresarios, líderes sindicales, actores, cantantes, entre otros. Ante la ley, todo individuo tiene derecho a ocupar un cargo de elección siempre que tenga el perfil y la capacidad para el puesto, no obstante, a esa capacidad y a ese perfil habrá que incorporar criterios éticos.

En la vida contemporánea, existe una fiebre entre los ciudadanos por querer ocupar un cargo público aunque el interesado carezca de una cultura política e ignore la importancia y la responsabilidad que ello implica. Cualquier individuo compite por un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado.

La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos o como señaló Aristóteles, *No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos.*⁴¹ Mediante la ética los gobernantes pueden determinar la justicia o injusticia de los hombres, con ella se eleva la cultura política de un pueblo, por ella los hombres pueden estar bien consigo mismos, y si ello es así, lo estarán con respecto a los demás. Gracias a ella, los servidores públicos pueden emprender acciones positivas en todo momento ante cualquier circunstancia por muy difícil que ésta sea.

3.3 Objeto de la ética pública

La Ética Pública tiene por objeto lograr que las personas que ocupen un cargo público lo hagan con diligencia y honestidad como resultado de la deliberación. La asimilación de valores, la madurez de juicio, la responsabilidad y el sentido del deber son sus parámetros. La adopción verdadera de la ética, por un lado, motiva a la gente que está en situación de pasividad y por otro, permite un cambio de concepción, de actitud psíquica, de mentalidad cuando hay pensamientos y actos corruptos.

La ética busca cultivar la inteligencia en valores y moderar el carácter de los gobernantes y funcionarios, y si bien es importante en cualquier disciplina, lo es más en la política y en la administración pública porque ambas son responsables de conducir los asuntos de un Estado.

Es conveniente reiterar una y otra vez la necesidad de esta disciplina en los servidores públicos ya que es precisamente su ausencia la que provoca que muchos de ellos en diferentes instituciones públicas caigan, y sigan cayendo, en escándalos de corrupción. Actualmente existen personas sin escrúpulos ocupando cargos importantes

⁴¹ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*.

del Estado escudándose, además, en la imagen de ser hombres respetables u honorables.⁴²

Para Hans Kung el fin de la ética en política consiste en *rescatar la dignidad humana*. Al respecto señaló: “El hombre ha de ser más de lo que es: ha de ser más humano. Es bueno para el hombre lo que preserva, fomenta y realiza: su humanidad. El hombre ha de explotar su potencial humano, en aras de una sociedad humana y un ecosistema intacto, cambiando básicamente su rumbo de actuación. Su humanidad en potencia es muy superior a su humanidad en acto. En este sentido, el realismo del principio de responsabilidad y la <utopía> del principio de esperanza se reclaman mutuamente.” (Kung, 1991, 49-50).

El estudio de la ética permite al servidor público contenerse y dominar cada uno de sus actos. El mostrar cómo conseguir el equilibrio ante cualquier circunstancia es el fin de la ética. En la antigüedad lo llamaban templanza o ecuanimidad.

El papel de la ética es orientar a quienes se encuentran en situaciones de incertidumbre para encontrar respuestas que les liberen. En el fondo, la ética, busca que los servidores públicos no abandonen ni traicionen a los ciudadanos, por el contrario que contribuyan mediante su esfuerzo a hacerles la vida mejor.

⁴² La idea de que hombres corruptos se presentan como respetables se ejemplifica en el siguiente cuento titulado “*La lección del Ladrón*”. Un rey de la India, deseoso de aprender todos los secretos del robo, no con la intención de robar sino para impartir mejor la justicia, hizo llamar a un famoso ladrón y le pidió que le diese lecciones.

El hombre pareció muy sorprendido, e incluso escandalizado.

-¿Yo, un ladrón? ¿Quién ha podido convencerte de semejante mentira? Siempre he vivido honestamente. ¿Cómo podría enseñarte a robar?

Y así, proclamando su inocencia y mostrándose indignado por la malignidad de sus vecinos, que sin duda lo habían denunciado para minar su buena reputación, el hombre fue puesto en libertad.

Sin embargo, unos minutos después, el rey se dio cuenta de que en su mano faltaba un precioso anillo. Hizo arrestar al hombre, lo registraron sin encontrar anillo, que ya había podido pasar a algún cómplice. Y esta vez, por crimen de lesa majestad, el hombre fue encarcelado y condenado a ser empalado al día siguiente.

Por la noche el rey no podía dormir. Confuso, recordaba las protestas de inocencia del hombre, tanto en el palacio como cuando había sido arrestado. En medio de la noche, el rey se levanto y bajo hasta su celda. Lo hicieron entrar, sombra silenciosa, y oyó al prisionero, que, sólo en su negra mazmorra, rezaba con fervor, lloraba quedamente y seguía creyéndose injustamente perseguido. El rey –cuya presencia el prisionero no podía percibir– se fue sin hacer ruido, muy conmovido y, convencido de la inocencia del prisionero, decidió soltarlo, tras lo cual pudo volver a dormir.

Al día siguiente el hombre, liberado, fue llevado ante el soberano. Pasó rápidamente una mano sobre la otra e hizo aparecer el anillo de oro. Entonces lo cogió con dos dedos y se lo dio, con todas las muestras de obediencia y respeto.

El rey, muy sorprendido, le preguntó las razones de su comportamiento.

- Me has pedido que te diese unas lecciones –le dijo el ladrón-. He aquí la primera: un ladrón siempre tiene que parecer un ciudadano honrado, respetuoso con las leyes y las creencias. Y la segunda: es absolutamente esencial que afirme su inocencia, incluso contra la más extrema evidencia. ¿Quieres que demos la tercera lección? (Jean-Claude Carrière; *El círculo de los mentirosos. Cuentos filosóficos del mundo entero*, Circulo de lectores, Barcelona, 1998; pp.187-188).

El principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables, pero lo difícil es cómo plasmar esos valores en la práctica diaria. El reto consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de mejorar su actitud por el bien del servicio público. ¿Cómo lograr que las cualidades éticas florezcan en la vida de los servidores, sobre todo de aquellos que han vivido habitualmente sin ellas? ¿Cómo despertar el interés por la ética?

3.4 Beneficios de fomentar la ética pública

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a la cual, además, debe respetar. Lo que se pretende al fomentar la ética es motivar a los servidores públicos, obtener mejores resultados en la prestación de servicios y disuadirles llevar a cabo prácticas deshonestas, todo lo cual conduce a una recuperación de la confianza ciudadana. En palabras de Adela Cortina “Una confianza no se logra sólo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia” (Cortina, 1998,160).

La ética aplicada a los servidores públicos contribuye a forjar una cultura por el servicio que eleva la responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si también lo es en términos de ético-político podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad -empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda- sino los más altos deberes como: libertad, satisfacción, felicidad.

La idea de fomentar la ética en el ámbito público es simple, volver la atención a la especie humana y comprender la dignidad de sus miembros, es decir, los ciudadanos. Aunada a la búsqueda del desarrollo económico se encuentra la equidad, “El sólo desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no

puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB o del ingreso personal, o la sola industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos logros son importantes su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas de las personas a quienes atañen”⁴³

Otra razón que prueba la importancia de la ética en el ámbito público es su objetivo de contar con gobernantes más humanos, con mayor sensibilidad, que sepan escuchar y comprender, pero, sobre todo, que posean una capacidad para resolver de forma óptima. La ética en los gobernantes estimula el esfuerzo por fomentar la equidad sin permitir la desmesura y por ayudar a los más necesitados, a los más débiles, a los que padecen injusticia.

Cuando las virtudes son llevadas y aplicadas a la vida pública permiten tener gobiernos justos y viceversa. La ausencia de principios éticos es lo que nos ha llevado a tener gobiernos injustos. No obstante, diversos Estados incluyen iniciativas en sus programas de gobierno en relación a la ética, ya sea porque son conscientes de la importancia que ésta conlleva, ya porque son presionados por sus ciudadanos.

Si los gobiernos y administraciones públicas son el instrumento del que se vale la política para contribuir al logro de la pluralidad de intereses mediante el ofrecimiento de bienes y servicios de calidad, los servidores públicos que la integran deben estar motivados y concienciados. Una baja moral y una baja motivación en los individuos fomentan la irresponsabilidad, situación que a su vez se refleja en una baja calidad en la operación de las instituciones. La imagen que se crea de la administración pública, ya sea positiva o negativa, es resultado de la actitud y conducta de cada persona que labora en una organización. Una buena imagen ayuda a creer y a confiar en las instituciones públicas. Una mala imagen genera desconfianza y rechazo.

Un servicio es un proceso, no un producto. Para lograr la sensación de satisfacción al realizar una tarea es importante la relación persona a persona. La buena conducta, trato amable y grata comunicación son elementos básicos para establecer buenas relaciones y buen servicio. No obstante, frente a esta tendencia se opone la evolución de algunos funcionarios modernos quienes se han convertido en trabajadores intelectuales, altamente especializados, orgullosos de ocupar un cargo público aunque

⁴³ Amartya Sen, “¿Qué impacto puede tener la ética?”, *Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, www.iadb.org/etica, p. 10

poco sensibles al sentir colectivo. Algunos ni siquiera tienen trato directo con los ciudadanos.

El siguiente cuadro presenta una relación sobre las ventajas de la ética tanto en las personas como en las instituciones.

VENTAJAS DEL FOMENTO DE VALORES	
<i>En los servidores públicos</i>	<i>En las instituciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio. • Despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo. • Eleva la moral y fomenta la motivación. • Crea disposición para la resolución de conflictos. • Fortalece la conciencia sobre lo público. • Forma personal responsable y eficaz en sus tareas. • Forma personal que ejercita el autocontrol. • Incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores. • Aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas. • Otorga madurez de juicio. • Reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalece los valores y la filosofía de la institución. • Genera identidad de grupo. • Permite recuperar la confianza de los ciudadanos. • Optimiza el uso de los recursos públicos. Evita el despilfarro de recursos • Frena o pone un dique a la corrupción. • Fortalece el papel de los funcionarios de carrera frente a los políticos con fines diferentes a los del Estado. • Permite contar con reglas claras que dirijan a los miembros. • Logra mayor alcance de los objetivos y metas en los servicios públicos. • Evita prácticas obsoletas. • Inyecta dinamismo y buen ambiente de trabajo.

En suma, es posible decir que el papel de la ética es doble, por un lado, sirve de freno a las conductas indebidas o desviadas, y por otro, refuerza los comportamientos positivos mediante el fomento de valores.

3.5 La ética: el mejor control para los gobernantes

Una deliberación exhaustiva en relación a la manera de frenar diversas actitudes antiéticas en el ámbito público conduce a la idea de que junto a los controles *externos*

(normas, leyes, auditorías) que existen dentro de la función pública es necesario también que cada individuo desarrolle una conciencia y espíritu de servicio, en relación a lo público, basada en un espíritu ético.

Pretender someter a los hombres sólo por la fuerza del poder, por medio de la ley o por distintos controles externos, no es el mejor camino para evitar la corrupción y las actitudes antiéticas. La causa inevitable de practicar algún antivalor es la conducta deshonesta del actor público, es decir, el acto corrupto se da porque un individuo toma la decisión de realizarlo y emplea en ello toda la sagacidad, astucia e inteligencia que posee. La implementación de leyes, códigos, sistemas de informáticos de control, rendición de cuentas, informes, tecnologías, etcétera, considerados como instrumentos externos al individuo, tal vez pueden frenar aunque no evitar que la conducta antiética se realice. Esto es, “El conjunto de normas y controles no garantizan que el empleado público actúe de forma éticamente correcta. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del empleado puede cubrir el vacío que el contexto produce.” (Rodríguez-Arana, 1998).

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacía una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben surgir de ellos mismos, proceden del “despertar” como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna” según afirmara Platón, provienen “de un verdadero cambio del corazón” sostiene Caiden, implican que el individuo llegue a la madurez mental y deje de actuar como un adolescente haciendo travesuras.

La razón por la que la ética es un instrumento necesario en la Política y en la Administración Pública radica en que ésta orienta las acciones humanas. Cada acto que realiza el hombre tiene su fundamento o justificación en ella. Cuando los hombres públicos se acompañan de una filosofía en ésta disciplina actúan bajo el autocontrol al ser responsables de su conducta. De esta manera, la ética es el mejor instrumento porque conlleva el autocontrol mediante el uso correcto de la razón y la consciencia sobre la idea de servicio colectivo. “El interés del Estado no puede depender de las pasiones del príncipe, ni siquiera de su deseo de ser malo o bueno sino que exige un profundo autocontrol”. (Cortina, 1998, 65).

Todo gobierno, para mantener una eficiente administración así como una imagen transparente necesita contar con individuos íntegros. Es aquí donde la ética cobra importancia al seleccionar y formar los perfiles y reiterar a los servidores públicos la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad. Por el sólo hecho de realizar una acción con responsabilidad y hacerla bien ya se está cumpliendo con los

preceptos éticos. No obstante, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar y no todos los que participan en el ámbito público realizan adecuadamente sus tareas.⁴⁴ La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público.

3.6 La ética, ¿para las instituciones o para las personas?

A partir de los últimos años del siglo XX, el tema de la ética es discutido y analizado como un elemento necesario para ser incluido dentro de los programas de gobierno y en las normas de las instituciones. No obstante, las recomendaciones éticas, muchas veces generales y abstractas se quedan en documentos sobre el escritorio sin llegar a ser transmitidas a los destinatarios. Para que estas recomendaciones sean eficaces, se requiere de un correcto sistema de transmisión así como de un periodo de tiempo prolongado. Para llegar al cambio de actitud de los individuos se requiere despertar la conciencia y llegar al corazón de una forma práctica e inteligente.

Existe una corriente de pensamiento cuyos artífices son los llamados *institucionalistas* –James March, Johan Olsen, R. Gargarella, Douglas Nort-, que destaca la importancia de las instituciones sobre los individuos. Sostiene que las faltas cometidas por los servidores públicos no constituyen un problema de valores sino de reglas institucionales. Si bien en cierto sentido, hay una lógica en su planteamiento, no obstante, una mirada profunda a las instituciones encuentra que éstas son operadas por individuos, cuyo comportamiento o hábito responde a una forma de pensar, que a su vez es resultado no sólo de la filosofía o normas de dichas instituciones, sino de los principios y valores que vienen de la propia familia, de las costumbres y la cultura social a la que pertenecen cada persona por lo que es necesario señalar que la aplicación de la ética no sólo debe concentrarse en las instituciones sino también en los individuos.

Ante la pregunta sobre qué es mejor, si un gobierno de buenas leyes o uno de buenos hombres, los antiguos griegos respondían que cuando las leyes son buenas benefician a la comunidad política siempre que los hombres las respeten y las apliquen, pero ante la evidencia de que éstas no se respetaban, sin duda era mejor contar con

⁴⁴ Algunos servidores públicos no es que realicen mal sus tareas o las omitan, sino que obtienen ganancias adicionales por llevarlas a cabo mediante practicas corruptas.

hombres buenos pues éstos, además de actuar correctamente en cada uno de sus actos, respetaban la ley. Incluso individuos con ese perfil eran considerados “*Hombres Ley*”. Parafraseando esta idea, al cuestionarnos si es mejor el gobierno de los hombres o el de las instituciones, una primera respuesta sería similar: son los hombres los que hacen las leyes y las instituciones, y así como un hombre bueno puede llegar a ser un “*Hombre Ley*”, un hombre con principios éticos en el ámbito público puede ser un “*Hombre Institución*”, de donde se deduce que cualquier mejora en la operación de las instituciones públicas, y por tanto de la credibilidad de estas, será mayor si se eleva la conducta moral de los individuos que la integran mediante una adecuada formación ética. Douglas North coincide sobre la importancia de poner atención en los individuos al decir: “Las instituciones son una creación humana, evolucionan y son alteradas por humanos; por consiguiente nuestra teoría debe empezar con el individuo” (North, 1993, 14). En suma, dada la complejidad del funcionamiento de los organismos públicos, hoy en día, es necesaria la inclusión de la ética tanto en el ámbito institucional como, y sobretodo, en el personal, de esta manera se fomentan los valores a través de diversos frentes.

3.7 La relativización del concepto. ¿Existe una o varias éticas?

En los últimos años existe un replanteamiento sobre la ética en distintas disciplinas. En la medicina, en los medios de comunicación, en la empresa, en la biología, en la tecnología, etcétera. Ante esta diversidad de materias en las que se evoca el concepto, surge la duda de si hay una ética o existen varias éticas. Esta situación genera que el término se use de maneras distintas, es decir, de manera relativa y simple, acompañado de un conocimiento “vulgar”, lo que puede originar un problema si no existe un entendimiento homogéneo del concepto.

Es importante dejar claro que la ética es una disciplina del conocimiento que se aplica al ser humano independientemente del ámbito en que éste se desenvuelva. No es que existan varias éticas si no que son diferentes los espacios donde se aplican. Así como la disciplina del derecho es una, siendo las leyes diferentes según la época y el lugar, de la misma manera la ética se ajusta a las costumbres y a los tiempos. Incluso en una misma época y lugar existen variantes. Por eso es posible decir que hay una ética empresarial o una “ética protestante” como escribió Max Weber. Cada una de estas éticas se refiere a los valores que se practican en cada grupo o comunidad determinada.

Es importante dejar claro que, aunque varíe la forma, en el fondo no hay más que una ética, la vinculada a la idea del hombre, que se pone de manifiesto en la vida social, familiar, profesional y política del individuo, como sostiene Victoria Camps al decir: “Sin lugar a dudas hay que dejar claro que la ética es una. Unos son los derechos fundamentales y únicos los principios que establecen, por ejemplo, la dignidad absoluta de la persona humana o la exigencia de la universalidad como criterio absoluto de la moralidad de las acciones” (Camps, 1997, 55).

Además hay que añadir que en esta disciplina existen distintos niveles de conocimiento según sea la profundidad con que se aborde. Más allá del conocimiento general o vulgar, existe uno más profundo en el que la ética contribuye al descubrimiento de un estilo de vida gracias a la búsqueda de la máxima felicidad del ser humano. Adela Cortina plantea una clasificación respecto al conocimiento de la ética, de los elementos básicos que todo ciudadano debe conocer como aspectos de conducta y solidaridad. Esta autora se refiere a ellos como “ética de mínimos”, mientras que a los elementos que muestran los estilos de vida, cómo ser feliz, cuál es el sentido de la vida y la muerte, los denomina “ética de máximos” (Cortina, 1998, 116). Por su parte Rawls, también establece una clasificación ética planteando que por un lado existe “una concepción moral de la justicia para la estructura básica de la sociedad” y por otro “doctrinas comprensivas del bien” (Rawls, 2000). La ética que se requiere para los gobernantes y funcionarios es la que contempla elementos básicos que inducen a actuar haciendo el bien y evita conductas indebidas. Dar ese paso en los gobiernos del mundo sería un gran avance para la humanidad.

4. La dualidad ética-política

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la ética. En la antigüedad, 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 conseguir que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien. En las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los gobernantes antes de que éstos tomaran posesión del cargo. Estas culturas contaban con tratados sobre el tema, con códigos para la función pública y con maestros que los impartían. Las culturas antiguas nos dejaron testimonios muy valiosos

en esta materia. Partiendo del siglo XVIII a.c. disponemos de *Código de Hammurabi*, en Babilonia. 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 los antiguos griegos (siglo IV a. c.) existen las obras de *Ética* que escribiera Aristóteles así como *Las obras morales* de Plutarco. De la India (siglo III a. c.) proceden *Los principios del Rey Asoka*. De la época de los romanos (siglo I a. c. y siglo I d. c.) contamos con el tratado *Sobre los deberes* de Cicerón así como *Los tratados morales* de Séneca. De esta manera, los gobernantes de antaño ejercitaban el arte de gobernar basándose en principios éticos que respaldaban cada una de sus decisiones. “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.” (Cortina, 1998, 64).

Aristóteles construye su teoría de la política partiendo del entorno que rodea al hombre. De esta manera estudia primero la naturaleza mineral, posteriormente la vegetal y animal para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostiene 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 la ética en la que señala la importancia de ésta y la relación intrínseca que existe con la política. En este sentido escribió: “La política es la más importante de las ciencias y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en que 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.”⁴⁵

Históricamente, el tema de la ética siempre ha acompañado a la política como elemento que la complementa. En política, las decisiones no se pueden tomar como en las ciencias exactas, por lo que resulta de una profunda insensibilidad tomar decisiones basadas en criterios económico-cuantitativos a fin de ajustar el presupuesto, cuando se actúa así se abandona a la miseria, a la enfermedad, y a la inasistencia a los seres humanos, siempre los más desfavorecidos, que sin duda son también miembros de la comunidad. Un político no es un especialista técnico o científico y su papel es, como

⁴⁵ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro I, 1094 b

afirma Camps (1996), “sumar peras con manzanas”. En sentido contrario, las estrategias y decisiones políticas tampoco pueden simplemente sustituirse por más moral, ni el político puede cambiarse por el moralista. Es importante recordar que los extremos son malos y que tanto la política como la ética por separado solas son incapaces de alcanzar acertadamente los objetivos en un Estado, por lo que es necesario buscar el equilibrio entre la virtud del <ético> y la experiencia del <político>.

Puesto que la política no trata únicamente del poder en sí sino de cómo la cosa pública afecta a la vida de las personas, no se puede dejar esta disciplina sin elementos que la orienten en momentos críticos. Actualmente, ante los cambios mundiales, los ciudadanos muestran una mayor exigencia hacia sus gobiernos bajo una nueva forma de hacer política que se acompaña de valores como la transparencia o la participación.

Un estudio de Edward Hallet Carr, titulado *Twenty Years, Crisis 1919-1939*, en el que analiza el periodo de la primera guerra mundial hasta el inicio de la segunda, concluye con un capítulo sobre la moral en el nuevo orden internacional en el que afirma: “Así como siempre es utópico ignorar el elemento poder, también es una forma irreal de realismo ignorar el elemento moral en cualquier orden mundial. Al igual que, dentro del Estado, un gobierno necesita poder como base de su autoridad, también necesita el fundamento moral del consenso de los gobernados.”⁴⁶ Sobre esta misma idea, Hans J. Morgenthau publicó en 1948 la obra *Politics among Nations*. En ella defiende la necesidad de una escala de valores al señalar: “Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política, y esto es el poder.”⁴⁷

La valoración del poder en política se halla en fundamental dependencia con la imagen que se tenga del ser humano. Aquellos que consideran al hombre como bueno por naturaleza, racional, consciente y educable, ven la política como un medio para el progreso humano y para el desarrollo del mundo y por tanto ven el poder como algo benéfico. En cambio, los críticos del *deber ser* del político, señalado en la teoría política, consideran al hombre como corrompido por su naturaleza irracional y por tanto peligroso. Miran siempre a la política como un negocio sucio, un quehacer inevitablemente inmoral y por consiguiente al poder como algo malo y demoníaco.

⁴⁶ Cf. Edward H. Carr, *The twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres 1939, 1946.

⁴⁷ Cf. “Another Great Debate. The national Interest of the United States”, en *Politics in the Twentieth Century*, Vol. I: *The Decline of Democratic Politics*, Chicago, 1926, p. 110.

El mundo es una realidad dual y en el hombre se hallan mezclados lo bueno y lo malo. En política no se puede ignorar que el poder, dada la condición ambivalente del hombre, no siempre ni en todas partes ha sido utilizado de manera correcta. La historia de la humanidad está llena de ejemplos que muestran como se ha abusado de él. Precisamente por eso, desde los tiempos más remotos, han existido individuos que han dedicado sus esfuerzos para intentar controlar ese abuso. De ahí que entre la ética y la política siempre haya existido una relación inevitable.

Desde antaño, los estudiosos de la política han coincidido en la necesidad de que ésta se acompañe de la ética, porque cuando ésta se ausenta, se utilizan todos los medios, incluidos “los inmorales como la mentira, el engaño, la traición, el asesinato político y la guerra. Ni la diplomacia, ni los servicios secretos ni la policía están por encima de la moral” (Kung, 2000, 97).

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

En su esencia original la política es unión, es integración, es el eslabón que une a los hombres. Platón sostiene en el diálogo *Protagoras* esta idea de manera mítica al decir: “Ya intentaban los hombres reunirse y ponerse a salvo con la fundación de ciudades. Pero cuando se reunían se atacaban unos a otros al no poseer la ciencia política, de modo que de nuevo se dispersaban y perecían. (322b). Zeus entonces temió que sucumbiera toda nuestra raza y envió a Hermes que llevara a los hombres el sentido moral y la justicia, para que hubiera orden en las ciudades y ligaduras acordes de amistad. (322c) Le pregunto entonces Hermes a Zeus a quienes debería otorgar el sentido moral y la justicia. <A todos, dijo Zeus, y que todos sean partícipes. Pues no habrá ciudad sí sólo algunos de ellos participan. Además, impón una ley de mi parte: que al incapaz de participar del honor y la justicia lo eliminen como a una enfermedad de la ciudad> (322d). Si ha de existir la ciudad, nadie puede desatenderse.”⁴⁸ De esta manera, el resultado de sumar ética y política es gobernar sirviendo a la pluralidad de intereses. El principio por excelencia en el cargo es la desvinculación del interés personal en el servicio al Estado. He aquí la esencia de la política y el motor que debe impulsar a los políticos. Un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos en términos políticos es ilegítimo.

⁴⁸ Platón, “Protágoras”, 327^a, en: *Diálogos*

El bien plural es el bien de todas las personas en tanto son miembros del Estado. Para alcanzar la satisfacción de la pluralidad de intereses le corresponde al Estado la tarea de arbitrar los conflictos. La teoría política señala que es responsabilidad del gobernante buscar el equilibrio, mediante la armonía y la colaboración 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 fractura en el Estado. En este sentido Marco Aurelio escribió: “Hemos nacido para la colaboración. Estar en conflicto unos con otros es contrario a la naturaleza. Conflicto es enfadarse y darse media vuelta.”⁴⁹

Cicerón,⁵⁰ 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”. Un buen gobernante, que se respalda en un buen gobierno, establece una forma de constitución que garantice una armonía entre las partes que conforman la comunidad política, cumpliendo así con uno de los mayores fines de la política que consiste en lograr que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades y capacidad para realizar acciones nobles.

⁴⁹ Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro II, I

⁵⁰ Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 85.

4.2 Formación con ética para actuar en política

Excava dentro de ti. Dentro está la fuente del bien que puede siempre brotar de nuevo mientras excaves.

Marco Aurelio

El camino para “saber” gobernar pasa por dos momentos: a) La formación adecuada del gobernante con ética y b) La operación política mediante la puesta en práctica de las virtudes éticas.

4.2.1 La formación del gobernante con ética

Sólo a través del saber, del conocimiento profundo mediante una adecuada educación, y el estudio de la ética de manera constante y paciente es como se llega a la liberación y dominio de los deseos, característica fundamental si se quiere gobernar con virtud y justicia. Sólo cuando el futuro gobernante alcanza el equilibrio y dominio de sí mismo, estará en disposición de realizar acciones dignas de honra.

Durante su proceso de formación es importante que se pregunte ¿Qué clase de vida quiero para mi comunidad? ¿Qué puedo hacer por el bien de ella? Quien participa en la vida de la comunidad debe actuar necesariamente a favor de ésta.⁵¹ Las actividades del político conforme a la virtud determinan la felicidad del Estado. Quienes aspiran a una vida superior a la voluptuosa, es decir, los que eligen la vida política a la bestial, tienen que vencer los vicios comunes del cargo: la codicia,⁵² la avaricia,⁵³ el anhelo de poder, la vanidad.⁵⁴ Estos impulsos, que seducen al hombre, son los mismos en Oriente que en Occidente y no han variado en los últimos cinco mil años.

⁵¹ “El único fruto de la existencia sobre la tierra es una disposición virtuosa y unas acciones comunitarias” escribió Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro VI, 30.

⁵² “Quien se encuentra sometido a la pasión de la codicia roba los bienes de los súbditos”, Tomas de Aquino, *La Monarquía*.

⁵³ Respecto al vicio de la avaricia Confucio escribió: “Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazarán de ministros justos, y el reino estará dirigido por hombres depravados”, Confucio, *Los cuatro Grandes Libros*. Por su parte, Cicerón escribió: “No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria. (Sobre los deberes, Libro II, 77).

⁵⁴ Weber se refirió a la vanidad al decir: “El político tiene que vencer cada día y cada hora un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida en este caso de la medida a sí mismo”. (La política como vocación; 1984, 154).

La teoría política señala que “Hay tres cualidades que deben poseer los que han de desempeñar las supremas magistraturas: la primera es la lealtad a la Constitución establecida; la segunda, capacidad para las responsabilidades del cargo, la tercera, poseer virtud y justicia.”⁵⁵ La *Lealtad* se refiere a estar comprometido con el Estado al que se pertenece, con la comunidad política. La *Capacidad* habla de poseer los elementos idóneos para el cargo y gobernar dando resolución a las demandas ciudadanas. El tercer elemento, no menos importante, se refiere a la *Posesión de virtudes éticas* para saber gobernar. De las tres, tal vez la tercera es la más difícil de alcanzar. Cuando un gobernante se prepara con ética y sabiduría, logrando ecuanimidad y prudencia, alcanza lo que los antiguos denominaban “el principio recto” y por medio de éste sabrá discernir lo que es conveniente o nocivo en la acción de gobierno.

Cicerón⁵⁶ decía que “aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar... a estos hombres de Estado le son tan necesarios, y posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansioso por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza”.

Alarcos Martínez (1999, 111) insiste en la necesidad de la formación en quienes aspiran a la política al decir: “Quienes son o pueden llegar a ser capaces de ejercer este arte tan difícil y tan noble que es la política, prepárense para ella y procuren ejercitarla con olvido del propio interés y de toda ganancia banal. Luchen con integridad moral y con prudencia contra la injusticia y la opresión, contra la intolerancia y el absolutismo de un solo hombre o de un solo partido político; conságrense con sinceridad y rectitud, más aún, con caridad y fortaleza política, al servicio de todos.”

Max Weber (1984, 178) al referirse a las características de quien aspira a la vida pública escribió: “La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para las que se requiere, al mismo tiempo, fervor y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible.

⁵⁵ Aristóteles; *Política*, Libro V, 1309b

⁵⁶ Ciceron, *Sobre los deberes*, Libro I, 72

Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se encuentra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un <sin embargo>; solo un hombre de esta forma construido tiene “vocación” para la política.”

Existen ejemplos que ilustran la importancia de la ética en la formación de los gobernantes en distintas culturas y momentos históricos, son los siguientes:

El origen del candidato. En la cultura romana, aquellos individuos que deseaban aspirar a ocupar cargos públicos se preocupaban desde temprana edad por emprender acciones nobles que les dieran reputación, prestigio u honor a fin de gozar de la credibilidad y confianza de la gente con la que vivían. Estos individuos, en el momento de promoverse para un cargo de elección, se vestían de blanco, pues este color simbolizaba pureza, palabra que a la vez se traduce en “candidez”, por lo que aquél que aspiraba a un cargo público debía ser el más puro, el más limpio, el más *cándido*. Ésta denominación dio origen al término “candidato” en política.

La elección de los gobernantes. Antes de la conquista de México, en la culturas pre-hispánicas para elegir al gobernante, primero se congregaba un número de jueces formado por hombres sabios, ancianos, notables, quienes debido a su edad poseían la prudencia y experiencia necesaria para saber elegir al candidato idóneo que supiera guiar a su pueblo. Este consejo de ancianos deliberaba y concertaba antes de elegir. Para tal elección se tomaban en cuenta las siguientes calidades: el elegido debería ser virtuoso, respetado, debería de tener nobleza, no debería amar en exceso la vida, no debería dejarse adular, corromper ni sobornar, debería ser restaurador e impulsor de las tradiciones de su pueblo, con pleno uso de sus facultades, prudente, valiente, de buena y recta educación, de buen hablar, de buen oír, que supiera estimar a la gente y que poseyera sensibilidad. Para el elegido existían ceremonias destinadas a recordarle los deberes hacia su pueblo: “Se conducía al nuevo dignatario (futuro rey) a una parte del templo, donde permanecía. Se sentaba de día en el desnudo suelo, y sólo por la tarde se le daba una estera para reclinarse; por la noche iba al sagrario a horas fijas para quemar incienso, y los cuatro primeros días no dormía más que algunas horas. Cerca de él había guardias que cuando se adormecía le punzaban las piernas y los brazos con espinas de maguey, dirigiéndole estas palabras: despiértate, tú no debes dormir, sino vigilar y cuidar de tus vasallos, no subes al trono para descansar, el sueño ha de huir de tus ojos, que necesitan estar abiertos para velar sobre el pueblo. De esta manera, quien resultaba elegido era un hombre de cualidades muy grandes por lo que era querido, admirado y respetado

por su pueblo. Precisamente, como era considerado el mejor, se subordinaban a su mandato y le mostraban lealtad.”⁵⁷

El valor de la virtud en los gobernantes. En la antigua China (siglo V a. c.) el sabio Confucio se dedicó a transmitir la importancia de la virtud en los gobernantes a través de enseñanzas como la siguiente: “En cierta ocasión un discípulo hizo la siguiente pregunta: ¿Cómo hacer para enseñar a los hombres que cuando uno adquiere la virtud, se adquiere el verdadero poder personal? El maestro, tomando su bastón y dibujando círculos dentro de otros círculos en la arena, dio la siguiente lección: <Cuando los antepasados deseaban ilustrar la virtud a través de reino, primero ordenaban sus propios estados. Deseando ordenar bien sus estados, primero organizaban a sus familias. Deseando organizar a sus familias, primero cultivaban su persona. Deseando cultivar su persona, primero cambiaban sus corazones. Deseando cambiar sus corazones, primero buscaban ser sinceros en sus pensamientos. Deseando que hubiera sinceridad en sus pensamientos, primero buscaban el conocimiento verdadero dentro de su alma”. Mirando a los círculos, la luz de la comprensión comenzó a brillar en los ojos del discípulo. Y antes de que pudiera hacer otra pregunta, el maestro continuó: “Habiendo buscado el verdadero conocimiento en su alma, llegaron a ser sinceros en sus pensamientos. Por la sinceridad de sus pensamientos, cambiaron sus corazones. Cuando sus corazones cambiaron, sus personas se transformaron. Cuando sus personas se transformaron, sus familias quedaron bien organizadas. Cuando sus familias quedaron bien organizadas, sus estados fueron bien gobernados. Cuando sus estados fueron bien gobernados, el reino estuvo en paz>. Al terminar, el maestro se levantó y se fue a su trabajo. El estudiante, asombrado por la enseñanza, cerró los ojos y se quedó meditando en las palabras de Confucio.”⁵⁸

Estos ejemplos muestran que en las culturas antiguas, aún en épocas y lugares diferentes no había ninguna duda respecto a la importancia y vinculación de la ética y la política. Tenían claro que quien ejerciera la política debía contar forzosamente con una formación acompañada de valores para poder tener un gran sentido de justicia.

⁵⁷ Alonso de Zurita, “Breve relación de los señoríos de la Nueva España”.

⁵⁸ Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*.

4.2.2 La operación política bajo principios éticos

La ética es acción. No se estudia ética para quedarse en la abstracción sino para ser aplicada en la práctica. El buen político vive con dignidad alejado de las pasiones. Utiliza el poder como un instrumento para hacer el bien en cada decisión. La auténtica gloria de un gobernante depende del progreso moral que alcancen los gobernados.

La idea de la “ética práctica” en política ha sido rescatada por distintos autores. Para Cicerón “el oficio de la virtud radica todo en la acción.”⁵⁹ Para Weber “Cuando un hombre es maduro, asume una actitud que brota de la profundidad de toda su alma, por lo que *actúa* conforme a una ética de responsabilidad”.⁶⁰ Para Victoria Camps “La ética se muestra más que se dice, o mejor aún, deberá decirse en un lenguaje capaz de mostrar su fuerza e incitar así a la acción” (Camps, 1985, 83). José Antonio Marina afirma que “Para la política lo importante es la acción, que es el modo de convertir en realidad las irrealidades que pensamos” (Marina, 1995, 176). Estos autores coinciden en que la ética es acción consistente en llevar los valores a la práctica. De esta manera, la aplicación de la ética implica crear hábitos, despertar virtudes, pero lo más importante es formar el carácter para actuar con decoro. Cualquier conocimiento, por pequeño que sea, si se puede llevar a la acción es sumamente valioso.

De aquellos que ejercen la política con ética se dice que tienen *decoro* o *Decorum*. Que un político tenga *decorum* es garantía de ser reservado, discreto, cortés y actúa de manera correcta. Al respecto Cicerón escribió: “El concepto de esta palabra es tal que no puede separarse de lo honesto, porque lo que es decente es honesto, y lo que es honesto es decente. Todo lo decoroso aparece cuando le ha precedido la honestidad. Todas las cosas que se hacen con justicia son decorosas y las que se hacen con injusticia son indecorosas. Y dígase lo mismo de la fortaleza. Una acción viril y magnánima parece digna de un varón y decorosa, y lo contrario como torpe e indecoroso”.⁶¹

El decoro de los políticos da confianza a los ciudadanos aunque no basta participar en política para decir que se posee este reconocimiento sino a la inversa, son los actos del político, la practica misma, lo que le hace merecedor de esa denominación.

⁵⁹ Cicerón, *Sobre los deberes*, Op. Cit.

⁶⁰ *El Político y el Científico*, p. 176. Para este trabajo se uso una edición publicada en 1984.

⁶¹ Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 94.

4.3 Principios para el decoro

Algunos principios que acompañan al político y funcionario que posee decoro son los siguientes: a) *Autoridad*. La teoría política enseña que la autoridad es la facultad o potestad que tienen los gobernantes para mandar realizando tareas que beneficien a los gobernados. Cuando la autoridad no se entiende como servicio a la pluralidad de intereses dicha acción se corrompe y se transforma en despotismo. El despotismo es una forma de poder antipolítico. Cuando el poder va acompañado de autoridad resulta una acción eficaz en orden a procurar el incremento de bien en aquellos a quienes se dirige. b) *Honor*. Es el reconocimiento a las acciones emprendidas que tengan algún mérito, al servir a los demás, es decir, tiene que ver con las obras buenas que realice un individuo. Un hombre malo no podría merecer honor, siendo éste el premio a la virtud que se otorga a las personas con buena fama. Algunas personas hacen de éste su principio en la vida, sin embargo, a pesar de ser una virtud es aspirada por pocos, pues al parecer “a la mayoría de los hombres les mueve más la avaricia de riqueza que de honores.”⁶² El honor es una virtud que deben poseer aquellos elegidos en los cargos públicos, de no ser así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionarán graves daños al Estado. Los cargos públicos son honores del Estado por lo tanto quien ocupe uno tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando este principio lo adquieren los miembros de un gobierno todo el Estado se beneficia. c) *Justicia*. A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones, los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado lo que da origen a que haya muchos agravios, sobre todo para los más débiles. El hecho de que se omita tiene un precio: el sufrimiento humano. Los sufrimientos vienen en distintas formas: pobreza, desempleo, hambre, dolor, muerte. Pero lo peor es que estos sufrimientos se perpetúan y crecen. El observar tanto dolor en los gobernados habla de la impotencia de los gobernantes, del olvido que han hecho de la justicia. d) *Libertad*. El hombre libre es aquel que puede gobernarse por sí mismo y es capaz de dominar sus apetitos y pasiones por medio de la razón. La libertad va acompañada de ciertos elementos, implica cierta sabiduría, poseer educación. La libertad no funciona si no va acompañada de responsabilidad. La teoría política sostiene que hay

⁶² Aristóteles; *Política*, Libro VI, capítulo 4, 1318 b.

dos condiciones para que un Estado sea llamado como tal, éstas son: “riqueza y libertad”.⁶³ La riqueza proporciona la autosuficiencia, la libertad concede la soberanía, la autonomía y la independencia. Para Aristóteles una de las funciones del Estado es “evitar que el pueblo caiga en la esclavitud” –y continúa- “Pues ¿no es una cosa imposible que una comunidad que es por naturaleza esclava, sea digna de llevar el nombre de Estado? Porque un Estado es autosuficiente, mientras que lo que es esclavo no es autosuficiente.”⁶⁴ Un gobierno que esclaviza a su propia comunidad es un gobierno tirano. Cuando se gobierna un pueblo se hace no para que éste viva como esclavo, sino para que sea libre. e) *Prudencia*. Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para el hombre. La prudencia se enfoca a los casos particulares, se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional, el cual reflexiona y elige lo que es mejor para posteriormente manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente, asesorado por el principio de la recta razón. “Es prudente no aquel que tan sólo posee la norma recta de conducta, sino que también obra lo que, asesorado por un principio racional, parece ser lo mejor... al hombre prudente le corresponde llevar a la obra lo que es recto.”⁶⁵ En lo que concierne a los gobernantes, la prudencia está consagrada a la deliberación de lo que es conveniente para los individuos gobernados. Debe existir prudencia al legislar, al llevar a cabo medidas económicas, al reformar la Constitución, al aprobar un programa, al negociar con otros gobiernos y en cualquier otra decisión que se tome. En política, un error de deliberación puede tener repercusiones catastróficas para el Estado. Una equivocación en un plan de gobierno puede condenar, no sólo a la generación presente, sino a las venideras. Por eso es importante que quien delibera lo haga con tiempo, sin prisa, razonando, calculando, logrando así su propósito de alcanzar el bien.

Estas cualidades hechas principios y aplicados correctamente en el ejercicio de la acción son fundamentales para construir un escudo que acompañe a los servidores públicos y contribuya a la generación de gobiernos justos con el añadido de ser reconocidos como un “buen gobierno”.

Una eficiente administración, una buena política, un buen gobierno necesita guiarse por principios, comportarse con *sabiduría* cualidad resultado de la evolución y desarrollo del hombre a lo largo de la historia, superando actitudes brutales, bestiales o

⁶³ Aristóteles, *Política*, Libro III, capítulo 12, 1283 a.

⁶⁴ Aristóteles, *Política*, Libro IV, Capítulo 4, 1291 a.

⁶⁵ Aristóteles, *Gran ética*; p. 158-159

conflictivas. Esta virtud tiene su fundamento en la inteligencia y la capacidad de raciocinio del ser humano que ha logrado, mediante el conocimiento, ser libre, lo que le permite comprender la importancia de la convivencia social. Las personas no pueden dar lo mejor de sí mismas sin apoyarse en la sabiduría la cual orienta sobre aquello que debe hacerse así como el camino para alcanzarlo. La sabiduría implica un conocimiento de la vida, buenos consejos procedentes de la experiencia, una percepción de lo correcto. La vida puede resultar más sencilla si se aplican los valores y se adoptan como principios.

Se piensa que la ética es restricción, prohibición o limitación, ignorando que, precisamente, este conocimiento conduce a la libertad y al dominio de uno mismo. Se trata de una disciplina que gira en torno a los valores más altos para el ser humano y señala como fin de cada acto el hacer el bien de forma libre. Vivir con ética es alcanzar el desarrollo humano integral, logrando la felicidad, máximo anhelo en la vida. Cuando se actúa acompañándose de un marco ético, hay un crecimiento personal que genera a su vez un círculo virtuoso, una fuerza real para actuar de manera positiva. El servidor público con ética tiene interés por los demás, quizá porque ve en él ciudadano no a un extraño sino a alguien próximo tal como señaló Platón en el *Protagoras* al decir “Todos los humanos son parientes por naturaleza”.⁶⁶

De esta manera, la ética es asunto de las personas que tienen conciencia, carácter, decisión, libertad, responsabilidad, compromiso así como capacidad de actuación. Un individuo imbuido de ética va más allá de sentir una satisfacción por poseer bienes materiales, busca maneras para servir.

Es relevante poner la mira en los escritos sobre ética y política de autores clásicos porque, sin duda, resulta difícil hoy en día asociar la ética con los dirigentes políticos contemporáneos ya que existe un enfoque diferente respecto al arte de gobernar de antaño. Cuando se vincula la ética a la política la óptica cambia. Aristóteles afirmó que cuando los políticos obraban mal, lo hacían por ignorancia, porque no habían tenido la oportunidad de aprender en realidad para qué sirve la política, o bien porque no habían llegado a un nivel de conocimiento que les permitiera comprender que ésta es una disciplina para el desarrollo humano. En síntesis, la política es un instrumento al servicio del hombre. Y éste es el enfoque original de la auténtica política, aquella que es indisoluble de la ética. Así lo planteó éste mismo autor al referirse a la

⁶⁶ Platón, *Diálogos*.

naturaleza básica de la vida humana en comunidad al decir: “La ciudad es una asociación para el bienestar”.⁶⁷

En la teoría política se encuentran los fundamentos que dan sustento a la relación ético-política. La política implica deliberación permanente sobre los deberes para la vida pública por lo que tiene una esencia ética irrenunciable. 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 torne incompleta, se impida ver el horizonte, generando que el cuerpo político tropiece.

La suma de ética y política genera una fuerza que puede cambiar el rumbo de la sociedad al establecer nuevas directrices, un giro en la conducción de los fines del Estado así como en las formas de usar las técnicas y herramientas de gestión pública.

⁶⁷ Aristóteles, *Política*.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. DESARROLLO, PRINCIPALES MODELOS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.

¿Cómo se pueden organizar las instituciones políticas de modo que se impida que los gobernantes malos e incompetentes hagan mucho daño?

Karl Popper

Son preguntas obligadas del estudioso de los aspectos éticos en los asuntos de gobierno saber: ¿Dónde se ubica ésta dentro de la teoría de la función pública? ¿Cómo se relaciona con la gestión pública? ¿Cuál es la situación actual? ¿Qué instrumentos éticos existen? Dar respuesta a estas cuestiones es el objetivo del presente capítulo, para ello en un primer momento se sitúa a la ética dentro de las corrientes de pensamiento administrativo y, posteriormente, expone la situación ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas señalando algunos modelos existentes así como el Estado de la cuestión.

Para una mayor comprensión de la situación de los valores que predominan en la teoría administrativa contemporánea es conveniente conocer, los principios establecidos en el desarrollo de la administración así como en el Modelo Burocrático Weberiano y, sobretodo, los que predominan en la Nueva Gestión Pública.

1. La administración científica

Es a finales del siglo XIX y principios del XX cuando aparecen los fundamentos de la administración científica, legados por Frederick Taylor y Henry Fayol a quienes se considera como padres de ésta por haber diseñado un método de trabajo para las empresas. Dicho método sugiere que los especialistas formulen normas técnicas y laborales y que los trabajadores se limiten a seguir las órdenes y las normas fijadas. “El método Taylor no reconocía las capacidades ocultas de los empleados. Hacía caso omiso del factor humano y trataba a los empleados como máquinas. No es extraño que esto cause resentimientos y que los empleados demuestren escaso interés por su trabajo” (Ishikawa, 1990, 22). Bastaba, por tanto, el estímulo económico para elevar la productividad negando así cualquier valor o sentimiento humano. Por su parte Fayol

estableció el primer proceso administrativo así como una serie de 14 principios para las empresas: división del trabajo, autoridad-responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés particular al interés general, remuneración del personal, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa, unión del personal. Los criterios en que descansaba la administración científica eran: a) Elevar la administración a la categoría de ciencia y aplicarla como tal. b) Seleccionar y desarrollar a los obreros y empleados por el método científico. En el desarrollo de este método de trabajo se apoyo en la técnica de tiempos y movimientos, que consistía en observar de manera exhaustiva distintos movimientos humanos para la realización de una operación eligiendo la que menos tiempo empleara. Si bien los efectos de éste método revolucionaron las técnicas de organización y trabajo en las empresas también tuvieron repercusiones nocivas en los trabajadores. Un ejemplo que ilustra esta situación es el clásico del cine *Tiempos Modernos* en el que, de manera irónica, muestra el efecto físico y psicológico en los trabajadores sometidos a dicho método. Cuando a las personas se les trata como máquinas pierden todo interés por la vida y el trabajo deja de ser una fuente de satisfacción. En tal situación es imposible esperar buenos resultados y calidad en el servicio.

1.1 La importancia del factor humano

Como respuesta al método científico surgieron nuevos teóricos con nuevas teorías que demostraron la importancia de tomar en cuenta la satisfacción del ser humano. A esta corriente se le llamó *Humano Relacionismo*, las cuales demostraron la importancia de la armonía dentro del ambiente de trabajo. Un autor clásico en esta corriente es Elton Mayo. Posteriormente surgen los neo-humano relacionistas, quienes a diferencia de Mayo, no se reducen a crear un ambiente agradable para el trabajador sino que a éste lo hacen “sentir copartícipe en la empresa” (Mercado, 1990, 24). El desarrollo de esta corriente en administración da origen a la *Escuela del Comportamiento Humano* la cual reconoce la individualidad del ser humano en cualquier esfuerzo cooperativo, motiva al personal para realizar su trabajo, estudia las relaciones entre trabajadores de manera grupal e individual, introduce elementos de la psicología y la sociología, y considera que se debe conocer así como comprender las necesidades de los subordinados para satisfacerlas.

1.2 Las necesidades humanas de Maslow

En el estudio del comportamiento humano dentro de las organizaciones se reconoció la importancia del factor motivación y de cómo ésta se relaciona directamente con la conducta personal de cada individuo, es decir, a cada persona le impulsan a actuar diversos satisfactores. Para el especialista en Administración Salvador Mercado “Nuestra conducta es el acto que realizamos para satisfacer un deseo aunque las distintas personas toman diferentes caminos para alcanzar sus metas. (...) Cada hombre tiene su propia serie de metas concientes o inconscientes y estas metas o necesidades motivan su patrón de conducta” (Mercado, 1990, 650). Por lo anterior, toda organización para obtener una mayor eficiencia y responsabilidad de su personal requiere comprender las motivaciones de cada uno en lo personal así como sus necesidades a satisfacer.

En el desarrollo de las necesidades humanas existen diversas clasificaciones, no obstante, Abraham Maslow estableció una clasificación en cinco tipos los cuales se muestran a continuación:

1. Necesidades físicas, biológicas o de supervivencia
2. Necesidades de seguridad y estabilidad
3. Necesidades sociales o de pertenencia y afecto
4. Necesidades de estima
5. Necesidades de auto-realización

1) El primer grupo es el de necesidades físicas o fisiológicas, es decir, todo individuo para vivir necesita contar con alimentos para comer, un lugar donde vivir así como ingresos para mantenerse. 2) En el segundo grupo de necesidades se encuentran las de seguridad, siendo un ejemplo la estabilidad en el trabajo. 3) El tercer grupo se refiere a las necesidades de carácter social, algunos ejemplos de éste son las reuniones con amistades, los encuentros con colegas del trabajo, la convivencia en familia, las reuniones deportivas, religiosas, entre otros. 4) El cuarto grupo se refiere a las necesidades de valía o estima, es decir, el reconocimiento obtenido entre sus compañeros atendiendo a su personalidad, trato y actividad desempeñada en el ámbito laboral. 5) El quinto grupo de necesidades es personal, se refiere a sentir satisfacción

respecto a la vida, en ésta fase el hombre encuentra sentido a su vida acompañándose de valores éticos que le dan plenitud. Para Maslow no se llega a la última etapa sin antes haber pasado por las anteriores. También señala que cuando un hombre lucha por ser bueno viviendo conforme a un código ético está luchando por hacerse a sí mismo, por alcanzar la virtud, lo cual es un camino en la búsqueda de la autorrealización.

2. El Modelo Burocrático Weberiano

La versión weberiana respecto a la forma de operar de la administración pública destaca la importancia de la burocracia como elemento fundamental en la estructura organizativa del Estado. La administración tradicional inspirada en este modelo supuso en su día, una innovación basada en lo racional y lo legal. Este esquema creó estructuras con una delimitación de competencias, donde los procesos se encontraban rígidamente predeterminados, la toma de decisiones fuertemente centralizada y la ejecución de los actos estaba precedida de rigurosos controles previos. El procedimiento era un instrumento clave en este modelo al ser considerado como el máximo exponente de la racionalidad, como el medio más adecuado para la defensa de la legalidad. Estas consideraciones explican por qué la cultura administrativa de los servidores públicos, durante décadas, ha estado enfocada hacia aspectos formales lo que generó la sustitución de los medios por los fines.

El poner demasiado énfasis en los medios y en el proceso provocó que el aparato burocrático creciera y con ello el incremento de recursos para su funcionamiento. “La complejidad de la acción administrativa en tiempos de crisis económicas ha hecho crecer los aparatos públicos de forma tal que el gasto público está materialmente disparado en todos los países occidentales” (Richard, 1993, 255). Paralelamente a esta situación, creció la imagen negativa de la burocracia, la connotación “burócrata” alcanzó un sentido peyorativo se utilizándose para referirse a la lentitud y pérdida de tiempo en cualquier trámite de servicio público.

Por muy criticable que fuera el modelo weberiano éste ha permanecido aceptable en la medida en que una burocracia bien preparada, competente y entregada, posee el conocimiento necesario y una visión amplia y sintética de los problemas de los ciudadanos. Sin embargo, como afirma Michel Crozier, “Se volvió incapaz, por un lado, ante la complejidad creciente de los problemas, su mediatización y la intervención de

grupos de interés y, por otro, ante la fragmentación de administraciones cada vez más compartimentadas. Las burocracias se han vuelto incapaces de preparar ninguna decisión al analizar los problemas mediante un sistema basado en arbitrajes sucesivos. Los líderes del sistema político-administrativo, incluso los más responsables, se muestran incapaces de razonar y de conceptualizar los problemas “sistémicos” a los que se enfrenta el funcionamiento de las organizaciones.” (Crozier, 1996, 65).

El esquema tradicional weberiano, fue válido durante mucho tiempo, incluso aún existen varios elementos del mismo que lo siguen siendo. Sin embargo, desde hace años, ha entrado en crisis. Sin duda, las aportaciones de este modelo en la operación de las administraciones públicas del siglo XIX tuvieron un carácter de avanzadilla. La erradicación de la designación de cargos bajo criterios políticos como sistema de botín o *spoils system*, fue un hecho contundente que motivó la profesionalización de los funcionarios. “Este hecho significó cambiar una administración de corte patrimonial, que ya no se ajustaba a un sistema capitalista en plena expansión, por una administración impersonal basada en uno de los principios que todavía caracterizan a las administraciones públicas occidentales. La permanencia en el empleo fue todo un logro. Parecía que toda suerte de corrupciones y corruptelas desaparecerían tras el establecimiento de un sistema de empleo público en el que el trabajo de los funcionarios dependiera de su mérito y capacidad y no de las veleidades de los políticos. De un sistema en el que la neutralidad de los funcionarios asegurase el estricto cumplimiento de las órdenes (democráticas) de éstos últimos y en el que servir al interés público fuera la motivación principal técnicamente eficiente en grado máximo.” (Román, 2001, 229)

Sin embargo, el modelo se desgastó con el paso del tiempo y comenzaron a surgir las disfunciones. Aquellos principios de legalidad, permanencia, jerarquía, control, neutralidad llevaron a una administración pública a operar de manera lenta, con un exceso de reglamentos y procedimientos. Para realizar una acción, se requería la autorización de diferentes áreas. Por una firma que faltara todo se detenía, sobre todo si quien debía firmar estaba ausente, se hacía el desentendido o simplemente se negaba a hacerlo. Todo ello nos traslada a otra situación, y es que el funcionario, el burócrata, gozaba de un “pequeño poder” que se empeñaba en hacer valer. Era tan escrupuloso que, en el momento de firmar, se aseguraba, hasta límites exagerados, de que lo que autorizaba estuviera de acuerdo con la norma. La administración era rígida, fría, en ocasiones los buenos modales estaban ausentes y el ciudadano podía ser en ocasiones maltratado al acudir a un servicio público. La actitud del usuario ante la realización de

un trámite o servicio podía ser de incertidumbre, rechazo, temor, implicaba pérdida de tiempo, y además el ciudadano difícilmente se podía quejar del funcionario si recibía un trato inadecuado, y aunque lo hiciera, no servía de mucho.

Esa exigencia y rigurosidad, de los procedimientos que ensoberbecía a los funcionarios frente a los ciudadanos, generaba a su vez miedo en dichos funcionarios en el momento en que debían responder ante sus superiores. La responsabilidad del servidor público era ante su jefe inmediato y no ante los ciudadanos. El principio de jerarquía podía compararse incluso con el del ámbito militar. El funcionario tenía la convicción de que debía hacer lo que el procedimiento indicara, aún en contra de lo que pudiera dictar su sentido común. Los resultados eran importantes, pero no tanto como el ejecutar las acciones conforme al procedimiento.

La posición del funcionario respecto a su margen de toma de decisiones es vital en la descripción weberiana de la burocracia moderna, “(...) para el funcionario es un honor su capacidad para ejecutar a conciencia y con precisión una orden, poniendo toda la responsabilidad en quien se la manda, y para ejecutarla como si respondiera a sus propias convicciones si esa autoridad jerárquicamente –a pesar de las ideas del funcionario- le insistiera en esa orden que a éste le parece equivocada. Sin esa negación de sí mismo y sin esta disciplina moral en su más alto sentido se desmoronaría todo el aparato”.⁶⁸

“El funcionario que actuaba moralmente era aquel que no sólo obedecía las órdenes de sus superiores, sino que además lo hacía incluso si éstas contravenían sus convicciones personales. De este sistema de administración impersonal podía deducirse el resto de las características del funcionario ideal, del *ethos* burocrático. Neutralidad, competencia profesional, imparcialidad, objetividad, obediencia a los superiores, honestidad e integridad, diligencia, prudencia, veracidad, son todos valores que caracterizan al funcionario que trabaja para una administración alejada de la influencia partidista” (Román, 2001, 241).

Tal vez, lo que durante años hizo posible la permanencia del modelo burocrático weberiano y de su modo de tratar la complejidad de funciones que caracterizan a las administraciones públicas, consistió en que junto al nivel de desarrollo económico y político comenzaba el ascenso de una nueva etapa histórica basada en elementos científicos de racionalidad y eficiencia. “Dicho modelo <correspondió con una etapa de

⁶⁸ Max Weber, *La ciencia como profesión. La política como profesión*, p. 118.

la existencia humana caracterizada, desde el punto de vista político, por la implantación del Estado de derecho y el establecimiento del conjunto de reglas y procedimientos en que éste se concreta, que hacen posible una organización profesional basada en el procedimiento.

La crisis del modelo weberiano aunada a los cambios de valores que ya se perfilaban en las sociedades contemporáneas y a una mayor participación ciudadana que demandaba mayores resultados, hicieron que los cambios en las administraciones públicas fueran posibles al tener que modernizar sus estructuras burocráticas. La crisis del paradigma burocrático no sólo se debe a la necesidad de gestionar más y mejor con menos recursos, sino al reto de responder a la transformación del mundo administrativo moderno, ordenado y racional, y de un nuevo tipo de sociedad con otros valores basada en la industrialización.

El cuadro siguiente presenta los valores característicos más comunes del modelo burocrático weberiano.

VALORES EN EL MODELO WEBERIANO		
Autoridad	Integridad	Objetividad
Capacidad	Jerarquía	Permanencia en el empleo
Diligencia	Lealtad	Profesionalización
Disciplina / Obediencia	Legalidad	Racionalidad
Espíritu de servicio	Mérito	Rigidez
Imparcialidad	Neutralidad	

Frente a la necesidad de adoptar nuevas y mejores formas de organización y de procedimiento en la conducción de las organizaciones, debido a las acusaciones de ineficacia, negligencia o irresponsabilidad, se hizo indispensable incorporar nuevos mecanismos que dieran vida y agilidad al sistema administrativo que se hallaba estancado.

3. *La Nueva Gestión Pública*

En el ámbito de las ideas políticas a principios de los noventa (del siglo XX) se comienza a hablar del “Consenso de Washington”.⁶⁹ Esta expresión se refiere a la estrategia internacional dictada por los Estados Unidos en lo ideológico, político, económico y comercial, denominada también como estrategia neoliberal o neoliberalismo económico. En la formulación participaron verdaderos poderes fácticos que pudieran posteriormente ejecutarla, entre ellos: los Organismos Financieros Internacionales, el Congreso, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración estadounidense y grupos de expertos (think tanks). Los temas básicos sobre los que existió acuerdo son: a) Disciplina presupuestaria, b) Cambios en las prioridades del gasto público, c) Reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, d) Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, e) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, f) Liberalización comercial, g) Apertura de inversiones extranjeras directas, h) Privatizaciones, i) Desregulaciones y, j) Garantía de los derechos de propiedad.⁷⁰

El Consenso de Washington se refiere principalmente a la creación de medidas neoliberales, de fortalecimiento comercial y económico, instrumentadas mediante aspectos macroeconómicos en detrimento de las estructuras estatales. Al ser considerada la intervención del gobierno en la economía como ineficiente, se permite el paso a la participación del sector privado -considerado como más eficiente, eficaz y productivo- a través de la privatización de las empresas públicas o mediante la incorporación de técnicas empresariales al ámbito público. Con fundamento en este Consenso, el neoliberalismo cobra fuerza y se expande tanto en lo ideológico como en su instrumentación práctica en diferentes áreas del planeta comenzando por los países más débiles.

El Consenso de Washington no se reduce a una estrategia regional o continental sino que es global. Esta otorga, precisamente un gran impulso a la globalización económica. La OCDE incorporó estas medidas y las sugirió en los países miembros, bajo el argumento de que “se deben de relajar los controles administrativos” (Hughes, 1986, 113). A su vez el FMI y el Banco Mundial presionaron para que se aplicaran las

⁶⁹ La primera formulación del llamado “Consenso de Washington” se debe a John Williamson en 1990.

⁷⁰ Para un análisis más detallado sobre este tema ver: “José María Serrano, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm

medidas neoliberales en países de América Latina, Asia y África. Algunos estudiosos de la Unión Europea señalan que las normas de política económica del *Tratado de Maastricht* constituye una adopción por parte de la Unión Europea del Consenso de Washington.

Bajo la política económica dictada por el Consenso de Washington, diversos gobernantes en América Latina prometían en campaña, siendo candidatos, desarrollo y bienestar a sus ciudadanos pero una vez el poder gobernaban con programas de ajuste económico.⁷¹ Joaquín Tagar afirma que “El consenso de Washington ha sido en los últimos veinte años uno de los frenos al desarrollo de los países. La ineficiencia de muchos gobernantes, la corrupción generalizada en bastantes sectores de la sociedad, no sólo los políticos, y la falta de objetivos claros y planes realistas de desarrollo están también en la base del fracaso que se ha percibido en estos años en las naciones del área de Latinoamérica”.⁷²

El principal problema de esta estrategia globalizada es que excluye el tema de la equidad. Es una estrategia para las oligarquías y las principales empresas transnacionales. En los lugares donde se aplicaron las políticas de ajuste los resultados fueron desastrosos. América Latina es el ejemplo por excelencia: la región más desigual del planeta. El contraste ofende a la dignidad humana porque junto a la opulencia de una elite de hombres millonarios se encuentra una multitud de personas que padecen la miseria extrema.

Tanto las ideas cada vez más extendidas del Consenso de Washington que impulsan y fomentan la participación del sector privado en el ámbito público, como el desgaste del Modelo Burocrático, dan pie a una corriente de teóricos de la administración promotores de las técnicas de la empresa privada aplicadas al sector público. Al conjunto de estas técnicas se le denominó Nueva Gestión Pública (NGP).

Dentro de los promotores de la aplicación de las técnicas de Nueva Gestión Pública existen dos tipos: a) Los radicales o defensores a ultranza considerados también como de “primera generación” y, b) los moderados, flexibles o de “segunda generación”.

⁷¹ La estrategia del Consenso de Washington fue diseñada para ser aplicada en el exterior, no en el propio país, de ahí que se diga que “Washington no siempre práctica lo que predica”.

⁷² “El presupuesto plurianual y el Consenso de Washington”, *El País*, 30 de octubre, 2004.

3.1 Los teóricos radicales de la Nueva Gestión Pública o de primera generación

Al principio los precursores de la Nueva Gestión Pública se muestran radicales al aplicar las técnicas de la administración privada. Desechan toda flexibilidad. Convencidos del éxito de las técnicas en el sector privado no dudan en aplicarlas de manera idéntica al ámbito público, omitiendo factores de tipo cultural, social, administrativa, así como el ignorar los objetivos a los que sirven las instituciones públicas. Cuando precisamente son estos factores los que dan su carácter distintivo a las organizaciones.

La nueva gestión pública “tiene como fuentes de inspiración teórica: la economía y la gestión privada” (Huges, 1996, 119). Estas técnicas, proviniendo de un ámbito empresarial, manejan su propio lenguaje pero al ser incorporadas al ámbito público se acompañan de nuevos conceptos. De esta manera, los titulares de los cargos en la administración pasarán a denominarse gestores o gerentes públicos, en tanto que a los ciudadanos se les comienza a denominar con el término de cliente.

Jun señala que esta incorporación se debe a que “La gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr objetivos de la forma más económica y más eficiente posible a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos financieros, humanos, materiales, informativos, etc.” (Gunn, 1996, 43).

Es importante hacer mención al hecho de que las técnicas de la Nueva Gestión Pública, aplicadas en los países occidentales de corte anglosajón pertenecientes principalmente a la *Commonwealth*, obtuvieron logros en Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, así como en los Estados Unidos. De allí se trasladaron a las diferentes regiones del mundo. Los países en vías de desarrollo adoptaron estas medidas, aunque no de manera voluntaria, sin que hayan tenido resultados como se había augurado.

El programa gerencial de la Nueva Gestión Pública comprende los siguientes pasos: (Hughes citando a Hood, 1996, 114)

- Gestionar con las manos en la masa, que se traduce en dejar que los gerentes gestionen. A diferencia del administrador, el gestor reclama más autonomía, más margen de maniobra y a cambio ofrece mayores resultados.

- Estándares y medidas explícitas de actuación. Se requiere que los objetivos estén perfectamente establecidos.
- Mayor énfasis en controlar los outputs. Se acentúa la necesidad de reforzar los resultados más que los procedimientos.
- Cambio hacia la disgregación del sector público, lo que supone el desmembramiento en unidades menores organizadas en función de los productos. La justificación radica en la idea de pretender obtener una mayor eficiencia mediante la disposición de concesiones dentro y fuera del sector público.
- Cambio hacia una mayor competitividad en el sector público.
- Énfasis en el estilo de gestión y en las prácticas del sector privado. Esta opción implica un rechazo al estilo militar-eclesiástico de la ética y una flexibilidad en la contratación y distribución de recompensas. Todo ello se justifica por la necesidad de usar las ya “probadas” herramientas del sector privado en el sector público.⁷³
- Énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos.

Para el logro de lo anterior era necesario: Reducir la participación del Estado, desregular o eliminar diversas leyes al considerar que existía una excesiva reglamentación, reducir personal de la función pública (burocracia) reclutando personas a base de contratos sin otorgar prestaciones ni generar antigüedad y sólo por periodos cortos y renovables, reducir instituciones públicas (desmantelamiento del Estado), privatizar los servicios públicos dando vía libre a las empresas privadas.

Las reformas administrativas y la implementación de las nuevas técnicas de gestión plantearon el reto de crear, en teoría, un nuevo modelo de administración que fuera más eficiente y diera mejores resultados, aunque en el fondo, estas técnicas se ajustaban al modelo del Consenso de Washington.

Los nuevos promotores de la gestión pública, fascinados por sus propuestas, encontraron un obstáculo en la conducta del personal público, ya que éste asumía pautas distintas a las deseadas. Se esperaba que los servidores públicos actuaran o reaccionaran de igual forma que el personal de la administración privada. Los teóricos de la NGP olvidaron tomar en cuenta que los objetivos de ambas administraciones son diferentes,

⁷³ En este punto es posible ver la posición de los nuevos gerentes ante la ética del funcionario así como la importancia de eliminarla del programa gerencial.

que un ministerio no se administra como un centro comercial. Tampoco pudieron percibir que la cultura administrativa es particular en cada país y región o que el personal del Estado no se conduce como el de la empresa privada. Aunque algunos se resistan a creer y consideren que ese perfil pasó a la historia en el sector público aún existen personas con vocación y espíritu de servicio. Esta situación la comenta con ironía Paul Krugman al decir: “... lo que ocurre básicamente es que los norteamericanos (refiriéndose a los estadounidenses) creemos que el resto del mundo no existe, y nos cuesta tomarnos en serio su existencia. Hablo en serio. Se trata de un gran país con el idioma dominante, con la cultura dominante, y nos resulta difícil fijarnos en lo que pasa fuera”.⁷⁴

Ante la forma de actuar del personal público, contrario a la esperada, los precursores de la NGP culparon a la ética del servidor público al considerarla como un obstáculo, un freno a la innovación y un dique al desarrollo por el hecho de poner barreras al individuo y limitarlo en su actuar, por lo que las críticas a la ética pública no tardaron en aparecer.

Para Laura Román, “La administración se estructura de acuerdo con un modelo organizativo basado en la jerarquía y con una cultura cuya máxima aspiración ética consiste en la aplicación <automática> de la norma con el fin de asegurar la equidad en el tratamiento de todos los <administrados>” (Román, 2001, 225).

John Stewart y Stewart Ranson escribieron: “En el pasado, el énfasis se colocó en la ética de los servicios públicos como medio para motivar y proporcionar objetivos. Sin embargo, utilizar únicamente la ética de los servicios públicos es inadecuado. El personal tiene derechos sindicales y demandas legítimas que realizar. La ética del servicio público es inapropiada si nos conduce a salarios bajos y hacia unas condiciones de trabajo pobres” (Stewart y Ranson, 1996, 75).

Los gerentes públicos cobijados bajo la doctrina de la NGP han intentado cambiar la cultura del servicio público. Si bien los cambios no son malos cuando verdaderamente son para mejorar, es necesario estar atentos al impacto de las técnicas privadas en el servicio público y analizar, como sostiene la Profesora Blanca Olías, “el precio que hay que pagar por la destrucción de la cultura de servicio público de los funcionarios y de los riesgos para la probidad y los valores éticos que conlleva la introducción de criterios de mercado en el sector público. La cultura de los empleados

⁷⁴ Estapé Tous, M “Entrevista a Paul Krugman”, *La Vanguardia. Economía y Negocios*, 11 de septiembre de 1999. p. 8

públicos puede ser un freno para la productividad pero también es un compromiso como los valores de la vida colectiva y con los intereses que, hoy por hoy, representa el Estado (Olías, 2001, 20).

Las técnicas del sector privado responden a una filosofía empresarial por lo que se hallan acompañadas del espíritu usurero-mercantil del interés privado, que al implementarse en el sector público transforma los valores y principios de las personas. Existe una sustitución y desplazamiento de los valores públicos por los privados. Las actitudes y comportamientos de los servidores cambian al hacerles creer que son gerentes de empresa. Algunos servidores públicos fascinados por esta mentira, se sienten empresarios y actúan y desean ganar como aquellos, sólo que a costa del erario público.

¿Será verdad que los servidores públicos quieren ser gerentes? En caso afirmativo, ¿por qué no están en el ámbito privado? ¿Por qué decidieron hacer una oposición? ¿No será acaso que actúan como respuesta a las teorías de moda? En sentido inverso, ¿será que los administradores privados aspiran a los cargos públicos? En caso afirmativo, habría que cuestionarse por qué no se preparan para participar en un concurso de oposición. Si el objetivo en el ámbito privado es la ganancia, ¿será posible que en el ámbito público las ganancias puedan ser mayores? Pero si se toma en cuenta que distintas personas provenientes del ámbito empresarial ya poseen riqueza. Debe existir otro motivo que les impulse a desear ocupar un cargo público. Tal vez sea el anhelo de poder.

Por su parte, para tener una idea respecto de la ética pública en la Unión Europea, tomemos un referente: el *Seminario Internacional Sobre Modernización Administrativa y Formación* celebrado en 1991 en Madrid y que agrupó a los titulares de los principales organismos europeos encargados de la formación de funcionarios. Participaron en su organización el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), el Instituto Europeo de Administración Pública así como Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España.⁷⁵ En dicho evento participaron ponentes de Francia, Reino Unido, Bélgica, Grecia, Holanda, Alemania y España. Algunas expresiones en relación a la ética pública fueron las siguientes: a) El representante de Francia, J.M. Duffau, señaló: “Desde luego en la Escuela Nacional de Administración (ENA) no hay enseñanza de ética de la administración. Este tipo de enseñanza se

⁷⁵ El evento se celebró en Madrid, como resultado de este se publicó el libro: *Modernización Administrativa y Formación*, editado por el MAP, Madrid, 1993.

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

Las declaraciones anteriores son una muestra de la posición de los autores con respecto a la ética pública, y la conclusión permite hacerse una idea respecto del punto de vista homogéneo en los asistentes al seminario respecto a esta temática. No obstante, es importante tener presente el momento o contexto de la realización del evento, es decir, inicios de los noventa cuando comenzaba el auge de las herramientas de gestión.

Ante esta situación, los teóricos de la NGP sugirieron cambiar los valores del servidor público por una “Nueva Cultura Administrativa”. Para afrontar la situación burocrática plantearon en un primer momento *flexibilización* como una forma de hacer menos rígidas las formas y, poco a poco, suavizar o intentar cambiar la actitud de los funcionarios y personal de la administración pública. Más tarde se propuso una política en la que no existiera personal fijo a fin de que se le pudiera renovar, cambiar o despedir sobretodo, si no se adaptaba al nuevo estilo de trabajo. De esta manera, la gestión de personal, en sus inicios, planteó que la ética era innecesaria y que con las adaptaciones a las nuevas técnicas de gestión el personal de la administración pública cambiaría paulatinamente su mentalidad.

Owen Hughes, estudioso de las técnicas de gestión pública se pregunta: “¿Por qué los funcionarios públicos deben gozar de un puesto de trabajo permanente y para toda la vida? ¿Por qué no pueden trabajar sujetos a contrato?” (1996, 112). Las dudas

surgen cuando el autor se encuentra ante el fenómeno burocrático con todas las dificultades que ello conlleva. Algunas razones que responden a ésta pregunta son las siguientes: a) El empleo fijo en los funcionarios genera estabilidad y constancia laboral ante los cambios de gobierno y vaivenes políticos. Cuando los puestos de los funcionarios dependen de los jefes inmediatos y éstos tienen la potestad de despedirlos en cualquier momento, se genera una actitud de sumisión hacia ellos, b) La estabilidad de personal permite la continuidad en los programas de trabajo, c) Un funcionario con lealtad a la organización antepone este principio a los intereses políticos, d) Un personal estable es parte de la estructura administrativa la cual a su vez da fortaleza a un Estado porque con “adelgazamiento” las instituciones públicas se debilitan, e) Cuando los funcionarios trabajan por contrato se puede crear una situación de patrimonialización de lo público y de corrupción, f) La estabilidad laboral es resultado del servicio civil de carrera para aquellos que elijan un estilo de vida dedicado a la función pública. Dedicarse a la profesión de servicio público no equivale a tener un negocio para probar suerte y obtener dinero y cerrarlo si se fracasa en el intento, o traspasarlo cuando se está cansado como sucede en el sector privado. No obstante, los teóricos de la gerencia empresarial van más allá y se preguntan ¿Por qué un individuo no puede enriquecerse en el sector público? Una respuesta inmediata, para quienes participan de la función pública, será la de que un servidor público no puede enriquecerse porque los recursos que maneja son de naturaleza pública, son resultado de los impuestos que pagan las familias, y en los que los ciudadanos depositan su confianza. El cargo público existe para cumplir con la resolución de demandas ciudadanas con objetivos precisos. Cuando algunos individuos se enriquecen en el sector público es porque se practica la corrupción o se hacen negocios ilícitos desde el cargo. He aquí una diferencia sustancial entre el sector público y el privado: el objetivo. La empresa privada en su naturaleza, es creada para hacer negocio y obtener dinero, ganancia, rendimiento o plusvalía; mientras que, en el sector público el objetivo es la búsqueda de la resolución de la pluralidad de intereses en los aspectos social, cultural y de servicio aunque a veces se tenga que funcionar con finanzas desequilibradas. “Mientras que para la administración pública la sociedad es importante como fuente de legitimación, para el sector privado lo es como medio de obtención de beneficios. Mientras que para la administración pública la relación con la sociedad comprende casi todas las facetas de la vida de un individuo y se relaciona con éste en las circunstancias más variadas (desde la acreditación pública de su nacimiento hasta, en algunos casos, la privación de libertad), para la empresa privada

la relación con los individuos se produce en una sola dirección, a saber, la que los convierte de potenciales clientes en compradores reales” (Román, 2001, 236).

La crítica a los vicios o males que padece la burocracia es totalmente justificable desde una perspectiva práctica, es decir, a través de la medición de satisfacción o no de los servicios que requiere un ciudadano en la vida diaria. La pasividad, la falta de iniciativa del trabajador, la falta de atención al ciudadano, son algunas actitudes criticables en el modelo “burocrático”. Una forma más precisa y adecuada para referirse a estas actitudes es la de “antivalores burocráticos” ya que éstas precisamente representan la negación de una verdadera ética. Para precisar, la crítica no es a la ética, pues esta conlleva valores, sino a su contrario, a la ausencia de ética que genera un aumento de vicios y antivalores dentro de la función pública.

El ataque a la ética del servidor público, la eliminación y cambio en los valores del personal, la desregulación o eliminación de normas y leyes que marcaban las pautas de comportamiento, así como la operación de algunos de los nuevos métodos de trabajo comenzaron a tener efectos que no se habían previsto en los cuerpos de funcionarios, uno de ellos, grave por cierto, fue la pérdida de valores.

Es importante destacar que así como existen valores en una cultura también es posible identificar contravalores o antivalores, es decir, los valores tienen polaridades, por ejemplo la maldad se opone a la bondad, la injusticia a la justicia, la mentira a la verdad, la pereza a la diligencia, etcétera. Estos contravalores se oponen al desarrollo pleno de las personas y por ende repercute en la operación de las instituciones. Al respecto, la profesora Blanca Olías señala que “Mientras la ética del servicio público estuvo asegurada por la sólida formación de los funcionarios públicos y por sus códigos deontológicos, imbuirles de espíritu emprendedor, sacar a flote sus capacidades de gestión y orientarles hacia el rendimiento era la prioridad esencial. Pero cuando la nueva cultura amenaza con relegar al baúl del olvido los valores esenciales del espíritu público se hacen presentes las dificultades y los desafíos” (Olías 2001, XIII).

Para Brugue y Subirats (1996, 15) “El sector público presenta problemas de ineficiencia, de excesivo gasto, de poca capacidad de respuesta o de cerrazón organizativa; pero al mismo tiempo, consideran que lo más importante para entender la crisis del sector público no son estas disfuncionalidades internas sino la pérdida de valores y de objetivos, así como la crisis del propio concepto de público.”

Sin duda, en la estructura administrativa existen vicios que hay que evitar, pero culpar a la ética de esa situación es una visión errada cuando es precisamente lo

contrario porque es la ausencia u omisión de la ética genera desviaciones, vicios en el personal, conductas acompañadas de antivalores. La ética sólo puede ser vista como un obstáculo en la medida en que sirve de muro de contención para aquellos cuyos intereses particulares son ajenos a los intereses públicos.

Históricamente, la ética ha sido criticada porque exige que quienes ocupen los cargos posean calidad moral basada en valores y principios, y son precisamente los interesados en asumir dichos cargos, ávidos de anhelo de poder, de codicia y ambición quienes, al no ajustarse al perfil idóneo, intentan desacreditar, combatir, omitir o eliminar este requisito.

A pesar de estar en una fase y operación de las técnicas de gestión pública, este modelo aún no toca fondo respecto de los resultados finales; por lo que, todavía no han salido todos los efectos que ésta conlleva. No obstante, ya se pueden percibir los primeros elementos para hacer un análisis. En palabras de Hugues (1996, 131) “La Nueva Gestión Pública promete mucho, pero obviamente no se conseguirá todo lo prometido. De hecho, todavía está por verse si las mejores partes del modelo anterior (el profesionalismo, la imparcialidad, los elevados criterios éticos) pueden ser mantenidos en el marco de las mejoras que promete el modelo gerencial.” Por su parte, Blanca Olías considera “arriesgado decir que hemos encontrado el equilibrio o que el camino emprendido no admite más que una dirección. Están emergiendo lentamente algunos efectos no previstos, económicos y sociales, de algunas reformas emprendidas. Aspectos considerados obsoletos e irrelevantes en el proceso de modernización de las administraciones públicas comienzan a requerir la atención de los poderes públicos y de la sociedad.” (Olías, 2001, XIII). El reconocimiento o no a la eficiencia de la Nueva Gestión Pública sólo podrá juzgarse por sus resultados, por sus efectos sobre el bienestar de la comunidad.

3.2 Los moderados de la Nueva Gestión Pública o de segunda generación

Los programas de gobierno aplicados en países en vías de desarrollo bajo la influencia de las medidas neoliberales no han dado necesariamente los resultados vaticinados: mayor concentración de la riqueza, mayor desigualdad social, desempleo, pobreza, descontento y desconfianza en los gobiernos, debilidad de las instituciones públicas, corrupción, etc. Al respecto, Giovanni Sartori señaló: “Actualmente, la

pérdida de la ética y la prosperidad económica han convertido a la corrupción en patológica e inaceptable.”⁷⁶ Ante este panorama, la respuesta crítica de diferentes sectores en el mundo se hizo evidente: mayor participación ciudadana, creación de diversas ONGs en diversos sectores, surgimiento de grupos antiglobalización o contra el neoliberalismo. Algunos economistas se desligaron del Consenso de Washington, el mismo Joseph Stiglitz, quien fue presidente del Banco Mundial y más tarde Premio Nobel de Economía. Un caso interesante es el del Argentino Claudio Loser, alto ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, quien publicó un libro titulado “Enemigos” que causó polémica en su país al contar situaciones del interior del organismo señalando que el FMI “peca de arrogancia y pone en marcha medidas que fomentan la corrupción”⁷⁷

En 1998, se celebró en Santiago de Chile la *Cumbre de las Américas*, en ella se llevó a cabo lo que se denominó *Consenso de Santiago*, en el que los jefes de gobierno latinoamericanos, a pesar de estar de acuerdo en algunos puntos con el Consenso de Washington, acordaron reforzar las siguientes medidas en sus gobiernos: “educación, salud, infraestructuras, sistema de justicia, combate a las drogas, seguridad civil, buen funcionamiento de los sistemas financieros, estrategias urbanas, rurales, servicios energéticos, de potabilización y de comunicación.”⁷⁸

A finales de los años noventa (siglo XX), diversos gobiernos y organismos supraestatales se dieron cuenta de la importancia de rescatar la ética y los valores en las organizaciones públicas. En 1996 una de las grandes líneas que inspiraban el programa de reforma de servicio público australiano establecía lo siguiente: “La ética y los valores que distinguen las administraciones públicas deben ser mantenidos” (Conde, 2001, 376).

En el informe de la OCDE de 1995 sobre la gestión pública en el mundo, se concluyó que no hay un modelo único ni de validez universal en esta materia. Cada país y cada institución en particular, en función de su tradición-histórica, entorno, características y problemas tienen que buscar, decidir, adoptar, experimentar y aplicar su propia solución y su modelo en materia de gobernabilidad y gestión pública, sin perjuicio de que el conocimiento previo de otros modelos y experiencias sea de utilidad.

⁷⁶ Citado por Martínez Bargueño, “La ética: nuevo objeto de la gestión pública” GAPP N° 10, septiembre-diciembre, 1997, p. 24.

⁷⁷ Ver, Jorge Marirrodiga, “<Enemigos> del FMI”, *El País*, 28 de marzo de 2005.

⁷⁸ José María Serrano, El consenso de Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?, Op. cit.

El reconocimiento de esta nueva realidad dio origen a diversas críticas a las técnicas empresariales y a nuevas interpretaciones teóricas de la Gestión Pública y a que algunos autores ampliaran o se replantearan sus puntos de vista al retomar la importancia y necesidad de la ética pública. Algunos de estos son:

a) Para Pollitt, la nueva corriente de gerencialismo o Nueva Gestión Pública “representa en realidad el revivir de la gestión científica de Frederic Taylor. (...) La recuperación de esta ideas ignora los progresos en el comportamiento organizativo desde los tiempos de Taylor”. (Hughes, 1996, 125)

b) Para el profesor catalán Carles Ramió la ética “es una corriente significativa dentro de la gestión pública” (2001, 4).⁷⁹

c) Para el profesor Caiden “A una administración en ocasiones moribunda debe seguirle una organización pública saludable a la que se asocien, como irrenunciables, los más altos estándares de honestidad e integridad” (Román, 2001, 241)

d) Para Laura Román “Si queremos hablar de una Nueva Gestión Pública es necesario llevar a cabo una verdadera revolución cultural”. La misma autora se cuestiona ¿Por qué nos interesa la ética pública? -y responde- “Es importante porque nadie quiere ser gobernado por políticos y funcionarios corruptos, inmorales o que actúen de acuerdo a procedimientos poco éticos” (Román , 2001, 225).

e) Para el profesor Manuel Villoria “Cuando se han catalogado y medido los motivos por los que los empleados públicos trabajan en lo público y se esfuerzan, se ha descubierto un importante volumen de motivos intrínsecos, es decir, motivos derivados de la propia naturaleza del trabajo y de sus efectos. Así, se han descubierto motivos como la entrega a un programa público por identificación personal con el mismo, o como el orgullo de poder participar en procesos de formulación de políticas públicas; también se han descubierto motivos como el deseo de servir al interés público, la lealtad y el sentido del deber a la nación, o la búsqueda de equidad social; finalmente, se han descubierto motivos de tipo afectivo y altruista, como la convicción de que el programa en el que se trabaja es importante socialmente para ayudar a los más desfavorecidos, o como la búsqueda del bienestar general. Ciertamente, la presencia de motivos intrínsecos, en contraposición a los puramente externos –pagas de productividad, ascensos, etc.- favorece la toma de decisiones éticas en la administración y reduce la

⁷⁹ Este autor presenta y desarrolla una clasificación que incluye las estrategias y herramientas de la Nueva Gestión Pública en la que agrupa, por un lado, a todas aquellas que adoptan un enfoque neoempresarial y por otro, aquellas que denomina como neopúblicas.

corrupción en magnitudes difíciles de medir pero intuitivamente importantes. En consecuencia, la selección de personas con motivaciones intrínsecas para el servicio público es, desde una perspectiva ética, una medida muy positiva” (Villoria, 2000, 49).

f) Para Manuel Martínez Bargueño “La idea de servicio público es el fundamento de la ética, por eso el trabajo en el sector público fue identificado desde sus orígenes con la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia y otros muchos valores que hicieron del trabajo en el sector público una auténtica tarea de la que la sociedad espera frutos de calidad” (Martínez, 1997, 24).

g) Para la profesora Blanca Olías “Nada más significativo al respecto que la creciente preocupación por la ética pública y los valores de empleados y directivos. La nueva cultura que se pregoniza como requisito indispensable para llevar a buen término el proceso de renovación, una cultura que pone énfasis en los costes, los resultados, la hegemonía del cliente y, más recientemente la calidad de los productos, cede terreno ante la preocupación por los valores de lealtad y probidad del servicio público” (Olías, 2001, XIII).

En esta nueva etapa de la nueva gestión pública, y como resultado de la pérdida de la confianza ciudadana en las distintas administraciones públicas de diversos países, la oficina de servicio de gestión de la OCDE realizó un estudio sobre el comportamiento ético de los servidores públicos en nueve países y propuso un modelo de infraestructura ética para sus miembros. El estudio se elaboró en 1996 en base a los informes nacionales emitidos por los gobiernos y se publicó un año más tarde bajo el título “La ética en el servicio público”. Posteriormente, en 1998, la Junta del Consejo de la OCDE recomendó a los países miembros el mejoramiento de conducta ética en el servicio. Un año más tarde solicitó un informe sobre la implantación de la recomendación. Como resultado de los informes se publicó en el 2000 el libro “Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE”.

De este modo, se reconocía nuevamente que la función pública es una organización compuesta por personas que gestionan intereses generales y que las consideraciones éticas constituyen algo consustancial con la actividad de quienes forman parte de las administraciones públicas. Se rescata así la importancia de fomentar nuevos valores para alcanzar una transformación efectiva que permita lograr una verdadera cultura administrativa. Cualquier programa de reforma de las administraciones públicas, si aspira a tener éxito, necesita forzosamente incorporar un *ethos* para la organización.

Los precursores de la Nueva Gestión Pública sostenían que con emitir leyes, normas o códigos, obviando lo que el personal opinara, pensara, creyera o sintiera, se obtendría la conducta esperada. Contrariamente a esta opinión, bajo la visión de la ética en la gestión pública, se reconoce que la filosofía ética es como el corazón de la organización, debido a que son los principios y valores los que justifican el actuar de la gente y permiten comprender su comportamiento.

También contrario a la primera posición gerencial radical, considerada por algunos autores como de *neotaylorismo*,⁸⁰ que opina que el individuo se mueve en base al interés económico, el barómetro EUROPINION n° 13 de septiembre-octubre de 1997 presenta el siguiente resultado: “Tres de cada cuatro europeos piensan que es importante tener éxito en la vida, pero para muchos de ellos esto significa algo más que ganar dinero, lo cual es importante para la mitad de la población europea. Sobretudo en el caso de los países mediterráneos, la gente concede un gran valor al autodesarrollo personal” (Román, 2001, 237).

Gracias a su desarrollo y al efecto generado en su aplicación las técnicas de gestión pública buscan obtener del personal mayor capacidad de innovación, mayor responsabilidad, margen de maniobra y actuación, mayor autocontrol al incorporar elementos que conlleven de un espíritu ético. A pesar de ello, se advierte que persisten conductas basadas en antivalores y que en tanto no se fomente y reiteren medidas para el fortalecimiento de la ética estas brotarán a la primera oportunidad.

4. La gestión de calidad

En el desarrollo de las teorías administrativas, existe una nueva fase que integra o fusiona las técnicas del sector privado y público. Esta situación ha provocado en la gestión pública la incorporación de instrumentos como la Planeación estratégica, el marketing público, la reingeniería de procesos, o la calidad total.

De esta última, si bien tiene su origen en los Estados Unidos, han sido los japoneses quienes la han desarrollado al nivel de instrumento de gestión, primero para diversos productos y más tarde en los servicios. La calidad ha sido el instrumento que ha dado impulso a la competencia en los mercados al hacer que los productos

⁸⁰ Retomando el nombre de Frederick Taylor quién implemento una serie de técnicas para la empresa a principios del siglo XX.

adquiridos llevarán la garantía de ser buenos al exigir que cada trabajador que se comprometiera al máximo con la parte de responsabilidad que le correspondía en el proceso de su trabajo. La calidad es resultado de la forma de trabajo de las empresas en oriente así como de las características propias de esa cultura acompañadas de educación, es decir, con valores y actitudes diferentes a las occidentales, lo que dio por resultado una filosofía de trabajo.

Al respecto, uno de los proyectores de la calidad, Kaoru Ishikawa, ha escrito lo siguiente: “La calidad empieza con educación y termina con educación. Para promover los círculos de calidad con participación de todos, hay que dar educación en círculos de calidad a todos los empleados desde el presidente hasta los obreros en línea. El círculo de calidad es una revolución conceptual en la gerencia, por tanto, hay que cambiar los procesos de raciocinio de todos los empleados. Para lograrlo es preciso repetir la educación una y otra vez” (Ishikawa, 1990, 33). En las empresas japonesas cuanto más se capacita a los empleados más se benefician ellos y la empresa.

Tanto la Nueva Gestión Pública como la Gestión de Calidad parten de la preocupación por encontrar bases para fortalecer la eficiencia en los organismos en un contexto de competencia, de consumo, de reconocimiento social y de legitimidad gubernamental, ante la necesidad de remontar la imagen de ineficiencia del sector público que se había incrementado. Si bien la calidad es una técnica del sector privado, la clave para su buen manejo radica en adaptarla correctamente en el ámbito público a partir de los factores administrativos, políticos y culturales que reinan en él y darles su dimensión justa para hacer de ésta una estrategia efectiva que responda a las expectativas que demandan las administraciones públicas.

La filosofía de la calidad se acompaña necesariamente de unos valores, en este sentido se expresa Moyado al decir: “En un primer acercamiento a la gestión de calidad, se puede advertir la incorporación a la gestión pública obliga a ubicar su verdadera dimensión y alcance, es decir, se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendientes a buscar la máxima calidad posible en el marco de una cultura administrativa y adaptarlos” (Moyado, 2002, 138). Esos valores estimulan el florecimiento de un potencial humano ilimitado. En la filosofía de la calidad el trabajador del último escalón en la jerarquía es respetado, tiene participación, su voz es importante en la resolución de conflictos porque es quién está en el área sustantiva. Es un sistema de administración en que participan todos los miembros de la organización de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

5. El lugar de la ética en la gestión pública

Las tres funciones generales de la gestión pública son: a) *La estrategia*, en la que se establecen los objetivos y prioridades para la organización así como los planes operativos para alcanzarlos, b) *La gestión de los elementos internos*, la cual hace referencia a la organización de los recursos humanos así como a la importancia del personal de dirección y gestión de personal y, c) *La gestión de los elementos externos*, que se refiere al trato con unidades externas de la organización, organizaciones independientes así como el contacto con la prensa y el ciudadano. (Hughes, 1996, 105). Conforme a ésta clasificación, la ubicación de la ética se encuentra en la gestión de los elementos internos, concretamente en la *gestión de recursos humanos*.

5.1 La gestión de recursos humanos

Es en el área de gestión de Recursos Humanos, en la que se recluta, selecciona, induce, forma, actualiza y capacita al personal, donde la ética encuentra el campo de actuación más extenso. La Nueva Gestión Pública pone énfasis en mejorar éste área dando al gerente operativo más responsabilidades en el ámbito del personal. El propósito es lograr una gestión de recursos humanos más flexible y menos centralizada que intente transformar la mentalidad del modelo burocrático tradicional al incorporar nuevos valores. De esta manera, la administración pública podrá enfrentarse a la necesidad, cada vez mayor, de gestionar de manera dinámica, con talento e innovación.

Yntema destaca la importancia que tiene la Oficina de Personal para la gestión pública. En su opinión, “El departamento de personal no debería considerarse meramente como un <servicio> a la dirección, sino más bien como un <apoyo> al personal. El termino apoyo es más positivo y ofrece una imagen de igualdad. La plantilla de personal tiene que cambiar su forma de pensar orientada hacía el procedimiento por una actitud de asesorar y dar soporte a la gestión de recursos humanos. Una estrategia coherente de GRH tiene que deshacerse de las normas tradicionales para hacer posible una flexibilidad que mejore su gestión. Un mejor conocimiento del comportamiento de los directivos, de su motivación y de la

predisposición al cambio, supondría un cambio significativo en esa dinámica”. (Yntema, 1996, 304)

Un elemento importante dentro de la gestión de recursos humanos es el papel que desempeñan los especialistas de personal en la decisión de contratación. Éstos deben ser conscientes de la importancia de su labor y de que cualquier acción contra la ética en esta tarea revertirá en la marcha de la organización. La importancia concedida a los recomendados, a las gratificaciones y obsequios, el intercambio de servicios y toda otra práctica similar resulta, no sólo éticamente condenable, sino que constituye también prácticas de alto riesgo. El gestor de recursos humanos debe recordar que una contratación realizada mediante soborno, nepotismo, etcétera introduce en la organización a una persona que no es la idónea en tanto que puede mostrarse reacia a las políticas de personal. El siguiente ejemplo permitirá comprender mejor esta situación. “Considerando su carácter sociable y su afición a la buena cocina, el licenciado Barroso, supervisor de contratación de la compañía Tornasol, fabricante de focos eléctricos, no vio dificultad alguna en aceptar una invitación a comer del ingeniero Ricalde, quien estaba a cargo de la planta. A mitad de la comida Ricalde dejó entrever la posibilidad de ayudar a Barroso para que iniciará sus estudios de posgrado, y en el momento de pagar la cuenta mencionó la conveniencia de que Barroso recomendará la contratación de Eugenia Lara para una vacante de secretaría. A pesar de contar con mejores opciones, Barroso recomendó la contratación de Eugenia Lara y pudo empezar sus estudios de posgrado. Tres meses después, el jefe de la nueva secretaria se quejó por su desempeño deficiente y se encomendó a Barroso tener una entrevista con ella. Asombrados, los compañeros de Barroso oyeron a Eugenia gritarle: “Usted no tiene ningún derecho a llamarme la atención mientras esté cursando sus estudios de posgrado”. El gerente del departamento no tardó mucho en descubrir qué había ocurrido y solicitó a Barroso y Eugenia su renuncia al puesto que ocupaban.” (Werther, 1987, 109-110).

Para Crozier el recurso humano es el diferenciador en cualquier desarrollo de proyecto. No se trata simplemente del recurso humano a nivel individual, sino por el contrario del recurso organizacional que representa. El recurso humano pertinente no consiste en una colección de individuos, sino en una organización, o más bien en el conjunto de relaciones organizadas en una cultura (Crozier, 1996, 32).

Las personas son el capital humano más valioso en una organización. Cuando éstas son escuchadas y tomadas en cuenta funcionan mejor. En los tiempos de Taylor, se consideraba que la persona actuaba motivado por el estímulo económico, y éste era

usado como un engranaje de una máquina para realizar operaciones mecánicas. En la película “Tiempos Modernos”, un clásico del cine, Charles Chaplin recrea de manera irónica esta situación al mostrar la vida de un obrero de la época. El cómico representa a un trabajador de una fábrica que se dedica a apretar tuercas de manera mecánica y constante durante horas y horas. Llega un momento en que pierde el control de sus movimientos y se vuelve parcialmente loco. Las técnicas de Taylor, junto con las de otros teóricos del momento como los esposos Gilbreth quienes desarrollaron la técnica de *tiempos y movimientos*, generaron resultados ventajosos para las empresas pero a costa de situaciones desastrosas para los trabajadores. “Qué duda cabe que se ha evolucionado mucho desde la época dorada de la gestión pura y dura de las *business schools* americanas de los años cincuenta. Ahora se trata de algo diferente: están en juego no solamente las técnicas y los métodos, sino otra teoría del comportamiento humano y una nueva concepción de la acción colectiva.” (Crozier, 1996, 33).

En la Nueva Gestión Pública, el área de recursos humanos tiene importancia esencial al ser la responsable de crear un ambiente ético, al desarrollar el profesionalismo y ejercer la transparencia en las prácticas diarias.

Aunque la relación ética de un individuo con la organización inicia mediante el área de recursos humanos a través del *proceso de admisión*, muchas veces se deja para la fase de *capacitación y/o formación*. La formación se define como el proceso mediante el cual se otorga un conocimiento y/o se adiestra al individuo en ciertas habilidades a fin de que desempeñe sus tareas de manera óptima. “La formación, cuando tiene adecuadamente en cuenta la motivación de la gente y la realidad de sus funciones, representa una inversión primordial para la colectividad pues acrecienta el valor de su recurso más preciado: su personal”.⁸¹ Sobre este mismo tema, Michel Crozier sostiene que: “Si adoptamos una perspectiva dinámica, entonces la capacidad de innovar, de desarrollar nuevos servicios, y de conseguir una calidad cada vez mayor, no depende solamente de la inversión material (instalaciones, máquinas, fondos de operaciones), sino cada día más de la calidad y de la pertinencia de la inversión inmaterial (las personas, el sistema de relaciones, la cultura). La selección mediante test psicotécnicos, exámenes o diplomas pierde importancia en relación a la formación y a la experiencia en cooperación a través de formulas de delegación, de descentralización, de círculos de calidad o de desarrollo organizacional. El concepto clave que plasma el

⁸¹ Juan Antonio Richard Chacon, “Conferencia sobre los problemas de personal regional y comunitario”, p. 258.

desarrollo de la inversión inmaterial es el aprendizaje. Según esta lógica, el hombre unidimensional del modelo industrial es sustituido por un ser que decide y se compromete, pero que también, y sobre todo, se reconoce por su capacidad de aprender individual y colectivamente, y que evoluciona en su aprendizaje.” (Crozier, 1996, 32).

En general, cualquier proceso de formación en los funcionarios es importante pero en particular hay una parte especial que es el momento en que se motiva al personal imbuyéndole del espíritu y filosofía de la organización acompañados de los principios y virtudes deseables. A una persona se le puede comprar su tiempo, su presencia, su conocimiento, incluso sus movimientos físicos pero no el entusiasmo, el cariño el amor o lealtad a la institución, por lo que, el momento clave para el fomento de la ética está en la formación, instrumento importante para la modernización y la cultura administrativa.⁸²

En la fase de formación hay dos momentos: a) *La formación inicial*, que se refiere a la inducción que se otorga al personal de nuevo ingreso y, b) *La formación para la actualización*, referida al conocimiento que se otorga a aquellos que ya trabajan en la institución y que necesitan estar al día en su materia. En ambos casos es básico reiterarles la importancia de los valores y de la filosofía de la organización. La ética en los programas de formación en el servicio público fomentan principios y valores. La libertad, la dignidad, la integridad, la solidaridad o el respeto a los derechos humanos básicos pueden ser pasados por alto si no se insiste sobre ellos. A su vez estos valores pretenden generar nuevas actitudes que conduzcan a una conducta sana o positiva.

El griego, A. Markidimitris, considera necesaria una formación de funcionarios en la que se establezcan diferencias según se trate de nuevo ingreso o de aquellos que ya están en servicio. Al respecto señaló: “En cuanto a la formación inicial, el elemento de la información de la mejora de los conocimientos de una persona es extremadamente importante, pero cuando hablamos de la formación de altos funcionarios, (en ejercicio) nos referimos a personas que ya son especialistas, personas muy cualificadas, profesionales de alto rango; no es necesario entonces añadir un componente de formación profesional. En este caso debemos centrar la atención en el cambio de actitudes, comportamientos y capacidades o competencias.” (MAP, 1993, 748).

⁸² Al respecto, existen diferentes teorías que han tratado de identificar los elementos necesarios para hacer que un individuo se encuentre autorrealizado mientras labora en una organización. Un ejemplo de esto es la Teoría de motivación Maslow.

Para la formación de funcionarios públicos existen diversos organismos. El siguiente cuadro señala algunos de estos en los países europeos.⁸³

ORGANISMOS DE FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS EN PAÍSES EUROPEOS	
<i>País</i>	<i>Organismo</i>
Unión Europea	Instituto Europeo para la Administración Pública
Alemania	Academia Federal para la Administración Pública
Bélgica	Servicio o Centro Nacional de Formación
España	Instituto Nacional de Administración Pública
Francia	Escuela Nacional de Administración
Grecia	Centro Nacional de Administración Pública Instituto de Formación Inductiva Instituto de Formación en el trabajo Escuela Nacional de Administración Pública
Holanda	Instituto de Formación del Estado
Italia	Escuela Superior para la Administración Pública
Reino Unido	Ministerio de la Función Pública Oficina de Perfeccionamiento y formación Colegio o Escuela de Administración Pública

Fuente: Elaborado con datos de la obra Modernización Administrativa y Formación, MAP, Madrid 1993.

“Los programas de sensibilización son uno de los mecanismos tradicionalmente utilizados para inculcar valores éticos en los funcionarios. El objetivo de este tipo de programas no es que los funcionarios aprendan moralidad, sino que se sensibilicen con la importancia de los valores éticos en su trabajo y desarrollen la capacidad de aplicar tales valores en circunstancias concretas. Los programas de formación pueden incluirse tanto en los cursos de ingreso en la función pública, como posteriormente durante el desempeño del puesto de trabajo” (Román, 2001, 246).

⁸³ En la década de los noventa, representantes de estos organismos consideraban irrelevante incorporar el tema de la ética pública en sus programas de formación.

6. Los valores en la Nueva Gestión Pública

Los valores en la administración pública son indispensables al ser parte de la cultura organizativa, la cual es vital en la conducta del personal, ayudándole a crecer y a desarrollarse en armonía. Son los centinelas de la política y de la gestión pública. Un gobierno que basa su relación con los ciudadanos en la falsedad construye una relación frágil y endeble. Una relación construida sobre la verdad es una relación fuerte. Los valores dan sentido y orientación hacia lo que es conveniente en un momento preciso. En una organización, adquieren una gran importancia pues son pilar en cualquier esfuerzo por transformar el estilo de gestión en la administración pública. Los valores éticos acompañan en cada actuación que se hace en el trabajo y permiten orientar, no dictar o imponer, el comportamiento.

Un verdadero cambio cultural en las organizaciones públicas no se reduce a la simple modificación de normas y leyes, ignorando la transmisión y asimilación de valores. La implementación de valores es lenta, no se manifiesta en forma inmediata, requiere de tiempo. Tampoco es homogénea, es decir, no es uniforme en todas las personas. Los valores establecidos en documentos de alcance público proveen la base para un ambiente donde los ciudadanos conocen la misión y la visión de organizaciones públicas.

Para lograr la eficiencia, por un lado, del ámbito institucional y, por otro, de parte de las personas que trabajan en ellas, es decir los servidores públicos, se requiere integrar los valores personales con los valores institucionales. De esta manera, individuos y organizaciones pueden caminar juntos hacia objetivos comunes.

ÁMBITOS PERSONAL E INSTITUCIONAL EN EL INDIVIDUO	
<i>Ámbito personal</i>	<i>Ámbito institucional</i>
<ul style="list-style-type: none">• Espacio íntimo (de soledad y meditación)• Espacio familiar (pareja e hijos)• Espacio social (amistades)	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad laboral• Satisfacción económica• Motivación• Relaciones de cordialidad y buen ambiente de trabajo

En esta idea coincide el profesor Muñoz Machado al decir: “Las instituciones actuales permiten afirmar que aquellas culturas en las que los empleados se identifican con los objetivos de la empresa, se trabaja en grupo, se tiene en cuenta el bienestar de los empleados a la hora de tomar decisiones, se confía en el bien hacer del empleado al que se convierte en participe y a quien se le remunera de manera equitativa, donde se permite la iniciativa de los empleados, donde se busca como origen de toda actividad la satisfacción de los clientes, y donde se basa la gestión en los procesos, de modo que se haga más eficiente la cadena de valor y, a la vez, se eviten las rupturas en el tejido social, suelen aparecer, con mucha más frecuencia, en las organizaciones con buenos resultados y son, casi las únicas posibles en empresas u organizaciones que emplean tecnologías sofisticadas y personas con un alto grado de preparación”⁸⁴

La figura del funcionario anónimo es cosa del pasado, Hoy en día es necesario identificar a cada funcionario por la responsabilidad que tiene en sus tareas y por su conducta. Se requiere conocer su nombre, saber dónde opera y cómo se comporta. La mejor transparencia en sus actividades incluye la claridad y explicación de la información que maneja, respondiendo a los planteamientos que se soliciten demostrando que posee ética. La actuación de los servidores públicos está sujeta a la visibilidad de los ciudadanos y de los medios de comunicación, los cuales están atentos a sus errores y comportamientos por lo que es posible decir que éstos se han convertido en vigilantes de los servidores públicos.

La Nueva Gestión Pública rescata e introduce una serie de nuevos valores. Ya no se considera a la administración como simple instrumento ejecutor de las órdenes políticas. Se reorienta la actividad administrativa hacia el logro de resultados, hacia una cultura con calidad de servicio, hacia mayores niveles de autonomía y responsabilidad de los directivos y de los funcionarios. Esta nueva situación plantea el papel de la cultura organizativa y de la ética pública como instrumentos de control de las burocracias públicas.

La administración pública actual descansa, por un lado, en los principios del modelo racional weberiano y, por otro, en la incorporación de nuevos valores representados por la realización práctica de actuaciones eficaces y eficientes que den respuesta a las necesidades sociales de forma satisfactoria y con calidad adecuada y, además, con el menor coste posible. Para Martínez Bargueño (1997, 24) los valores

⁸⁴ Muñoz Machado, Andrés, “Las Infocomunicaciones y la nueva cultura organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo”, *En: Economía Industrial* N° 331

específicos de una ética de la función pública contemporánea serían: “la profesionalidad, la eficiencia, la eficacia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia.” Por su parte, Victoria Camps (1997, 58) sostiene que los valores del servidor público son: “El servicio al interés general, la imparcialidad, la transparencia, el uso adecuado de los bienes públicos, la responsabilidad profesional, la lealtad a la administración así como la humanización de la administración.”

VALORES CARACTERÍSTICOS EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA		
<ul style="list-style-type: none"> • Atención al ciudadano • Calidad • Competitividad • Eficacia • Eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad • Individualidad • Imparcialidad • Objetividad • Productividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalidad • Rapidez • Remuneración mayor • Transparencia

En el proceso de búsqueda de identificación de valores para la administración es posible establecer dos criterios. En primer lugar, aquella que señala que cada país tiene una historia, unas costumbres, una naturaleza, una cultura y, por lo tanto, unos valores específicos que en ocasiones no se comprenden desde un punto de vista externo. Este criterio rechaza la idea de la existencia de principios universales para los servidores públicos, negando así la posibilidad de la existencia de una ética universal. Esta corriente reconoce diferentes éticas en el mundo y sostiene incluso que cada país cuenta con una propia ética. La segunda corriente afirma que es posible identificar valores universales para la administración pública argumentando la existencia de estos en diversos países. Algunos de estos valores universales de la ética pública son: la lealtad a los principios constitucionales, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad, el buen trato a los ciudadanos. Todas ellas están presentes en las normas sobre ética en diversos países del mundo. Ya sea en oriente u occidente, los gobiernos y administraciones públicas manejan principios comunes para sus gobernantes. Asimismo, los encuentros, foros, congresos internacionales sobre combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares en los

gobiernos. Un estudio aplicado por la OCDE (1997) a los países miembros, relativo a la ética pública demostró que la mayoría de éstos países contaban con leyes, códigos o normas en los que incluían ciertos principios comunes para sus servidores públicos: imparcialidad, honestidad, responsabilidad, integridad, respeto, fiabilidad, lealtad.

Ambos criterios no se contraponen, por el contrario interactúan, es decir, así como existe la disciplina jurídica (derecho) cuya dimensión es amplia teniendo que dividirse por áreas específicas (derecho administrativo, penal, laboral) y cada país tiene su legislación y esta puede variar según la época y las circunstancias históricas. De la misma manera la ética es una disciplina única que se divide, para efectos de estudio, en ética y política, administración, biología, medicina, técnica, negocios, religión. Pudiendo ser también para una sociedad en particular o para una etapa histórica determinada. Un ejemplo es la llamada “ética protestante” expuesta por Max Weber. De esta manera, la ética en cualquier época o tipo no cambia su objetivo logrando que el hombre se incline hacía las virtudes y en consecuencia actúe haciendo el bien.

Con base en los códigos de gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España, México y Argentina se elaboró el siguiente cuadro el cual permite comparar los valores que en cada uno de éstos se consideran fundamentales para un Buen Gobierno.

VALORES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR PAÍSES CONFORME A SUS CÓDIGOS				
<i>Estados Unidos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>España</i>	<i>México</i>	<i>Argentina</i>
Abstenerse de intereses personales	Desinterés	Austeridad	Bien común	Aptitud
Conservación del patrimonio	Humildad	Accesibilidad	Entorno cultural y ecológico	Capacitación
Dedicación	Integridad	Confidencialidad	Generosidad	Colaboración
Denuncia de actitudes antiéticas	Liderazgo	Credibilidad	Honradez	Declaración patrimonial
Ejecutar sus deberes	Objetividad	Dedicación al servicio	Igualdad	Decoro
	Responsabilidad	Ejemplaridad	Imparcialidad	Denuncia de actitudes antiéticas
	Transparencia	Eficacia	Integridad	Dignidad
		Honradez	Justicia	Discreción
		Igualdad de género	Liderazgo	

(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		Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Rendición de cuentas Respeto Transparencia	Ejercicio adecuado del cargo Equidad Equilibrio Evaluación Honor Idoneidad Igualdad de trato Independencia de criterio Justicia Legalidad Obediencia Probidad Prudencia Responsabilidad Templanza Tolerancia Transparencia Uso adecuados de los bienes Uso adecuado del tipo de trabajo Uso adecuado de la información Veracidad
--	--	--	---	--

Fuente: Códigos de Gobierno de los respectivos países. 1) Estados Unidos, Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo. Orden ejecutiva 12674 12 de abril de 1989 y los reglamentos de la parte 2635 del Título 5 del Código de Reglamentos Federales. 2) Reino Unido, Normas de Conducta para la vida Pública, Informe Nolan 1995. 3) España, Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, Boletín Oficial del estado, No. 56 , 7 de marzo de 2005. 4) México, Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 2002. 5) Argentina, Código de Ética de la Función Pública, Decreto 41/99, Boletín Oficial de 3 de febrero de 1999.

De la misma manera, un estudio llevado a cabo por la OCDE en 1997, sobre los principales valores para el servicio público en un grupo de países, dio por resultado los siguientes:

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR PAÍS SEGÚN LA OCDE			
<i>Australia</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Portugal</i>	<i>Nueva Zelanda</i>
Compromiso	Cualificación	Competencia	Actitud innovadora y sentido común
Honradez	Fiabilidad	Integridad	Actuar con verdadero espíritu de la ley
Hincapié en los resultados	Imparcialidad	Legalidad	Funcionarios que se atengan al interés colectivo
Integridad	Lealtad	Neutralidad	Liderazgo y juicio crítico fundado
Mejora Continua	Profesionalidad	Responsabilidad	Medio ambiente de trabajo equitativo y estimulante
Mérito	Transparencia	Servicio público	Normas éticas que susciten confianza y respeto
Responsabilidad			Personal con formación cualificada
Receptividad a las administraciones			

Fuente: OCDE, La ética en el servicio público.

En el 2000 el estudio sobre valores de la OCDE se amplió a todos los países miembros de este organismo. Estos cuadros muestran un conjunto de valores comunes en diferentes administraciones públicas a pesar de provenir de diferentes países y pertenecer a distintas regiones geográficas y poseer una cultura diferente.

Las siguientes declaraciones de estudiosos de la ética coinciden con la idea de que existen valores éticos que pueden ser considerados como universales: a) Kluckhohn

escribió: “Todas las culturas poseen el concepto de asesinato distinguiéndolo del de ejecución, muerte en guerra y otros homicidios justificables. 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, éstos y otros muchos conceptos son absolutamente universales.⁸⁵ b) Kohlberg sostiene que “hay una universalidad en la secuencia de los estados de la evolución moral”.⁸⁶ c) La filósofa Anna Wierzbicka escribió: “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”⁸⁷ d) Ralph Linton, sostiene que “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”,⁸⁸ e) Para J. A. 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” (Marina, 1995, 66).

Los valores que se aplican dentro de la función pública contemporánea son resultado de la evolución y desarrollo de los modelos expuestos (Weberiano y de Nueva Gestión Pública) para los asuntos de gobierno, mezcla de elementos del sector público y privado así como de la incorporación de aquellos valores provenientes de la participación social. El siguiente cuadro aclara esta idea al clasificarlos por su procedencia.

⁸⁵ Kluckhohn, “Ethical Relativity: Sic et Non”, *Journal of philosophy*, LII, 1955, p. 67

⁸⁶ Kohlberg, L., “Psicología del desarrollo moral”, *Desclée de Brouwer*, Bilbao 1992, p 87

⁸⁷ Wierzbicka, *Semantics, Cultura, and Cognition*, Oxford University Press, Nueva Cork, 1992, p. 67

⁸⁸ 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

**PROCEDENCIA DE LOS VALORES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA
CONTEMPORÁNEA**

<i>Valores de Modelo Burocrático Weberiano</i>	<i>Valores del Modelo Gerencial Privado</i>	<i>Valores del Sector Social</i>
Autoridad	Aprovechamiento de tiempo	Capacidad crítica
Capacidad	Calidad	Civismo
Continuidad	Cambio	Colaboración
Diligencia	Capacidad de acción	Diálogo
Disciplina / obediencia	Competencia	Equidad
Espíritu de servicio	Economía	Justicia
Imparcialidad	Eficiencia	Movilización
Integridad	Eficacia	Participación
Jerarquía	Especialización	Respeto
Lealtad	Flexibilidad	Solidaridad
Legalidad	Innovación/iniciativa	Tolerancia
Mérito	Movilidad de personal	Transparencia
Neutralidad	Productividad	
Permanencia en el empleo	Racionalidad	
Parsimonia en el servicio	Rapidez	
Profesionalidad	Transparencia	
Respeto		
Responsabilidad		
Seguridad		

Dentro de la función pública contemporánea existe una mezcla de valores que impulsados y fortalecidos de manera adecuada pueden generar logros importantes. El modelo de Weber se niega a morir y el modelo gerencial no termina de consolidarse. A todo ello hay que añadir, sin duda, los valores promovidos por los ciudadanos.

Resulta de interés conocer una tipología de valores para el servicio público conforme a la disciplina ética.

TIPOLOGÍA DE VALORES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Amabilidad / Buen trato /Cortesía • Armonía / Concordia / Acuerdo • Asistencia / Presencia • Atención al ciudadano • Autoridad • Benevolencia • Calidad • Capacidad /Aptitud /Suficiencia /Idoneidad • Comunicación /Diálogo • Confianza /Credibilidad /Fiabilidad • Confidencialidad /Sigilo profesional • Cooperación /Participación • Cuidado /Esmero • Decoro /Decencia /Dignidad • Dedicación plena o exclusiva • Diligencia /Rapidez /Presteza /Prontitud • Disciplina /Obediencia /Orden • Discreción /Reserva /Cautela • Discrecionalidad • Ecuanimidad /Ponderación • Eficiencia • Ejemplaridad • Fortaleza /Firmeza • Franqueza /Sinceridad • Equidad /Imparcialidad /No discriminación /Neutralidad • Espíritu de servicio /Compromiso • Flexibilidad • Generosidad / Liberalidad | <ul style="list-style-type: none"> • Honestidad /Honradez /Integridad /Probidad/ Rectitud • Honor • Humildad /Modestia /Sencillez • Iniciativa /Actitud innovadora • Justicia • Lealtad /Fidelidad /Adhesión • Mérito /Merecimiento • Moderación • Objetividad • Paciencia /Tranquilidad /Calma • Previsión • Profesionalidad /Aptitud /Competencia • Prudencia /Cordura • Pulcritud /Buena presencia /Aseo • Puntualidad • Renovación /Actualización • Respeto • Responsabilidad /Cumplimiento • Sabiduría /Buen juicio /Tino • Sencillez en la tarea • Sensibilidad /Delicadeza /Intuición • Solidaridad • Templanza /Moderación /Continencia • Tolerancia /Condescendencia • Transparencia /Claridad • Urbanidad /Educación /Respeto • Valentía /Temple • Veracidad /Realidad |
|---|--|

El objetivo de los valores en la Gestión Pública se refiere a obtener mejores resultados en la gestión pública. Cuando el servidor público posee valores éticos se torna más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo, cumple con las obligaciones propias de su condición en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia. “En

relación con su orientación normativa la gestión pública parece incorporar una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o por valores como los de equidad, consistencia, o igualdad: temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial”. (Gunn, 1996, 43).

La aplicación adecuada de los valores conlleva el buen gobierno. Un gobierno que se mantiene en sanos principios proporciona a un beneficio en la comunidad. Si un gobernante ignora u olvida los valores y no los practica jamás podrá exigir, ni esperar, que los miembros de la organización los posean. Por lo tanto, es un deber moral de todo individuo, sea funcionario o no, recordar e invitar a quien gobierna a la práctica de valores, y disuadirle de cometer cualquier acto deshonesto. Lo que concierne a la ética, no es la adhesión a principios abstractos, sino la puesta en práctica de los mismos, lo importante es la acción, que es el modo de convertir en realidad las irrealidades que pensamos. El comportamiento ético se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. El solo conocimiento de los valores es inútil si no se ponen en operación. Toda discusión teórica respecto a la ética sólo tiene sentido si se logra hacerla operativa mediante la conducta de los servidores públicos. El deber ser y las intenciones son buenas pero la ejecución, la actuación, sin duda, siempre será mejor.

Los valores requieren aliados, una virtud jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislada. Necesita estar defendida por otras virtudes. Para obtener un nivel ético deseable se requieren garantías. Nunca es suficiente una buena intención para gobernar. Incluso la ley sola carece de fuerza, necesita apoyos. Sólo si un porcentaje amplio de personas posee valores es posible hacer frente a los vicios y contravalores en el sector público. Una sola persona buena evidentemente fracasaría en medio de tantas personas que no lo son. Se diluye.

Tendencias recientes en la administración pública (OCDE, BID, CLAD, TI, UE) sugieren que los países reconozcan la necesidad de ajustar sus valores para promover la integridad y contrarrestar la corrupción en el servicio público. Tanto gobernantes como gobernados consideran, cada vez más, la necesidad de prevención de antivalores debido a que se ha reconocido que cuanto más atención se otorgue a la prevención, menos se necesitará ejercer la autoridad. La prevención es una inversión menos costosa a largo plazo, con un impacto positivo en la cultura del servicio público favoreciendo la relación con los ciudadanos.

7. El proceso de gestación de la ética en las administraciones públicas

La ética pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de gobierno. A pesar del descuido al que ha sido sometida, en las últimas décadas se ha vuelto a convertir en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos del gobierno y administración pública. El compromiso 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 demostró al público que algunos gobernantes y funcionarios practicaban conductas inmorales o antiéticas. Es entonces cuando se crean mecanismos para el fomento de la ética, como por ejemplo la *Oficina de Ética* y la *Ley de Ética en el Gobierno*, ambas creadas en 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 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)*, 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 incluidas 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 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.⁸⁹

En 1987, en 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 todos los alumnos, contenidos de ética y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

El 6 de noviembre de 1995, se llevó a cabo la *Conferencia sobre probidad y ética civil* organizado por la OEA. Durante el acto inaugural, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, señaló que el Estado, al modificar el carácter de sus intervenciones y su relación con el mercado y los agentes económicos y sociales, ha originado nuevas relaciones de poder. Durante el evento se reconoció que la corrupción también se encuentra en el sector privado y que impide el desarrollo de los Estados, por lo que es impostergable el compromiso de los dirigentes políticos en su confrontación.

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 Durban (Sudáfrica) la novena conferencia; en 2001, se realizó la décima en Praga (República Checa) mientras que en el 2003 fue Seúl (Corea del Sur) la sede de la undécima.

También en esta década comienzan a surgir diversas manifestaciones en los gobiernos por 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

⁸⁹ García Mexía, Pablo, "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública", *En: Revista de Administración Pública* No. 136, enero-abril 1995 p. 497.

puntos esenciales de su programa de trabajo el de 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 y 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 los altos directivos 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 los Estados Unidos se fortalece la Oficina de Ética del Gobierno; en los Países Bajos no existe un organismo en concreto, la tarea de promover la ética se halla directamente en manos de los funcionarios 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. (OCDE, 1997).

En materia jurídica, en este mismo periodo, aparecieron por un lado leyes de ética, y por otro, códigos de conducta. Entre las leyes se encuentran: en Finlandia, la Ley de Funcionarios del Estado; en Australia, la Ley del Servicio Público; en Noruega, la Ley de Función Pública; en Dinamarca la Ley de Personal de la Administración Central y Local; en Holanda, la Ley de la Función Pública; en Japón, la Ley sobre Ética de los Servidores Públicos.

Respecto a los Códigos de Conducta: En 1990, en Nueva Zelanda se dio a conocer el Código de Conducta del Servicio Público; en 1991 en Portugal, el Código de Conducta del Servicio Público; en 1992, en Estados Unidos, las Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo; en 1995, en el Reino Unido se publicaron las Normas de Conducta de la Vida Pública así como el Código de la Función pública; en 1996, en Canadá, se dio a conocer el Código de conflictos e intereses y de post-empleo para el servicio público. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con códigos descentralizados; en Noruega, los organismos públicos han elaborado normas de conducta que incluyen la

misión y los valores respectivos de cada institución; el Reino Unido creó el Código Ministerial, mientras que el Tesoro Británico (1994) estableció un código para los consejeros de organismos públicos que operan en el entorno del gobierno. (OCDE, 1997, 77).

A mediados de la década de los noventa la Oficina de Gestión Pública de la OCDE elaboró un primer estudio sobre la situación ética en algunos países. La información recibida permitió elaborar un diseño de “Infraestructura ética” el cual se propuso como modelo para la gestión pública.

8. El modelo de Infraestructura ética de la OCDE

La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta. Así, la ética se torna en el soporte indispensable para garantizar esta confianza. Sin embargo, en los países de la OCDE,⁹⁰ se manifestó desde la década de los noventa un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de sus instituciones.⁹¹ 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 sobre la *Conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción*, en los países miembros. 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 funcionarios públicos. La ética se convertía así en un importante asunto de interés

⁹⁰ 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).

⁹¹ Esta idea se sostiene en la publicación de la OCDE titulada: “La ética en el servicio público” así como “The pulse of Europe”, A survey of political and social Values and Attitudes, Times Mirror Centre of the people and the Press, 1991.

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 el PUMA 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”;⁹² 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.

Otro estudio realizado por la OCDE, cuyo resultado se publicó bajo el título *La ética en los servidores públicos* (1997), describió las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que éstas 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 una *Infraestructura Ética* como piedra angular de una estrategia integral. La propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta 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 la infraestructura ética.

La propuesta de infraestructura ética de la OCDE integra ocho componentes: 1) El compromiso político, 2) El marco legal, 3) Los mecanismos de responsabilidad, 4) Los códigos de conducta, 5) La socialización profesional, 6) Las condiciones de servicio público, 7) Los organismos de coordinación, y 8) La participación y escrutinios públicos. A su vez estos componentes se agrupan en tres funciones principales: *Control*, *Orientación* y *Gestión* (OCDE, 1997, 58). A continuación se desarrolla cada una de éstas.

El *Control*, puede lograrse mediante los siguientes componentes: a) Un *marco legal* que permita la investigación y acusación independientes. Todo país debe estudiar y revisar que el marco legal relacionado con la garantía de la ética sea vigente y, en caso

⁹² Ver Janos Bertok, “La ética en el sector público: su infraestructura”, En: *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*; p 143. No está por demás reiterar que el autor de esta investigación no comparte esta tesis ya que el fenómeno de la corrupción tiene otras causas.

de no existir, tratar de crearlo como lo han hecho recientemente algunos países. Por ejemplo, en Japón, la Ley sobre la Ética de los Servidores Públicos (aprobada en agosto de 1999 y vigente a partir de 2000) exige al Gabinete que establezca un nuevo código de conducta para prohibir que los servidores públicos reciban dádivas y atenciones por parte de compañías privadas bajo su jurisdicción. Por su parte, Polonia adoptó recientemente una ley que exige a todos los funcionarios públicos que declaren sus activos financieros, propiedades y capital de negocios. b) *Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación*. Los mecanismos de rendición de cuentas deben estar alertas a fin de identificar acciones antiéticas y cerrarles el paso. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, se encuentran: el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia y la denuncia. Otros mecanismos pueden ser externos a la organización como la vigilancia de los comités parlamentarios. Otro factor importante es la participación ciudadana. Las denuncias de la población son la mejor garantía de que existe una vigilancia de la conducta de los funcionarios. Si dichas denuncias se fundamentan a través de investigaciones de reporteros honestos, sin duda se ejercerá presión y se contribuirá a una mayor cultura de servicio en el funcionariado. c) *Escrutinios públicos*. La participación y el escrutinio público son poderosos factores desincentivadores de la corrupción y de las conductas indebidas en el sector público, sin embargo éstos dependen en gran medida de que el marco legal permita el acceso a la información.

La *Orientación*, puede conseguirse a través de los siguientes elementos: a) *Compromiso bien articulado de los líderes políticos*. Los esfuerzos para fomentar la ética en los servidores públicos serán inútiles sin el apoyo y compromiso político firme y sostenido. Los intentos para mejorar la ética en el sector público en los países de la OCDE emanan de los niveles políticos más altos. Los líderes políticos desempeñan papeles importantes en esta cuestión y deben de ser un ejemplo positivo. b) *Códigos de conducta que determinen los valores y normas y sean aplicables*. Los códigos de conducta tienen un papel vital en el establecimiento de las normas de comportamiento esperadas, particularmente en los gobiernos de la OCDE. En algunos países se aplica un código de conducta general para el servicio público a partir del cual las dependencias diseñan individualmente códigos basados en propósitos específicos que reflejan sus objetivos y misiones particulares. En otros casos, los códigos son establecidos por cada organismo. c) *Mecanismos o actividades de socialización profesional* tales como la educación y la formación. El contenido de los códigos de conducta se tornan en “papel

mojado” si no se comunican y se inculcan de manera adecuada. Los servidores públicos aprenden normas a través de mecanismos de socialización por lo que la capacitación será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos.

La *Gestión*, puede lograrse mediante los dos elementos restantes: a) Unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos. b) Una coordinación de infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente, bien mediante un organismo especial con competencias en materia ética.

La combinación y graduación ideales de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo, es decir, de la naturaleza sociocultural de cada país. Por ejemplo, un país como Estados Unidos, con su tradición de vigilancia y contrapesos, parece asignar más importancia al *control*, mientras que en los Países Bajos, con su tradición de confianza, se establece un mayor énfasis en la *orientación y la gestión*.

El PUMA argumenta que el nivel de conducta que se espera del servidor público sólo 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.

Como herramienta estratégica el Consejo de la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público:⁹³

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.

⁹³ “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

2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.
3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
4. Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.
6. Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta en este sentido.

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

8.1 Estándares de conducta en los países de la OCDE

El estudio, ya referido, de la OCDE⁹⁴ en los países miembros sobre la “Conducta Ética en el Servicio Público” señala que los estándares de conducta esperados de los servidores públicos de cada país, se encuentran en sus leyes generales, en sus códigos o bien en los lineamientos particulares de cada organización. En general, las normas de conducta se utilizan para situaciones de conflictos de intereses, por lo que los rubros o títulos que contienen son similares, por ejemplo: a) Todo lo relacionado con la aceptación de obsequios o regalos, b) El manejo y uso de información oficial, c) Los beneficios económicos obtenidos por el cargo, d) Los asuntos extra-laborales, e) Las disposiciones para ingresar en otro empleo, f) Las denuncias y sanciones.

“Mas de dos tercios de los países miembros establecieron un marco legal para los estándares de conducta, no obstante, la forma de presentar el documento como un instrumento jurídico varía según sea el país: un rango o nivel constitucional (Turquía), actos generales en el servicio civil (Dinamarca, Francia, Hungría), actos de servicio público (Japón), leyes de procedimientos administrativos (Grecia, Portugal), códigos

⁹⁴ El estudio fue solicitado por la Junta del Consejo de la OCDE en abril de 1998 y los resultados fueron publicados en el libro titulado: *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.

dedicados a estándares de conducta (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido), actos disciplinarios (Portugal).” (OCDE, 2000).

Si bien los códigos de conducta y los códigos de ética son las fuentes que se utilizan de manera más común, en una tercera parte de los países de la OCDE existen otras formas como los Estatutos, cartas circulares, manuales, jurisprudencia y capacitación de servicio civil. En los EEUU, la Oficina de Ética del Gobierno expide avisos a oficiales de ética que proveen orientación sobre políticas en cuanto a la implantación de reglas y reglamentos al respecto. Dicha orientación va dirigida a empleados y es impartida por los oficiales de ética de la Oficina.

La gran mayoría de los países de la OCDE emplean lineamientos complementarios además de los estándares generales. Algunas profesiones (periodistas, médicos, abogados, contables, etc.)⁹⁵ han desarrollado sus propios códigos de ética que requieren elementos específicos. Los estándares también pueden ser establecidos en diferentes áreas del Estado: seguridad pública, medio ambiente, aduanas, servicio militar.

El estudio de referencia de la OCDE señala que la mayoría de los países miembros también tienen disponibles lineamientos específicos para líderes políticos y servidores públicos en la interfase política/administración. También señala que algunos países han desarrollado códigos para ministros, los cuales proveen de orientación sobre asuntos relacionados con la conducción de negocios gubernamentales. El gobierno de Irlanda aprobó un *Manual de Gabinete* para sus miembros con temas sobre responsabilidad, ética y conflictos de interés. Igualmente, el *Código Ministerial* del Reino Unido provee a ministros de reglas sobre relaciones con el servicio civil.

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.⁹⁶

Los principios en los que se basa la recomendación de la OCDE, identifican las funciones de orientación, administración o control y son resultado de la experiencia en la infraestructura ética de los países miembros. El Consejo de la OCDE ha dado

⁹⁵ En algunas disciplinas existen los llamados “Códigos deontológicos”. No obstante, conviene advertir que la deontología no es la ética y por consiguiente los códigos deontológicos no deben confundirse con los códigos éticos.

⁹⁶ Los principios que recomienda la OCDE se presentan al final del artículo como anexo.

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.

Los reportes emitidos por los países que integran la OCDE dan a entender que salvaguardar una cultura en el servicio público es una prioridad fundamental en virtud de que es 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 la corrupción es un problema que tiende a incrementarse.

En suma, en los países miembros de la OCDE existen cada vez más normativas que regulan y fomentan una adecuada conducta en sus servidores públicos.

8.2 Recomendación del Consejo de la OCDE para el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público

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 al buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar el comportamiento ético en el servicio público. Dichos principios son doce los cuales se presentan a continuación.

1. Las normas éticas para el servicio público deben ser claras. Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas que se espera destinen a su trabajo así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada, de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta, puede lograr que los servidores públicos cumplan con estas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

2. Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal. El marco legal es la base para comunicar las normas mínimas obligatorias y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deberían prever el marco de referencia para guiar, investigar sobre las medidas disciplinarias y procesar judicialmente.

3. Los servidores públicos deben contar con una guía ética. La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y las aptitudes que se capacitan a

los servidores públicos para aplicar los principios de la ética en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia de la ética y puede desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. La asesoría imparcial puede contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta deben ponerse a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.

4. *Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida.* Los servidores públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dicha información debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

5. *El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.* Los líderes políticos son responsables de mantener altos estándares de propiedad en el desempeño de sus funciones oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y el tipo de acciones que sólo se encuentran disponibles en la esfera política, por ejemplo, mediante la creación de acuerdos legislativos e instituciones que refuercen la conducta ética y establezcan las sanciones a las conductas indebidas, así como el prestar el apoyo y los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética a través del gobierno evitando la explotación de las reglas y las leyes de ética para propósitos políticos.

6. *El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.* El público tiene derecho a saber cómo se aplican en las instituciones el poder y los recursos que se les confían. El escrutinio público debe verse facilitado por procesos transparentes y democráticos, por la vigilancia de la legislatura y por el acceso a la información pública. La transparencia debe mejorarse aún más a través de medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento del papel que representan unos medios de comunicación activos e independientes.

7. *Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.* La conducta de los servidores públicos debe estar guiada por reglas claras que definan las normas éticas en el trato con el sector privado, por ejemplo en lo que respecta a las compras gubernamentales, las contrataciones externas o las

condiciones del empleo público. El crecimiento de la interacción entre los sectores público y privado exige una mayor atención a los valores del servicio público y requiere que los socios externos respeten dichos valores.

8. *Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.* Un entorno organizacional donde se fomenten altos estándares de conducta mediante los incentivos apropiados para generar la conducta ética, tales como las condiciones de trabajo y evaluaciones del desempeño eficaces, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores del servicio público y las normas de ética. Los ejecutivos tienen un papel importante a este respecto al ejercer un liderazgo constante y al servir como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y los ciudadanos.

9. *Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética.* Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar el compromiso de una organización con las normas de ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con estructuras basadas en las reglas o en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí mismos pueden fomentar inadvertidamente que algunos servidores públicos desempeñen sus funciones en el límite de la conducta indebida, arguyendo que si no están violando la ley están actuando éticamente. La política gubernamental no sólo debe delinear las normas mínimas debajo de las cuales las acciones de un funcionario del gobierno no serán toleradas, sino que también tiene que articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.

10. *Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética.* Las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos, deben crear un ambiente dirigido a la conducta ética. Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

11. *El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas.* Los servidores públicos han de rendir cuentas por sus actos a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacía la obtención de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser propios de

los organismos o provenientes de uno externo especializado en esta función o pueden estar diseñados para proveer controles adecuados mientras permitan la flexibilidad correspondiente en la administración.

12. Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas. Los mecanismos de detención y una averiguación de las conductas indebidas, tales como la corrupción, son elementos necesarios para las sanciones. 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, al igual que con sanciones proporcionales, ya sean administrativas o disciplinarias para desalentar las conductas indebidas. Los funcionarios administrativos deben ejercer el juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando se requiera tomar medidas.

Los principios en los que se basan estas recomendaciones, son resultado de los informes enviados por países miembros de la OCDE sobre los diversos instrumentos utilizados en la aplicación de la ética pública. Con dichos informes se pretende identificar elementos que coadyuven a salvaguardar e impulsar una cultura ética en el servicio público.

9. El fomento de la ética en los países de América Latina

El problema de la corrupción en América Latina se ha acentuado de manera impresionante en las últimas décadas. Esta situación ha motivado una serie de iniciativas para intentar ponerle freno. Una de ellas es fomentar la ética pública. Actualmente, existen diferentes iniciativas para su fomento. Se han identificado diversos proyectos bajo dos criterios, por un lado, por su magnitud, al integrar a distintos países, y, por otro, por la capacidad de innovación, al ser pioneros en esta materia. Dichos proyectos son: a) La Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP), b) La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, proyecto liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo. A continuación se exponen algunas características de cada uno de estos.

9.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).

Los días 15 y 16 de junio de 1998, el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes y las consecuencias sociales de la corrupción y explorar las formas y métodos que actualmente se dan en el mundo para combatirla y de esta manera reducir su presencia en la región. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública* (RICOREP).

La RICOREP congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales (instituciones de investigación con sede en los Estados Unidos y América Latina) que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Esta red está compuesta por personas que desarrollan estudios e investigaciones sobre el tema. Asimismo, adoptó por consenso sus objetivos, incluyendo el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción.

Entre otras actividades RICOREP promueve periódicamente eventos relacionados con el tema, realiza actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas.

Uno de los propósitos fundacionales es intercambiar información respecto de la estructura y organización de cada una de estas instituciones; la normativa vigente en los respectivos países en materia de enfrentamiento a la corrupción; la promoción de eventos relacionados con este tema; el intercambio de profesionales; la promoción de actividades de investigación y consultoría técnica.

Son "Miembros Plenos" de la RICOREP las instituciones cuya misión y objetivos estén referidos a la lucha contra cualquier tipo de corrupción y al rescate de la ética pública. Son "Miembros Personales" de la RICOREP los profesores, investigadores, asesores, consultores o dirigentes sociales que lleven a cabo programas, proyectos o investigaciones sobre el tema en cuestión. La Secretaría General del CLAD es miembro de pleno derecho de la RICOREP, en su carácter de instancia coordinadora de las Redes del Centro. Los países miembros que integran esta Red son: Argentina,

Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, EL Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, India, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También están los Estados Unidos, España, Portugal e India.

9.2 *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID*

Del 1 al 3 de septiembre del 2001 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en Honduras un evento denominado: *Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*. Dicho evento despertó amplio interés en los diversos sectores de la sociedad y atrajo a más de 400 participantes. En la organización del evento participaron conjuntamente, además del BID, los gobiernos de Honduras y Noruega. Durante el evento se reconoció que “hay hambre de ética en el mundo” y, por consiguiente la necesidad de fomentar valores como instrumento para el desarrollo de los pueblos.

“Dentro de las conclusiones del evento se afirmó que mientras se mantenga la mecánica del individualismo posesivo, la velocidad de la acumulación cada vez mayor incrementará la exclusión a nivel de los países y a nivel mundial. No puede haber desarrollo para todos en paz sin ética y solidaridad. También se afirmó que los valores éticos básicos de nuestra civilización, tales como la responsabilidad de los unos por los otros, la sensibilidad frente a la pobreza, el respeto profundo a la dignidad del pobre, la sensación de urgencia frente a los daños irreversibles que causa la pobreza y ayudar al otro de manera tal que no necesite más ayuda, deberían orientar el diseño de políticas y esfuerzos por el desarrollo”.⁹⁷

En el encuentro se presentó la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* que coordina y reúne al BID, al Gobierno de Noruega y a quince centros académicos para ampliar el debate ético en la región e impulsar temas como la responsabilidad social de la empresa, el voluntariado y las grandes concertaciones sociales para enfrentar la pobreza. Esta iniciativa busca impulsar el fortalecimiento de los valores éticos así como el capital social de los países de la región. La estrategia básica se fundamenta en la experiencia internacional que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño

⁹⁷ Ver “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, Banco Interamericano de Desarrollo, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.

económico, calidad de vida y maduración democrática. Este programa está orientado a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y del capital social en los países de América Latina.

Entre las metas que pretende alcanzar esta iniciativa se encuentran:

- Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos, y también la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decisores.
- Cooperar en áreas tales como el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves, para el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región.
- Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.
- Promover la integración a los currículums educativos y favorecedores del crecimiento del capital social de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo.
- Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como investigación, publicaciones, y aportación al debate público.
- Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

Esta iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente.

10. Los modelos de ética de los Organismos Internacionales

La importancia de la ética en la gestión pública ha sido preocupación no sólo de algunos gobiernos sino de organismos internacionales. Los modelos de la OCDE y del BID son proyectos pioneros en el intento de fomentar la ética en diferentes países de manera conjunta. Ambos lo hacen en bloque. El primero para los países más desarrollados económicamente y el segundo, para los países de América Latina, considerados éstos como países en vías de desarrollo.

La ética en los asuntos públicos es necesaria para todos los países, sean estos pobres o ricos. En un mismo globo terráqueo interactúan unos con otros de múltiples formas, por lo que una ética global se hace indispensable.

Si bien el propósito de los modelos de la OCDE y del BID pueden en general considerarse como positivos, éstos no están exentos de ser criticados. Algunas de las críticas más comunes son las siguientes:

a) Ambos proyectos (OCDE y BID) se refieren solamente a funcionarios de la administración pública dejando de lado el nivel político donde existe un mundo invadido por situaciones de corrupción. Políticos y funcionarios son dos órganos de un mismo cuerpo estatal, ambos ocupan cargos públicos. Las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros, de ahí la importancia de señalar a la ética como base de la conducta política, sin embargo, resulta difícil encontrar propuestas que involucren a ambos.

b) Se parte de un modelo general para todos los países sin tener en cuenta la multiplicidad y variedad existentes en cuanto a sistemas políticos y administraciones públicas. Se ignora el contexto social y cultural, la historia, las costumbres, los hábitos de las personas que ocupan los cargos públicos. Los funcionarios también son ciudadanos, son miembros de una sociedad por lo que están inmersos en una cultura con determinados valores.

c) Los modelos planteados parten de un enfoque dirigido a las instituciones, según propias declaraciones, no a las personas, lo que genera descuido en su atención. Las instituciones funcionan con individuos y éstos merecen atención personalizada. Se evoca la importancia de fomentar la ética y se presentan lineamientos generales, pero sin especificar el cómo, la manera de lograr que un individuo adquiera valores de forma

verdadera y profunda. No se responde a la pregunta de cómo lograr para que un funcionario corrupto, estable en su empleo, deje de serlo.

d) Los programas que fomentan algunos organismos internacionales presentan de manera sutil o incluso abierta un enfoque ideológico, en este caso neoliberal, lo cual es grave porque se convierte a la ética en un instrumento de manipulación de las voluntades de las personas. En este sentido, es importante señalar el documento titulado “Manual de lucha anticorrupción”⁹⁸ de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés), en el que se plantean como medidas para combatir la corrupción la privatización, una menor intervención del Estado en los servicios o la liberalización de la economía, lineamientos todos ellos de corte neoliberal, establecidos durante el Consenso de Washington a principios de la década de los noventa. Bajo esta lógica se actúa de manera similar a los Organismos Financieros Internacionales los cuales plantean una especie de recetario a seguir al pie de la letra.

En apoyo a estas críticas Adela Cortina expresa lo siguiente: “La moda de lo políticamente correcto pasó el Atlántico e hizo también en Europa una considerable fortuna. Pero no es de seguirle la pista de lo que trataremos aquí, sino de sacar a la luz otro mundo de nuevas ortodoxias, que bien se pueden entender por comparación con el anterior: la ortodoxia de lo éticamente correcto que decretan los nuevos profetas, los sacerdotes de los organismos internacionales. Compone esta nueva ortodoxia, más que los trazos de una vigorosa ética pública, los de una anémica “moralina burocrática” que se teje, más que con la razón sintiente, con la fría jerga de los organismos internacionales. (...) La “ortodoxia” es la opinión tenida por correcta en un momento determinado, y hoy son los Organismos Financieros Internacionales los que van sentando los cánones del discurso ortodoxo, de lo que hay que decir para no ser excomulgados por el grupo occidental. (...) Sin cargas de fondo, el discurso ortodoxo de lo socialmente correcto nos hará creer que hemos dado con la ética buscada, cuando sólo hemos topado con una fría y desangelada moralina⁹⁹ burocrática” (Cortina, 1998, 52)

⁹⁸ Office of Democracy and Governance. Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance. U.S. Agency for International Development, February 1999.

⁹⁹ Se entiende por moralina, según la definición de diccionario de la Real Academia Española “una moralidad inoportuna, superficial o falsa, cháchara edulcorada y empalagosa que permite sentirse en el grupo de los buenos”.

Más allá de los modelos propuestos, conviene señalar que existen dos enfoques generales respecto a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. El primero se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *Administración de Ética basada en el cumplimiento*. El segundo enfoque, basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este otro enfoque se conoce como *Administración de Ética basada en la integridad*. La sola creación de códigos a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación. No obstante, hay que ir más allá, intentando llegar a una ética integral.

Aunque durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias acompañadas de distintos instrumentos de aplicación, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta.

Pensar que con sólo un instrumento para impulsar la ética combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión que ocupa dentro de la vida pública. El fomento de la ética en los asuntos públicos que involucre no sólo a la política sino también a la administración pública abarca un universo complejo que, debe integrar al menos los siguientes elementos:

- Reconocimiento de la necesidad e importancia de fomentar la ética pública.
- Voluntad política
- Creación de un área responsable
- Un plan de acción dentro de un programa de gobierno
- Un marco jurídico ético (Ley de Ética Pública)
- Elaboración de Códigos de ética generales y específicos
- Operadores, ejecutores o profesionales de la ética pública
- Expansión de la ética a todos los ámbitos de gobierno
- Un sistema de quejas y denuncias que capte situaciones antiéticas de los servidores públicos
- Un sistema de sanciones
- Participación del sector privado

- Participación del sector social (ciudadanía)
- Comunicación e información a la ciudadanía
- Colaboración internacional en materia de ética pública (con gobiernos y organismos internacionales)
- Seguimiento de la conducta de los servidores públicos

El problema de fomentar la ética dentro de los asuntos públicos ha dado origen a diferentes iniciativas no sólo en el plano nacional sino a nivel internacional, en lo público, lo privado y lo social. Nuevos organismos y propuestas se perfeccionan día tras día intentando hacer más operativo el empleo de la ética.

Sin duda, la ética es indispensable en los Estados ya que, como escribió un pensador español, Pi i Margall¹⁰⁰ en sus *Cartas sobre la Moral*: “El sentimiento de la propia dignidad y el respeto de la ajena son, a no dudarlo, la *conditio sine qua non* de las sociedades.”

11. El rebrote de la ética pública en la Nueva Gestión Pública

Tanto el Modelo Weberiano para la administración como la Nueva Gestión Pública tardía o de segunda generación coinciden sobre la importancia de la ética y los valores, pero de ninguna manera son autoras ni innovadoras en esta disciplina. El problema de la ética en los asuntos públicos es un tema viejo, proviene de las antiguas civilizaciones. Lo que se hace hoy en día es evocarla, retomarla, o rescatarla para el contexto contemporáneo. La ética pública es un conocimiento que ha sido censurado y omitido al exigir una profunda preparación y establecer una serie de requisitos para llegar al cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quién desea gobernar sin formación ni aptitudes adecuadas.

En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser éstas contrarias a sus intereses. En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, también han existido seres que deliberan y reflexionan sobre las actitudes y el comportamiento humano.

¹⁰⁰ Citado por Enrique Álvarez Conde en la *Presentación de las Jornadas de Ética Pública*, Op. cit., p. 13

La filosofía, objetivos y estrategias de la Nueva Gestión Pública responden a una etapa del desarrollo de capitalismo occidental anglosajón en expansión, en el que las grandes empresas y corporaciones transnacionales tienen el liderazgo por lo que establecen los patrones a seguir respecto de la forma de operar las organizaciones. No obstante, el arte de la gestión, como dice Crozier, “no consiste en la aplicación de una doctrina, sino en la solución a problemas y contradicciones reales, en función de las capacidades humanas para concebir y poner en marcha los procedimientos apropiados” (Crozier, 1996, 34).

Sin duda, la administración pública ha obtenido algunas buenas enseñanzas gracias al sector privado, no obstante, la administración pública también tiene mucho que enseñar. En el campo de valores éticos, dentro de la teoría política y administrativa se encuentran diversos estudios de valores. Existen diversos casos que muestran como el sector privado se apoya en el ejemplo del sector público, a continuación se citan un par de ejemplos: 1) En el Colegio de Administración Pública del Reino Unido se permite la formación de administradores de empresa privada. Su directora, Marianne Neville-Rolfe, señaló que “Los cursos que ofrece el Colegio de Administración Pública del Reino Unido están abiertos a los directivos del sector privado quienes tienen una clara necesidad de información de actualidad acerca del funcionamiento de la política y de la instituciones de la Unión Europea. Nuestra experiencia nos dice que el aprender unos de otros conlleva un beneficio mutuo considerable para los funcionarios y para la gente de negocios.”¹⁰¹ 2) En Francia, los egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA), son llamados a trabajar en el sector privado al ser considerada su formación de alto nivel la cual les puede servir de mucho, sobre todo en estos tiempos de integración europea. En ambos ejemplos, los servidores públicos pueden imbuir del espíritu público y valores al privado.

Las organizaciones del sector público encaran conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos. Esto nos lleva a reconocer que aún subsiste la lucha entre quienes, desde sus puntos de vista, insisten en tener la razón y fomentar sus valores. “Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus

¹⁰¹ Para una mayor información al respecto ver el artículo “Papel e importancia de formación europea integrada en políticas de personal nacionales” de Marianne Neville-Rolfe Directora del Colegio de Administración Pública del Reino Unido, En: Modernización Administrativa y Formación, MAP, 1993.

seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos. (...) El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder.” (Flyn, 1996, 451).

Es posible y deseable que futuros gobiernos consideren que el enfoque gerencialista e individualista ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a otras ideas, especialmente si la continua reforma y privatización de los servicios públicos no produce nuevos rendimientos electorales”. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

La mundialización del planeta a través de la globalización de la economía ha golpeado a la estructura del Estado en diversos frentes: a) *En su estructura misma*, al desmantelarlo, al reducir ciertas funciones generando así el debilitamiento del Estado-Nación y, en consecuencia, de su autoridad. Los nuevos poderes fácticos trascienden las estructuras estatales; b) *En las políticas del Estado de Bienestar*, situación que ha sido bien aprovechada por el sector privado al introducir sus principios y criterios en la forma de actuar. c) *En la disminución de confianza* al bajar la credibilidad. El hecho de dejar de ser el responsable de funciones y acrecentarse los problemas públicos pone al Estado en estado crítico, sobretodo si el caso es ventilado en los medios de comunicación de manera sensacionalista, d) *En la usurpación de cargos del Estado*, al ser ocupados por individuos sin capacidad para ello, ni lealtad a los principios constitucionales y carentes de un espíritu ético y de servicio.

Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Conlleva ser reconocido tanto como honrado. Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida. La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean.

Los criterios en la forma de operar de la empresa privada influyen grandemente en la vida pública, sus conceptos contribuyen a la transformación del Estado y sus estructuras. El ejercicio del poder en la empresa no debe inspirarse en el ejemplo del poder político del Estado, porque se trata de mundos diferentes. El mundo mercantil es el del contrato, el mundo del Estado es el de la obligatoriedad. Sus lógicas son diferentes y no es bueno mezclarlas.

El reconocimiento a la eficacia de las técnicas de la NGP sólo podrá juzgarse por sus resultados, por sus efectos sobre el bienestar de la comunidad. Sin ética, ninguna herramienta para mejorar la gestión pública (profesionalización de los servidores públicos, control presupuestario, aplicación de las leyes, sistemas de evaluación, etc.) tendrá éxito. Intentar implementar un sistema de profesionalización cuyos actores carecen de criterios honestos de comportamiento puede ser riesgoso porque conduce a dar estabilidad a los corruptos. Si no se consigue que gobernantes y funcionarios tengan una actitud positiva, abierta, solidaria y flexible acompañada de principios y valores enraizados de manera profunda, cualquier intento por introducir nuevos programas, modelos y técnicas para modernizar la administración y hacer que ésta sea más eficiente será nulo.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta de las nuevas técnicas de gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación.

Si bien las actitudes antiéticas en los servidores públicos no son exterminables por ser inherentes al ser humano, sí pueden ser combatidas y reprimidas siempre que exista conciencia, voluntad y se realice un gran esfuerzo por fomentar valores. Cualquier modelo, por muy innovador que sea, fracasará si no se garantiza una verdadera renovación o revalidación cultural en los miembros que integran y operan las organizaciones. La Nueva Gestión Pública corre el riesgo de ser una moda más en la Teoría de la Administración Pública.

CAPITULO TERCERO

LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS ASUNTOS DE ESTADO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, ESPAÑA, MÉXICO Y NACIONES UNIDAS.

No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial, una actitud ética global o planetaria a pesar de todas las diferencias dogmáticas.

Hans Küng

Todo gobierno verdaderamente preocupado por el fomento de la ética en sus miembros y en sus instituciones públicas precisa de una serie de instrumentos básicos tales como: programas incluidos en los planes de gobierno, área para el fomento y vigilancia de de la ética, expertos dedicados a esta tarea, una ley Ética así como un marco que norme la conducta de sus miembros mediante los códigos de ética.

Históricamente, los códigos han sido importantes en los gobernantes tanto para fomentar en ellos los valores deseables como para evitar actitudes antiéticas. Los códigos de ética son un instrumento fundamental en el impulso de la ética pública al ser parte del marco normativo que regula la actuación de los miembros que operan dentro de las instituciones públicas. En los códigos se señalan los valores que debe poseer todo servidor público para hacer de ellos principios de su actuar. Los hay *generales* para todos los miembros del gobierno y, *específicos* dirigidos a algún cuerpo en particular (funcionarios, ministros, diputados) o algún organismo que realiza una función en particular (Justicia, educación, hacienda). Algunos códigos cuentan con un apartado en el que se analizan casos de dilemas éticos a los que los servidores públicos suelen enfrentarse. Aunque no todos los países cuentan con este instrumento es importante señalar que cada vez más gobiernos lo incorporan como herramienta de trabajo.

El presente capítulo pretende responder a la interrogante siguiente: ¿Cuál es la participación de los Códigos de Ética en el marco de la política y la administración pública contemporánea? Para dar respuesta a esta interrogante se han seleccionado cinco códigos de ética, cuatro de distintos países y el quinto es de un organismo internacional. En tres de ellos, Estados Unidos, Reino Unido y Naciones Unidas, se analiza y sistematiza el contenido del documento, mientras que en los dos códigos

restantes, España y México, dado que el documento es breve, su análisis se acompaña de elementos históricos normativos e institucionales propios de la cultura.

La elección de cada uno de los códigos para esta investigación se ha llevado a cabo a raíz de sus peculiaridades. Las “Normas de Conducta para la Vida Pública para los empleados del poder ejecutivo” de los Estados Unidos, resultan relevantes por pertenecer a un país que es referente a nivel mundial y que de igual manera cuenta desde 1974 con una Oficina de Ética en el gobierno y una Ley de Ética. b) El documento titulado “Normas de Conducta de la vida Pública” del Reino Unido, elaborado por el Comité Nolan, también marcó una huella en la historia de los asuntos públicos hasta el punto de estudiarse en distintas universidades dada su exhaustiva relación de situaciones, dilemas y conductas en el entorno del servidor público. c) El “Código de Buen Gobierno” en España, resulta relevante al ser de reciente creación y resultado de un cambio de administración, un gobierno de derecha fue sustituido por uno de izquierda, siendo los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid un factor clave en dicho relevo. d) De igual manera, el “Código de ética de los servidores públicos” de México, es fruto del primer gobierno de oposición después de que el PRI (Partido Revolucionario Institucional) se había permanecido durante siete décadas en el poder.

1. La ética en la gestión pública de los Estados Unidos. Principios y Normas de Conducta para los miembros del Poder Ejecutivo.

A raíz de los escándalos de corrupción que dieron como resultado la renuncia del presidente Richard Nixon por el caso “Watergate” el 9 de agosto de 1974, los ciudadanos de los Estados Unidos se volvieron más críticos sobre el quehacer de los políticos en el gobierno. Este caso, aunado a otras conductas inmorales de altos funcionarios norteamericanos, motivó a los ciudadanos, y no sólo a los de éste país, a reflexionar sobre la importancia de la ética en los servidores públicos. A partir de entonces se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales. También a raíz de este caso salieron a la luz pública distintas situaciones de corrupción en el gobierno estadounidense hasta ese momento nunca aireadas. Esta circunstancia originó a su vez que en otros países también se descubrieran situaciones de corrupción. Los ciudadanos

del mundo comenzaron a perder la confianza en los gobiernos al cerciorarse que éstos mentían, y que más allá de las funciones y tareas cotidianas, también cometían fechorías. Es entonces cuando se retoma la preocupación por fomentar en los servidores públicos valores y principios éticos.

El descrédito generado por los escándalos de corrupción política originó que los gobernantes de Estados Unidos buscaran mecanismos para recuperar la confianza ciudadana. Para este cometido se resucitó en la vida pública un instrumento que desde antaño estaba sepultado: la ética. De esta manera, el gobierno llevó a cabo dos iniciativas para impulsar la ética en la vida pública, por un lado creó la *Oficina de Ética del Gobierno*, (OGE, por sus siglas en inglés Office of Government Ethics) y por otro estableció un marco jurídico mediante la *Ley de Ética* para el Gobierno.

La Oficina de Ética de Gobierno, creada en 1978, elaboró un documento denominado “*Normas de conducta ética para los empleados del Poder Ejecutivo*” que funciona a tres bandas: a) como un Código Ético en el que se exponen los valores deseables o esperados en su personal, b) como un catálogo en el que se detallan múltiples situaciones sobre lo que no se debe hacer dentro de las instituciones públicas, c) como una relación de normativas jurídicas que presentan los diferentes tipos de sanción a los que se ven expuestos aquellos que cometan algún acto indeseable en su desempeño laboral.

“La OGE depende directamente del Presidente. Surge originalmente como una parte de la Oficina de Personal. Tiene como finalidad proporcionar dirección de conjunto y liderazgo en todas las políticas relacionadas con la administración del programa *Ética en el Gobierno*. Su director es nombrado por el Presidente para cinco años a efectos de garantizarle la máxima independencia posible (Villoria; 1997:297).

La Oficina de Ética del Gobierno pretende prevenir y resolver conflictos de interés de los empleados de gobierno. En coordinación con las agencias y los departamentos de ética dentro de la rama del ejecutivo, la OGE fomenta los estándares éticos para los empleados y consolida la confianza pública en el gobierno. Las responsabilidades de esta Oficina son las siguientes:

- Competencias para desarrollar la Ley Ética en el Gobierno de 1978.
- Control de la declaración de bienes de altos cargos.
- Control de la educación y formación en la materia. Cada Dependencia o Agencia del gobierno debe contar con un plan anual de formación en ética revisado por la OGE.

- Elaboración de una guía de interpretaciones y servicios de asesoramiento en la materia. Para auxiliarles en esta labor cuentan con un “responsable de ética” en cada agencia.
- Control de las políticas y actuaciones en la materia en cada agencia.
- Evaluación de las políticas y programas en la materia.

Las áreas encargadas que integran la estructura de esta oficina son: 1) *Área de relaciones y proyectos especiales del gobierno*. Promueve iniciativas internacionales sobre ética y combate a la corrupción. 2) *Área de política legal*. Es responsable de establecer y mantener un marco jurídico de ética para los empleados del poder ejecutivo. Interpreta las leyes y regulaciones y asesora a las dependencias del ejecutivo en materia jurídica sobre aspectos éticos. También responde a las peticiones de información de los medios de comunicación. 3) *Área de elaboración de programas*. Es la responsable de proporcionar ayuda a los programas de ética. Organiza una conferencia anual de ética para los funcionarios. 4) *Área de la gerencia de la administración y la información*. Proporciona ayuda esencial a todos los programas de funcionamiento de OGE. Cuenta con dos secciones: a) la encargada de la administración, responsable del programa de personal, recursos fiscales así como de la publicación e impresión de materiales y, b) la encargada de la información, responsable de las telecomunicaciones así como de la gerencia del programa de tecnologías de la información y del Web site.

1.1 Principios y Normas¹⁰² de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno.

El Código de Ética para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos contiene las directrices básicas que debe seguir todo funcionario para garantizar que los ciudadanos tengan confianza completa con respecto a la integridad del Gobierno Federal. Señala que cada empleado tiene una responsabilidad para con el gobierno y los ciudadanos, debiendo ser leal a la Constitución, a las leyes y a los principios éticos por encima de cualquier interés personal. Para garantizar la confianza en el gobierno los

¹⁰² Las Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo incluyen los siguientes documentos: a) Los Principios de conducta ética y b) Las Normas de conducta ética. Ambos han sido preparados por la Oficina de Ética del Gobierno, en abril de 2002.

empleados deben respetar, obedecer y actuar conforme a los principios y normas de conducta ética. Tanto los “Principios” como las “Normas” de conducta ética señaladas en este código son aplicables a los funcionarios y empleados públicos de cualquier agencia u oficina de gobierno.

1.1.1 Principios de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno

Los *Principios*¹⁰³ generales de conducta señalados por la Oficina de Ética del Gobierno son los siguientes:

1. El servicio público es un depósito de la confianza del público y, por lo tanto, exige a los empleados lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los principios éticos por encima de la ganancia personal.
2. Los empleados no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes.
3. Los empleados no deben participar en transacciones financieras utilizando información del Gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular.
4. Un empleado no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial, hacer negocios o beneficiarse de actividades llevadas a cabo por la oficina del funcionario o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no de los deberes del empleado.
5. Los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por hacer un esfuerzo honesto.
6. Sin autorización, los empleados no deben hacer a sabiendas compromisos ni promesas de ningún tipo dando a entender que comprometen al Gobierno.
7. Los empleados no deben usar un cargo público para ganancia particular.
8. Los empleados deben actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferente a ninguna organización privada o individuo particular.
9. Los empleados deben proteger y conservar la propiedad Federal, y no deben usarla para actividades que no sean las autorizadas.

¹⁰³ “Principios de Conducta Ética”, Orden ejecutiva 12676 de abril de 1989, enmendada por la orden 12731 de abril de 2002, *Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos*.

10. Los empleados no deben llevar a cabo trabajo o actividades fuera de su empleo que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales, incluso buscar o negociar empleos.
11. Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso, y corrupción.
12. Los empleados deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos, incluso todas sus obligaciones financieras justas, especialmente las que la ley les impone, como impuestos federales, estatales, o locales.
13. Los empleados deben obedecer todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos estadounidenses, sea cual fuere su color de piel, religión, sexo, origen nacional, edad, o impedimento.
14. Los empleados deben esforzarse por evitar cualquier acción que dé la apariencia de que están violando la ley o las normas de ética que se estipulan en esta parte.

1.1.2 Normas de conducta ética para los funcionarios del gobierno¹⁰⁴

Éstas hacen referencia, de manera detallada, a las diversas situaciones en que pueden caer los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas. El documento señala que cuando alguna situación no esté prevista dentro de estas normas, los empleados deben ajustarse a los Principios de Conducta señalados.

El documento titulado *Normas de Conducta Ética* se estructura en nueve partes: a) Disposiciones Generales, b) Regalos de fuentes externas, c) Regalos entre empleados, d) Conflictos de intereses financieros, e) Imparcialidad en el desempeño de deberes oficiales, f) Búsqueda de otro empleo, g) Uso indebido de un cargo oficial, h) Actividades externas e, i) Autoridades legales afines. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de ellas.

¹⁰⁴ El documento revisado es una versión computarizada bajada por Internet cuya versión oficial fue publicada en las páginas 35006-35067 del Título 57 del Registro Federal (7 de agosto de 1992) con fecha de vigencia del 3 de febrero de 1993. Esta versión fue revisada en abril de 2002 en el Registro Federal.

Parte A. Relativa a Disposiciones Generales.

Esta parte destaca la importancia del servicio público como depósito de la confianza ciudadana, reitera nuevamente la importancia de los *Principios de Conducta Ética* y define algunos conceptos utilizados en el desarrollo del documento tales como: Agencia, Designado de la Agencia, Oficial de ética de la Agencia, empleado, director de una agencia, persona y empleado especial de gobierno para evitar confusiones en su utilización. También señala quiénes son los sujetos a los que se debe aplicar esta normativa, las acciones disciplinarias y correctivas así como la existencia del asesoramiento en materia ética. Cabe destacar que dentro de los organismos públicos pertenecientes al poder Ejecutivo, existen agencias de ética, las cuales cuentan con un designado de ética y un suplente.

Parte B. Relativa a regalos de fuentes externas.

Esta parte se refiere al hecho que los empleados o funcionarios no deberán aceptar regalos a cambio de dejarse influenciar en el desempeño de sus funciones, ni solicitar o coaccionar para que se le ofrezca un regalo, ni aceptar regalos de las mismas o diferentes fuentes que pudiera pensarse que el empleado está usando su cargo para ganancia personal.¹⁰⁵ De esta manera, se prohíbe a un empleado recibir salario, contribución o suplemento alguno de cualquier fuente que no sea como remuneración por sus servicios como empleado del Gobierno. En esta parte se presentan las normas que prohíben que un empleado solicite o acepte cualquier regalo de “fuentes prohibidas” o no autorizadas a menos que el artículo esté excluido de la definición de lo que es un regalo, señalado por las normas. No obstante, existen excepciones en las que el funcionario sí puede aceptar un regalo, por ejemplo: Regalos de menos de veinte dólares, regalos en base a una relación personal, descuentos y beneficios similares así como premios y títulos honoríficos. Es importante señalar que en caso de alguna duda sobre algún tipo de regalo no especificado en las Normas, se debe consultar al oficial de ética de la agencia correspondiente quien determinará por escrito toda resolución.

¹⁰⁵ “Normas de Conducta para los Empleados del Órgano Ejecutivo”, *Oficina de ética del Gobierno de los EEUU*. P. 8

Por *regalo* u *obsequio* se entiende cualquier propina, favor, descuento, entretenimiento, hospitalidad, préstamo, condonación de deuda o de la demora en pagar, u otro artículo que tenga valor monetario. Incluye servicios, así como regalos de adiestramiento, transporte, viajes locales, alojamiento y comidas, ya sea que se den en especie, mediante la compra de un boleto, como pago por adelantado o como reembolso después que se haya hecho el gasto. Por *f fuente prohibida* se entienden las siguientes situaciones: a) Cuando una persona busca acción oficial por parte de la oficina donde trabaja el funcionario, b) Cuando una persona hace negocio o pretende hacer negocio con la oficina del empleado, c) Cuando una persona lleva a cabo actividades reguladas por la agencia del empleado, d) Cuando una persona tiene intereses que pueden verse sustancialmente afectados por el desempeño o falta de desempeño de los deberes oficiales del empleado.

Parte C. Relativa a regalos entre empleados.

Esta parte contiene las normas que prohíben los obsequios entre las personas que trabajan en un mismo organismo, a menos que el artículo esté excluido de la definición de regalo. Algunos de los casos más comunes son los siguientes: a) *Regalos a los superiores*. Un funcionario no deberá, directa o indirectamente, darle un regalo o hacer una donación para un regalo a un oficial superior así como solicitar una contribución a otro empleado para dar un regalo a un superior, b) *Regalos de los empleados que devengan menos sueldo*. Un empleado no deberá, directa o indirectamente, aceptar un regalo de ningún empleado que devengue menos sueldo que él, a menos que los dos empleados no tengan una relación de subalterno y oficial superior ni exista una relación personal entre los dos empleados que justifique el regalo. c) *Contribución voluntaria*. Es la que se da libremente, sin presión ni coacción. Una contribución no es voluntaria a menos que se haga por una cantidad que el empleado que la aporta haya determinado por sí mismo. d) *Ocasiones especiales y no frecuentes*. Se puede dar a un superior en los siguientes casos: 1) En reconocimiento de ocasiones personales significativas tales como matrimonio, enfermedad, o el nacimiento o adopción de un hijo y, 2) En situaciones laborales que merezcan un reconocimiento tales como una jubilación, renuncia, o traslado.

Parte D. Relativa a conflictos de intereses financieros.

Se refiere a los intereses financieros que pueda tener un funcionario siempre que éstos se relacionen con sus actividades laborales. Es decir, se prohíbe que participe en calidad oficial en cualquier materia particular si con su conocimiento él, o cualquier persona allegada, puede obtener un interés económico. Dada la estrecha relación con el funcionario, los intereses financieros de las siguientes personas serán considerados como si fueran los intereses del propio empleado: a) El esposo o esposa del empleado, b) Los hijos, c) El socio general del empleado, d) Una organización o entidad de la cual el empleado sea funcionario, director fiduciario, socio general, o empleado, y e) Una persona con la que el empleado tenga negocios o haga arreglos para posible empleo.

Parte E. Relativa a la imparcialidad en el desempeño de deberes oficiales.

Esta parte se refiere a la intención de asegurar que un empleado actúe de manera prudente a fin de evitar la apariencia de falta de imparcialidad en el desempeño de sus deberes oficiales. Los funcionarios deberán abstenerse de participar cuando en algún asunto conozcan a una de las partes a fin de que no sea cuestionada la imparcialidad en las decisiones. Cuando un funcionario se encuentre en una situación de duda puede buscar la ayuda de su supervisor, de un oficial de ética o del designado de la agencia.

Parte F. Relativa a la búsqueda de otro empleo.

Esta parte se refiere a las restricciones, límites y condiciones legales establecidas cuando un funcionario decide buscar otro empleo ya sea de manera adicional o de forma definitiva. Un funcionario que contemplé ingresar en otro empleo después de dejar su cargo público, deberá consultar con un oficial de ética de la agencia para obtener consejos sobre cualquier restricción que tenga después al abandonar su empleo federal. Los reglamentos que ponen en ejecución las disposiciones sobre postempleo advierten a los empleados que, después de dejar su puesto, pueden estar sujetos a restricciones legales adicionales que aplican a la aceptación de remuneración de contratistas.

Parte G. Relativa al uso indebido de un cargo oficial.

Esta parte trata sobre el uso adecuado del tiempo y autoridad oficiales y sobre la información y los recursos a los cuales el empleado tiene acceso debido a su cargo en el gobierno. Para ello se estipulan normas relativas a: 1) el uso de un cargo oficial para ganancia particular, 2) el uso de información que no es pública, c) el uso de la propiedad del Gobierno y, d) el uso del tiempo oficial.

Un funcionario no deberá usar su cargo público para su propia ganancia particular, ni para endosar ningún producto, servicio, o empresa, ni para la ganancia particular de amigos, parientes, o personas con las cuales el empleado esté afiliado en calidad no gubernamental, incluso con organizaciones no lucrativas de las cuales el empleado sea un oficial o miembro ni con personas con las que el empleado tenga o busque empleo o relaciones de negocios. Tampoco deberá usar ni permitir el uso de su cargo o título en el Gobierno, ni ninguna autoridad asociada con su cargo público, de manera que coaccione o induzca a otra persona, incluso a un subalterno, a proporcionar ningún beneficio financiero o de otra clase para sí mismo o para sus amigos, parientes, o personas con las cuales el empleado esté afiliado en calidad no gubernamental. Tampoco deberá usar ni permitir que se use su cargo o título en el Gobierno, ni ninguna autoridad asociada con su cargo público de manera que pueda interpretarse razonablemente que implique que su agencia o que el Gobierno aprueba o patrocina sus actividades personales o las de alguna otra persona. Puede firmar una carta de recomendación utilizando su título oficial sólo en respuesta a una solicitud de recomendación de empleo o referencia sobre una persona en base a su conocimiento personal de la capacidad o carácter de un individuo a quien haya tratado durante el curso de su empleo Federal o a quien esté recomendando para un empleo Federal.

Un funcionario no deberá usar ni permitir que se use su cargo o título en el Gobierno, ni ninguna autoridad asociada con su cargo público para patrocinar ningún producto, servicio, o empresa, excepto: a) Para fomentar la autoridad legal de promover productos, servicios, o empresas, b) Como resultado de documentación para cumplir los requisitos o las normas de una agencia, o como resultado del reconocimiento de un logro que se concede mediante un programa de reconocimiento de logros de una agencia en apoyo de la misión de dicha agencia.

Un funcionario no deberá participar en una transacción financiera utilizando información que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información en

beneficio de sus propios intereses ni los de otra persona, ya sea mediante consejo o recomendación, o para saber información que no debe divulgarse. Se entiende por información que no es pública aquella que el empleado obtiene por razón de su empleo y que él sabe que no debe ponerse a disposición del público en general. Incluye información que está regularmente exenta de ser divulgada por ley o reglamento, que una agencia ha designado como confidencial ó que no se ha difundido al público en general y por lo tanto no se debe poner a disposición pública.

El funcionario tiene el deber de proteger y conservar la propiedad del Gobierno, y no deberá usar ni permitir que se use dicha propiedad para propósitos que no sean los autorizados. El término *propiedad del Gobierno* incluye cualquier forma de bienes inmuebles o muebles en los que el Gobierno tenga propiedad, arrendamiento, u otro interés de propiedad, al igual que cualquier derecho o interés intangible que se compre con fondos públicos. El término incluye a los suministros de oficina de propiedad del Gobierno, su equipo de teléfonos u otros servicios de telecomunicaciones, sus correos, su capacidad de procesamiento automatizado de datos, sus archivos así como sus vehículos.

Todo servidor público deberá usar el tiempo oficial en un esfuerzo honesto por cumplir con sus deberes. De igual manera no deberá fomentar, dar órdenes, coaccionar, ni pedir a un subalterno que use tiempo oficial para desempeñar actividades que no sean las que se le exigen en el desempeño de deberes oficiales o que se le autoricen de acuerdo con una ley o reglamento.

Parte H. Relativa a actividades externas.

Se refiere a las actividades fuera del trabajo que pueden realizar los funcionarios aunque vinculadas a las tareas laborales. Cuando un empleado quiera tener otro empleo o realizar actividades externas deberá cumplir con las siguientes disposiciones: Deberá esforzarse por evitar acciones que creen la apariencia de violar cualquiera de las normas éticas y no deberá participar en empleos que estén en conflicto con sus deberes oficiales. Cuando los reglamentos suplementarios de la agencia así lo exijan, el empleado deberá obtener aprobación previa antes de participar en un empleo o actividad externa. Cuando se determine que ello es necesario o deseable conforme al programa de ética, una dependencia o agencia podrá exigirle al empleado que obtenga aprobación previa antes de participar en tipos específicos de actividades externas.

Parte I. Relativa a autoridades legales afines

Esta parte se refiere a las normas adicionales a las cuales el empleado debe ajustar su conducta. Son las siguientes:

- La prohibición de solicitar o recibir sobornos (sección 201(b) del Título 18 del Código de los EEUU).
- La prohibición de buscar o recibir remuneración con propinas ilegales (sección 201(c) del Título 18 del Código de los EE.UU.).
- La prohibición de buscar o recibir remuneración por ciertos servicios de representación ante el Gobierno (sección 203 del Título 18 del Código de los EEUU).
- La prohibición de ayudar en la prosecución de reclamos contra el Gobierno, o de actuar como agente o abogado ante el Gobierno (sección 205 del Título 18 del Código de los EEUU).
- Las restricciones después de terminar el empleo que aplican a antiguos empleados (sección 207 del Título 18 del Código de los EEUU, con reglamentos de ejecución en las partes 2637 y 2641 de este capítulo).
- La prohibición de que ciertos antiguos oficiales acepten remuneración de un contratista (sección 423(d) del Título 41 del Código de los EEUU).
- La prohibición de participar en materias que afecten los intereses financieros propios del empleado o los intereses financieros de otras personas u organizaciones específicas (sección 208 del Título 18 del Código de los EEUU).
- Las acciones requeridas de ciertos oficiales de la agencia cuando se pongan en contacto con, o sean contactados por, oferedores o postores en cuanto a empleo no Federal (sección 423(c) del Título 41 del Código de los EEUU).
- La prohibición de recibir salario o cualquier contribución o suplemento del salario como remuneración por servicio en el Gobierno de una fuente que no sea los Estados Unidos (sección 209 del Título 18 del Código de los EEUU).
- La prohibición de los regalos a los superiores (sección 7351 del Título 5 del Código de los EEUU).
- La prohibición de solicitar o recibir regalos de fuentes prohibidas específicas (sección 7353 del Título 5 del Código de los EEUU).

- La prohibición de acceso fraudulento y actividades afines en conexión con computadoras (sección 1030 del Título 18 del Código de los EEUU).

La Oficina de Ética del Gobierno así como la Ley de Ética son dos instrumentos importantes que cumplen una triple función, fomentar la ética, acotar las conductas acompañadas de antivalores y, resolver dilemas éticos cuando sea necesario. Cabe destacar que a pesar de que ambos instrumentos se crearon en 1978 y han venido funcionando desde entonces con normalidad, incluso aumentando su eficacia al incorporar nuevos elementos de la tecnología, no han sido, sin embargo imitados en otros países que cuentan con graves problemas de corrupción y carecen de herramientas para paliarla, ya sea por ignorancia o por necesidad.

Las Normas de Conducta para la vida pública de los EEUU es un documento detallado y exhaustivo resultado de los años de experiencia de la Oficina de Ética del Gobierno. En él se establecen las directrices, mediante principios, que debe seguir todo funcionario público.

En relación al manejo de su conducta, en general el funcionario estadounidense, que no el político, goza de credibilidad ciudadana. No obstante, son evidentes los escándalos de corrupción en uno de los países que más atrae la atención del resto del mundo. Un país que se caracteriza por practicar el capitalismo a ultranza, que tiene por principio la acumulación de dinero, está sujeto a múltiples elementos de corrupción en el gobierno, de ahí que un código ético para los funcionarios sea una herramienta amenazadora que, utilizada de manera adecuada, se convierte en un verdadero dique que puede evitar los avances de las olas de corrupción.

Si bien el contenido de este código para el Poder Ejecutivo es extremadamente meticuloso al estar acompañado de una serie de ejemplos que ilustran distintos casos, es de señalar que sólo está dirigido a una parte del personal público (ejecutivo) dejando de lado a los funcionarios del resto de los poderes (legislativo y judicial) y, por supuesto, a la clase política. En cualquier Estado las prácticas de corrupción más graves proceden de éste último ámbito, por lo que es absolutamente necesario acotar su margen de acción. La clase política de los Estados Unidos goza de un desprestigio en el ámbito internacional. Las últimas administraciones en el gobierno han estado acompañadas de escándalos sexuales, mentiras y corrupción. Estos elementos sólo son la punta del iceberg de actitudes antiéticas que se hallan encubiertas. Ante este panorama se hace

necesario impulsar en el gobierno estadounidense nuevos instrumentos éticos que fomenten de manera profunda los valores en los gobernantes.

2. La ética pública en el Reino Unido. El Informe Nolan y las Normas de Conducta para la vida pública.

Durante las últimas décadas del siglo XX comenzaron a surgir diversas iniciativas para instrumentar elementos de ética en los gobiernos. A partir de 1983 se inauguran los Congresos Internacionales de Ética Pública, los cuales desde entonces se vienen realizando de manera bianual en diversos lugares del mundo. En la década de los noventa, ante la preocupación de los gobiernos por la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus representantes y, sobretodo, ante los descubrimientos de actos antiéticos por parte de políticos y funcionarios, se extiende el interés por incorporar instrumentos éticos en los gobiernos.

En 1994, en el Reino Unido, el primer ministro Major creó el *Comité para la creación de estándares de la vida pública* conocido también como *Comité Nolan* debido al nombre de su presidente: Lord Nolan. En su origen, este comité se creó con carácter permanente y tiene como finalidad examinar el estado de la cuestión sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público (ministros, funcionarios, asesores parlamentarios nacionales y del parlamento europeo, miembros de los *Quangos*,¹⁰⁶ cargos electos y altos funcionarios locales) y hacer todas las recomendaciones que se requieran para asegurar los más altos patrones de conducta pública (Villoria,1997, 298).

La creación del comité se llevo a cabo en virtud del “clima de degeneración ética en el que los escándalos de tipo económico, político y sexual aparecen mezclados”. Seis meses más tarde apareció el primer informe de la comisión como resultado de sus estudios. Éste comité elaboró un documento importante llamado *Normas de Conducta*

¹⁰⁶ En una administración abierta, como es el caso del Reino Unido, las administraciones independientes son un fenómeno neutral. Todo lo que en la administración cerrada es objeto de la actividad ministerial o de establecimientos públicos u organismos autónomos de las más variadas clases, en Inglaterra se articula en buena medida como administraciones independientes con la pretensión de asegurar una gestión neutral y personalizada. Estas organizaciones, abreviadamente conocidas como “*quangos*” (quasi-autonomous non governmental organizations), no responden a rasgos precisos, sus formas de funcionamiento no se describen genéricamente, ni aparecen investidas de funciones homogéneas, las cuales, por el contrario, son de lo más variadas.

para la Vida Pública. Este documento se publicó en mayo de 1995 y es una referencia no sólo para la vida pública inglesa sino para cualquier gobierno interesado por la ética de sus políticos y funcionarios. Incluye un Código con siete principios básicos: 1) Desinterés, 2) Integridad, 3) Objetividad, 4) Responsabilidad, 5) Transparencia, 6) Humildad y 7) Liderazgo. Sobre cada uno de estos principios existen diversos ejemplos a lo largo del texto.

Estos principios sugeridos para el comportamiento ético en el ámbito de la función pública, abarcan tanto a los funcionarios públicos como a los políticos. Es necesario resaltar la inclusión de éstos últimos ya que, normalmente, los estudios sobre conducta o códigos de ética son dirigidos principalmente a los funcionarios dejando de lado a los principales actores de la vida pública: los políticos.

Gran parte de las recomendaciones sugeridas en el documento se adoptaron en el gobierno del Reino Unido, sin embargo, el documento ha ido más allá del país de su gestación. El contenido del documento es analizado y discutido en distintas universidades del mundo en materias como Derecho Administrativo o Ciencia de la Administración, en las que se analizan temas referentes a los valores y antivalores que se suscitan en políticos y funcionarios así como las diferentes formas para evitar actuaciones que desprestigian y perjudican al Estado.

El Informe, cuyo título original es “Standars in Public Life”, dedica una parte a los diputados y otra a los miembros del Ejecutivo: Ministros y Funcionarios. En cada caso presenta un panorama sobre el estado de la cuestión, señala algunos antecedentes, presenta ejemplos y culmina haciendo recomendaciones. A continuación se presentan algunos elementos generales de cada uno de estos apartados.

2.1 Sobre las normas de conducta de los diputados.

En su análisis sobre los diputados, el Comité Nolan parte de la importancia de que la Cámara de los Comunes es el corazón de la democracia inglesa por lo que la conducta que mantengan los diputados es crucial para el bienestar político de la nación. Éstos deben desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido siendo esencial mantener la confianza pública que se ha deteriorado en los últimos años (Nolan, 1996, 31). Para fundamentar esta idea se citan dos casos: 1) El catedrático Ivor Crewe sostiene que cada vez que los sondeos han pedido a los ciudadanos que hagan

una comparación entre varias profesiones según honestidad u honradez o ejemplo moral, los diputados han estado en el último puesto o cerca de éste, haciéndoles la competencia a los agentes inmobiliarios y a los periodistas. 2) Los resultados de un sondeo de la empresa Gallup¹⁰⁷ concluyó que el 64 % del público estaba de acuerdo con que la mayoría de los diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente. Esta cifra ha aumentado respecto al 46% que se registró nueve años atrás. El mismo sondeo concluyó que el 77% de los consultados cree que los diputados se preocupan más por los intereses especiales que por la ciudadanía, a la vez que un 28% estaba de acuerdo con que la mayoría de los diputados tienen un código moral personal elevado. En general se percibe que la confianza en las normas de conducta de los representantes políticos se ha erosionado. A lo anterior es importante añadir una serie de escándalos sexuales que involucraron a políticos y que han salido a la luz pública junto a casos en que los diputados son contratados por empresas multivalentes de cabildeo para plantear preguntas al Parlamento. A estos individuos se les denomina “Diputados por alquiler”. La Comisión señala en su informe que algunas personas sostienen que una posible causa de este “cabildeo comercial” es el declive relativo del sueldo de los diputados en los últimos años y el aumento de su volumen de trabajo. El Diputado Alex Carlile declaró: “Es un gran honor y un privilegio ser diputado, pero eso no alimenta, educa ni viste al cónyuge e hijos de uno” (Nolan, 1996, 33).

Algunos datos históricos (Nolan, 1996, 36) que rescata la posición de la Cámara respecto a la actitud que deben mantener los diputados en relación a tener clientes comerciales y recibir una remuneración son los siguientes:

- En 1695 después de la expulsión del presidente, Sir John Trevor, por haber aceptado un soborno de 1000 guineas de los Gremios de la Ciudad de Londres en conexión con la Ley sobre los Huérfanos, la Cámara decidió que la oferta de dinero u otros beneficios a un diputado para fomentar cualquier asunto pendiente de su trámite parlamentario, es un delito grave y una infracción penal y tiende a la subversión de la Constitución Inglesa.
- En 1858, la Cámara resolvió que es contrario a la función de la misma que cualquiera de sus diputados presente, promueva o defienda dentro de la Cámara cualquier procedimiento o medida con los que pueda actuar en consideración de cualquier honorario o recompensa.

¹⁰⁷ El Informe Nolan, al referirse a esta fuente no señala ni el lugar de publicación ni la fecha.

- En 1947, la Cámara declaró que es inconsecuente con la dignidad de la misma, con el deber del diputado para con sus votantes y con el mantenimiento del privilegio de la libertad de expresión, que cualquier diputado concluya algún acuerdo contractual con un organismo externo que controle o limite la independencia completa del diputado y su libertad de acción en el parlamento o que estipule que él debería actuar de una manera específica como representante de ese organismo externo con relación a cualquier asunto en trámite parlamentario; el deber de un diputado es actuar en el interés de sus votantes y en el del país en su conjunto en vez de en el de una sección específica del mismo.
- En 1969, la *Comisión Especial para los Intereses de los Diputados* conocida como Comité Strauss, propuso un nuevo código de conducta para los diputados. El Comité propuso que se adoptase la siguiente resolución: “Es inconsecuente con la función y la dignidad de la Cámara que un diputado presente en un discurso o pregunta, o defienda en esta Cámara o entre sus compañeros diputados cualquier proyecto de ley, moción, asunto o causa a cambio de un honorario, pago, anticipo o recompensa, directo o indirecto, que haya recibido, esté recibiendo o espere recibir.” El informe del Comité Strauss no llegó a debatirse y esta resolución no se adoptó.

La resolución de 1947 es la que sigue siendo vinculante para los diputados. Esta resolución se redactó en respuesta a una situación en la que un organismo externo -un sindicato- que pretendió dar instrucciones a un diputado. Dicha resolución prohíbe de forma clara cualquier contrato que limite la libertad de acción de un diputado en la Cámara por lo que éste no podrá celebrar un acuerdo de consultoría que imponga, a cambio de un pago, una obligación de hablar, cabildear o votar según las instrucciones de un cliente o de actuar como representante de un cliente en el parlamento. No obstante, la resolución no prohíbe a los diputados hablar voluntariamente sin acuerdo establecido, cabildear o votar en apoyo a los intereses de sus clientes si ellos lo creen correcto. Se abre así una ambigüedad en la ley que posibilita actuar con discrecionalidad al asesorar a las consultorías. De hecho, en los últimos 50 años se dio un cambio radical en el empleo externo de los diputados.

Si bien esta resolución de 1947 prohíbe que aquellos actúen en nombre de un cliente en el parlamento, la introducción del Registro de los Intereses de los Diputados,

diseñado para promocionar el concepto de “revelación de intereses”, ha ayudado a crear la falsa impresión de que cualquier interés es aceptable una vez registrado. Aunado a ello, las reglas que rigen dicho registro contemplan que los diputados puedan recibir un beneficio material, que en el caso de los acuerdos de consultoría significa que los diputados pueden cobrar, existiendo así un evidente contraste entre la resolución de 1947 y los reglamentos. Esta situación incrementa más la confusión.

El enorme crecimiento de consultorías que remuneran a los diputados se ha convertido en un problema en el parlamento. Los parlamentarios se convierten en una especie de empleados de las empresas que persiguen el beneficio de sus clientes dejando en un segundo plano el ser representantes de la voluntad general.

En 1992, se publicó un informe de la *Comisión Especial para los Intereses de los Diputados* el cual se adoptó como Resolución de la Cámara el 13 de julio de 1992, y en el cual se afirma lo siguiente: “Creemos que es correcto que un miembro de un Comité, especialmente el presidente, al tener un interés pecuniario que está directamente implicado en una investigación específica, o al considerar que un interés personal puede afectar al trabajo del Comité o su informe posterior, debería apartarse de las transacciones del Comité en cuestión” (Nolan, 1996, 49). Esta resolución señalaba que los diputados no deberían participar en asuntos privados en los que tengan un interés pecuniario. Destaca que existe un caso en que a unos diputados se les impidió votar en asuntos públicos en circunstancias como las mencionadas.¹⁰⁸

Por consiguiente, las reglas de la Cámara se centran en mantener los privilegios y la libertad de acción de los diputados para que éstos no se vean forzados por organismos externos a actuar de un modo específico en el Parlamento. Asimismo establece que es delito que un parlamentario acepte soborno.

Existen una controversia respecto a si los diputados deberían tener ingresos adicionales. Por un lado están quienes sostienen que aquellos no deberían tener ningún interés remunerado externo y que su único ingreso debería ser su sueldo del parlamento. Por otro lado se encuentran los que sugieren que los diputados pueden tener ingresos adicionales siempre que éstos sean declarados. La recomendación de la Comisión ante este dilema sostiene la idea de que los diputados puedan tener obtener remuneraciones adicionales a su trabajo siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario, es decir que no este relacionado con la función de diputado. La

¹⁰⁸ El informe Nolan hace referencia a la existencia de “un caso” sin señalar de manera específica qué caso, dónde o cuando se celebró.

posición de la Comisión es contundente al señalar que se les debería prohibir realizar trabajos como asesores parlamentarios con clientes privados.

En relación a lo anterior, el Informe Nolan planteó a la Cámara las siguientes recomendaciones: a) Exigir la revelación de acuerdos y remuneraciones relacionadas con los servicios parlamentarios, b) Aumentar la orientación para evitar los conflictos de intereses, c) Introducir un nuevo Código de Conducta para los Diputados, d) Nombrar a una persona de reputación independiente, Comisario Parlamentario para las Normas de Conducta, el cual mantendrá el Registro de Intereses, aconsejará sobre el Código de Conducta, ofrecerá una orientación y consejos sobre asuntos de conducta de intereses e investigará e informará acerca de las quejas por la conducta de los diputados, e) Establecer un procedimiento nuevo para investigar y juzgar las quejas en éste ámbito contra los diputados (Nolan, 1996, 44).

La Comisión Nolan destacó dos temas que se repetían durante sus deliberaciones, primero, que cualquier límite fijado para prohibir actividades parlamentarias específicas de los diputados daría lugar a anomalías, y segundo, que se debe mantener la confianza en los representantes elegidos para ejercer su propio criterio. Un comentario de Lord Callaghan ilustra este argumento: “Considero que la prueba definitiva es el sentido de la conducta apropiada del mismo diputado acerca de lo que debería hacer. (...) Espero que ustedes sepan redactar un conjunto de principios de conducta que rijan los intereses económicos de los diputados. Sugiero que el Código, una vez redactado y aprobado por la Cámara, sea adoptado de nuevo por la misma al principio de cada Parlamento después de las elecciones generales para que los nuevos diputados comprendan lo que se espera de ellos y cuál es el código de comportamiento normal”. (Nolan, 1996, 51).

Finalmente, la Comisión planteó un Código de Conducta para los diputados que contiene dos grandes ejes: a) Principios generales y b) Intereses económicos.

a) Principios generales

- Es responsabilidad de cada diputado mantener aquellos niveles de conducta que la Cámara y el electorado legítimamente esperan, para proteger el buen nombre del Parlamento y fomentar el interés público.

- Los diputados deberían respetar aquellos principios generales de conducta que se aplican a todo el mundo en la vida pública: Desinterés, Integridad, Objetividad, Responsabilidad, Transparencia, Honestidad y Liderazgo.
- La obligación principal de los diputados es con su país y con sus electores por lo que no deberían realizar ninguna acción en el parlamento que esté en pugna con este deber.
- Ya que los diputados disfrutan de ciertos privilegios ante la ley, que existen para que puedan cumplir sus responsabilidades hacia los ciudadanos que representan, estos tienen una específica responsabilidad personal de cumplir plenamente con todas las resoluciones y convenciones de la Cámara en cuanto a asuntos de conducta, y donde haya dudas, de pedir consejo.

b) Intereses económicos

- Un diputado no debe promover ningún asunto en el parlamento a cambio de dinero.
- Un diputado que tiene interés económico, directo o indirecto, debe aclarar ese interés de la manera actualmente admitida cuando habla a la Cámara o en un Comité, o cuando participa en los procedimientos parlamentarios de otra forma, o cuando se dirige a un ministro, a funcionarios o a organismos públicos acerca de asuntos relacionados con este interés.
- En el caso de que un diputado, al desempeñar sus obligaciones parlamentarias encuentre la existencia de un interés personal económico que probablemente va a causar un conflicto (de intereses) con el interés público, tiene la responsabilidad personal de solucionar ese conflicto o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión.
- En cualquier trato con una organización, o en nombre de la misma, con la que exista una relación económica, un diputado debe tener siempre en cuenta la responsabilidad primordial que tiene para con los electores y para con el interés nacional. Esto es especialmente importante con arreglo a las actividades que posiblemente no se registren públicamente, como ejemplo las reuniones y actos informales.

- Al cumplir los requisitos de declarar y registrar sus intereses y remuneraciones, y de registrar los contratos, un diputado debe tener en cuenta el propósito de estos requisitos y debe cumplirlos plenamente, tanto al pie de la letra como en el espíritu.

Conviene reiterar que las normas de Conducta que presentó el informe Nolan analizan la participación de los políticos en la vida pública. La conducta de éstos es clave para garantizar la confianza. En los últimos años su desprestigio ante la opinión pública hace necesario actuar estableciendo medidas que contribuyan al rescate de su imagen y por ende, de su credibilidad.

2.2 Sobre las normas de conducta de Ministros y funcionarios

La importancia de los ministros y funcionarios es trascendental dado que participan en la formulación y ejecución de la política. Son los responsables de conducir la maquinaria del Estado por lo que sus acciones pueden influir, modificar, ayudar o perjudicar en la vida de los ciudadanos. En procesos de elección democrática, cuando el candidato a Presidente, Primer Ministro o jefe de gobierno ha resultado ganador, de manera inmediata surge la expectativa sobre los nombres de quiénes integrarán el nuevo gobierno. Basta saber el nombre para poder indagar sobre su trayectoria laboral, política o incluso personal. Se hacen comentarios unas veces fundados y otras no, sobre sus conductas y actitudes del pasado así como las que se esperan de él en el futuro. En palabras de Vernos Bogdanor: “Los niveles de conducta deben provenir de los ministros” (Citado por Nolan, 1996, 60). Merece la pena destacar esta última idea, ya que los gobernantes, al estar en los cargos públicos, son el centro de atracción u objeto de mira de los medios de comunicación y de la sociedad civil por lo que deben gobernar con el ejemplo. “No obstante, los medios de comunicación no se limitan a las vidas públicas sino que se introducen en sus comportamientos sexuales, sus conversaciones privadas y, en algunos casos, en las actividades de sus hijos y parientes. Puede ser opresivo y entrometido hasta el punto en el que se involucra a aquellos que no están en la vida pública por elección, y esto pocas veces se puede justificar con el legítimo interés público.” (Nolan, 1996, 60). De los distintos actos que realicen los servidores públicos, sin duda el que más puede afectar a los ciudadanos es el que se refiere a las conductas financieras impropias ya que hiere la confianza de los ciudadanos y genera

una sensación de descontento al sentirse traicionados, defraudados y engañados por aquellos en quienes depositaron su esperanza.

El Comité Nolan destaca la existencia de un documento denominado *Cuestiones de Procedimiento para Ministros* (CPM) en el que, bajo el prisma de la Constitución Británica, se exponen algunas normas de conducta de éstos. Este documento, aunque data de 1945, recoge elementos y principios que vienen desde antaño. En sus inicios, era un documento que trataba sobre las normas de etiqueta pero con los años dio un giro al centrarse en el ámbito de la conducta en vez del procedimiento. Aunque destaca algunos elementos del comportamiento de los ministros no tiene el nivel de un Código como tal. Asimismo, este documento era considerado de uso confidencial pero a partir de 1992 se tomó la decisión de publicarlo. Cada Primer Ministro, al inicio de una administración, es el encargado de entregar un ejemplar a sus compañeros ministros.

El documento (CPM) comienza señalando la responsabilidad de los titulares de las carteras de hacer cumplir las normas de conducta aplicables a los cargos, al decir: “Será la responsabilidad de los ministros como individuos decidir la mejor manera de actuar para mantener las normas más elevadas de conducta. Los ministros estarán interesados en que no surja, ni dé la impresión de surgir, ningún conflicto entre los intereses públicos y sus obligaciones públicas. Querrán ser lo más transparentes que sea posible con el Parlamento y con el público. Hay que leer estos apuntes teniendo en cuenta estas obligaciones generales.”¹⁰⁹ A pesar de que este documento contiene principios generales de conducta, al ser analizado por la Comisión Nolan, fue considerado como insuficiente para acabar con la mala conducta de algunos ministros por lo que recomendó que se redactase un nuevo documento que extrajera de las CPM los principios éticos y reglas que contienen para crear un código de conducta independiente o una sección separada dentro de las nuevas CPM y que se cambiará el nombre por el de “*Conducta y Procedimiento para Ministros*.” La Comisión sugirió incluir los siguientes principios esenciales: (Nolan, 1996, 63)

- Los ministros deben asegurarse de que no surja, ni que parezca que surge, ningún conflicto entre sus obligaciones públicas y sus intereses privados.
- Los Ministros no deben engañar al Parlamento. Deben ser tan transparentes como sea posible con el Parlamento y con el público.

¹⁰⁹ Cuestiones de Procedimiento para Ministros, *Oficina de Gabinete*, parágrafo 1, *Informe Nolan*, p. 61.

- Los Ministros son responsables ante el Parlamento en cuanto a las políticas y operaciones de sus departamentos y agencias.
- Los Ministros deberían evitar aceptar cualquier regalo u hospitalidad que pudiera, o pudiera parecer, comprometer su criterio o ponerlos bajo una obligación indebida.
- Los Ministros en la Cámara de los Comunes deben mantener separadas sus funciones de Ministros de las de Diputados por un distrito electoral.
- Los Ministros deben mantener separadas sus funciones ministeriales de las de partido. No pueden pedir a los funcionarios que realicen funciones de partido ni que actúen de una forma que crearía un conflicto con el Código de la Administración Pública.

La Comisión consideraba que así como existía un Código para funcionarios debería existir uno para los Ministros, y que las ventajas podrían ser muchas dado el número de Ministros que habían tenido que dimitir desde la segunda guerra mundial por errores que podrían haberse evitado.

Con relación a la aceptación de regalos y hospitalidad, las CPM señalaron que “Es una regla bien fundada y aceptada que ningún ministro ni funcionario debería aceptar regalos, hospitalidad ni servicios de alguien que le ponga en un compromiso, o dé la apariencia de hacerlo”¹¹⁰ La Comisión consideró que tanto recibir regalos como aceptar hospitalidad o pago de gastos de viaje son situaciones que a pesar de estar contempladas en las normas deben ser aclaradas cuando se produzcan. Lo que añadió la Comisión es que cada departamento mantenga un registro sobre los regalos recibidos y sobre la hospitalidad aceptada por los ministros en su calidad oficial, y que estos registros se muestren en caso de ser necesario. Para aquellos que acepten hospitalidad por amistad personal incluyendo alojamiento, vacaciones u otros costes significativos, la comisión deja al libre albedrío de cada persona aunque sugiere se registre si considera que, de no hacerlo, podría generar malentendidos.

“El hecho de que tengamos una administración pública imparcial e incorrupta es un regalo que no tiene precio” (Giles Radice citado por Nolan, 1996, 71). A estas palabras la Comisión agrega que en Inglaterra existe una tradición basada en un buen número de códigos de comportamiento con reglas detalladas acerca de la conducta y con principios establecidos desde mediados del siglo XIX. Sin embargo, reconoce que

¹¹⁰ Cuestiones de Procedimiento para Ministros, párrafo 126, *Informe Nolan*, p. 71.

en los años ochenta (siglo XX) se dio marcha atrás en este proceso con la aplicación de las nuevas herramientas de gestión sin considerar la cuestión de los niveles de conducta, por lo que la prioridad se fijó en valores como la eficiencia y la efectividad. Considera también que pese a los casos de corrupción y fraude sucedidos y ventilados en los medios de comunicación, los niveles de comportamiento en la administración pública se mantienen elevados y que esos casos son excepciones.

Conviene destacar la existencia de otro código en el Reino Unido denominado *Código para la Gestión de la Administración Pública* (CGAP) bajo el cual se otorga a los departamentos y agencias poderes para introducir regulaciones acerca de la conducta, siempre que reflejen los principios y las reglas expuestas en el CGAP. Entre otros temas, éste Código responde a dos necesidades: por un lado que los funcionarios no abusen de la información oficial, ni obren de manera que se comprometa la imparcialidad política, ni usen sus puestos oficiales para promocionar sus propios intereses; por otro, que el público vea que los funcionarios son honestos e imparciales en el desempeño de sus obligaciones. No obstante es de señalar que la Comisión recomienda que “haya controles regulares del conocimiento y del entendimiento de las normas éticas pertinentes por parte del personal en los departamentos y agencias; que la orientación se refuerce y se difunda de forma adecuada, específicamente con una formación adicional, en los casos en los que estos controles reflejen áreas de problemas” (Nolan, 1996, 76).

El énfasis que se pone en la conducta de los ministros y funcionarios en las *Normas de Conducta para la Vida Pública* demuestra el convencimiento de que son ellos, junto a los políticos los responsables de la conducción de los asuntos públicos, y de que cada uno de sus actos es ejemplo, bueno o malo, para los ciudadanos que los observan día a día.

La radiografía que el informe Nolan presenta sobre la salud de la vida pública inglesa demuestra que ésta se halla enferma. Política y Ética avanzan por caminos separados y que principios basados en antivalores (ambición, deslealtad a la Constitución) son cada vez más frecuentes en los representantes de los ciudadanos; por lo que es necesario establecer diversos amarres para que no se separen. Uno de estos amarres son los códigos, pero no sólo de manera general sino específica por ejemplo códigos para Diputados o para Ministros. En cualquier caso de lo que se trata es de volver a los principios que establecía desde antaño la disciplina ética.

3. La ética pública en España y el Código de Buen Gobierno.

El tema de la ética dentro de la vida pública española ha cobrado relevancia gracias a diversas situaciones entre las que cabe destacar: a) La invitación de la OCDE en la década de los noventa del siglo XX para fomentar programas de ética en los países miembros, b) El ejemplo dado por el Reino Unido a través del Comité Nolan y la elaboración del documento creado en 1995, titulado “Normas de conducta para la vida pública”. c) La emisión de un “Código de ética para los miembros del gobierno”. d) La presión ciudadana por fomentar medidas que pongan freno a los escándalos de corrupción en la vida pública.

3.1 Algunos datos históricos en materia de ética pública

La importancia y preocupación por los valores dentro de la función pública española tiene un carácter histórico. Ya desde antaño diversos autores se han preocupado por la necesidad de establecer principios que normalicen las conductas en los funcionarios y gobernantes.¹¹¹ Esta preocupación se recoge principalmente en algunos documentos jurídicos expuestos a continuación.

En 1812, el artículo 6º de la Constitución de Cádiz proclamaba a los españoles la idea de <ser justos y benéficos>, entendiendo por benéfico, según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia, <que hace el bien>. El mensaje para los ciudadanos era, por tanto, ser justos, hacer el bien.¹¹²

En 1843, Posada Herrera en “*Lecciones de administración*” hizo referencia a la necesidad de sujetarse a “principios inmutables e independientes de la voluntad del legislador que son de todos los tiempos y de todas las leyes”.¹¹³ También señaló: “Todo

¹¹¹ En España existen diversos autores que mezclan la ética con la moral religiosa. Si bien hay un debate sobre si la ética y moral son lo mismo, ya se ha mencionado que en este estudio ambos términos se comprenden por igual aunque se use principalmente el concepto de ética. También conviene señalar que existe una corriente de autores pertenecientes al *Opus Dei* que escriben sobre ética pública. Si bien algunos valores éticos pueden coincidir con la moral cristiana, es importante dejar claro que este trabajo se centra en un enfoque totalmente laico.

¹¹² Lorenzo Martín-Retortillo, “Intervención”, en: *Jornadas de ética Pública*, p. 37.

¹¹³ Enrique Álvarez Conde, “Presentación”, En: *Jornadas de Ética Pública*, p. 12.

lo que tienda a destruir el principio de la conservación de la sociedad y a detener la marcha de su progreso será contrario a las reglas de buena administración”.¹¹⁴

A mediados del siglo XIX, Rico y Amat publicó la obra que expresa la preocupación por la moralidad de los políticos y que lleva por título: “*Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aún quieren serlo*”. En la obra el autor afirma de manera irónica que el “verdadero sentido” de moralidad es el siguiente: “Señora extraviada en la corte cuyo paradero se ignora, por más que se ha ofrecido un hallazgo al que la presente. Los que más aparentan buscarla le cierran la puerta cuando se presenta en sus casas y, aburrida de tanto desprecio, dicen que va persiguiendo ahora por los pueblos pequeños, acompañada de su hermana la justicia, tan despreciada como ella. Probablemente tendrán que emigrar pronto de España si no quieren morir de sofocación” (González, 1996, 117). El autor, al comparar de manera metafórica los conceptos moralidad y justicia con mujeres despreciadas y humilladas, destaca la existencia de los antivalores de la época y la importancia y necesidad de rescatar los valores éticos en la política.

Una primera manifestación mayor estructurada con carácter al ingreso, ascenso, derechos y deberes de los empleados es el *Real Decreto del 18 de junio de 1852* conocido como el *Estatuto Bravo Murillo* que “clasificaba a los empleados de la Administración activa del Estado en cinco categorías, a cada una de las cuales correspondía un determinado sueldo. Se fijaban igualmente las condiciones y requisitos que debían reunir los aspirantes para el ingreso en la Administración y para el ascenso de categoría, así como sus derechos y deberes en el que se incluyen aspectos éticos. Este primer estatuto sienta las bases de la organización burocrática española.”¹¹⁵ El segundo de los grandes estatutos reguladores de la Función Pública es el llamado *Estatuto o Ley Maura*,¹¹⁶ de 1918. Esta ley supone la consagración de la estructura corporativa de la burocracia española y del sistema de categorías. Su finalidad no era tanto agrupar un conjunto de tareas de cada categoría como ordenar retribuciones, ascensos y pruebas selectivas o de ingreso. Las categorías eran posiciones personales, no objetivas, que se ostentaban al margen de las tareas o funciones realmente desempeñadas. Con el transcurso del tiempo el estatuto Maura sufrió una serie de modificaciones sustanciales

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública, del 21 de enero de 1998, p.1, www.uv.es/cgt/normativa/efp.htm

¹¹⁶ Ibid, p.2

por lo que para 1960, la categoría de personal del funcionario constituía en términos generales un índice retributivo basado en la antigüedad.

En 1964 se aprobó la *Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado* por el que se suprimía las categorías administrativas y se introducía la clasificación de puestos de trabajo. Si la supresión de las categorías fue un hecho no puede decirse lo mismo de la clasificación de los puestos de trabajo y adscripción de los mismos en las plantillas orgánicas. El sistema de clasificación se abandonó al poco de aprobarse la *Ley de Funcionarios Civiles del Estado*, y las plantillas orgánicas, que no eran sino la manifestación formal de la clasificación de puestos, no sufrieron mejor suerte. El Decreto del 7 de febrero de 1964 por el que se aprueba la *Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado* destacaba la importancia del cumplimiento ético en los funcionarios públicos. Su artículo 80 expresaba lo siguiente: “Los funcionarios han de observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto a los asuntos que conozcan por razón de su cargo y esforzarse en la mejora de sus actitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.” A su vez, el artículo 81 sostenía que “Los funcionarios son responsables de la buena gestión de los servicios a su cargo.”

El 27 de diciembre de 1978 se promulgó la Constitución Española. En ella se incluyen principios y valores que deben ser inherentes a los funcionarios públicos entre los cuales se mencionan: la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos. El *artículo 23.2* garantiza “el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de *mérito y capacidad*.” El *artículo 98.3*, al referirse a la dedicación completa al cargo, es explícito al señalar que “los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.” El *artículo 103.1* contiene referencias al concepto de funcionario y al Sistema de Función Pública. Define a la Administración Pública como una organización que “sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Por su parte, el artículo 103.3 establece mandatos precisos relacionados con el acceso a la Función Pública, según principios de <mérito y capacidad>.” Finalmente, el *artículo 149.1* referido a la competencia exclusiva del Estado, establece en el punto

18º la capacidad para dictar “las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios.”¹¹⁷

De esta manera, la exploración de los valores éticos y la formulación de los modelos de conducta en ellos inspirados ha de tener como referente la Constitución de 1978, acervo ético común para todos los españoles en cuanto conceptúa a la Administración como servidora objetiva de los intereses generales.

A partir de 1978 España pasó de ser un Estado fuertemente centralizado a uno descentralizado lo que afectó a la magnitud del empleo público y a su distribución. Hace no muchos años los funcionarios públicos trabajaban bajo una única dependencia, la de la Administración Central del Estado. Actualmente, bajo el contexto de transformación del poder territorial en España, el conjunto del personal al servicio del sector público trabaja para tres administraciones públicas: el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, lo que determina la necesidad de regular adecuadamente la estructuración y ordenación por parte de cada una de estas Administraciones Públicas del personal a su servicio.

Aunado a la razón de acomodar la legislación de funcionarios a los principios constitucionales y dar cumplimiento así al propio mandato constitucional, el *Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública*, del 21 de enero de 1998, incluye en su ámbito de aplicación al personal funcionario estatutario de todas las administraciones públicas con las exclusiones de aquellos colectivos que, por mandato constitucional, han de tener regulación propia como son el personal de las Cortes generales y Órganos Constitucionales, los funcionarios del Poder Judicial y aquellos al servicio de la Administración de Justicia, el personal militar profesional y el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

A fin de lograr la profesionalización de la Función Pública, se configura una carrera administrativa de los funcionarios públicos basada en los principios de *mérito* y *capacidad*. La carrera diseñada en el Estatuto se desliga de la ocupación de los puestos de trabajo y se basa en la antigüedad, la trayectoria profesional, la calidad de los trabajos desarrollados, los conocimientos y la actuación profesional aplicándose a tal efecto un sistema de evaluación.

Junto a las medidas encaminadas a mejorar la eficacia y la productividad de las administraciones públicas así como a motivar e incentivar a los servidores públicos para

¹¹⁷ Constitución Española, Artículo 149.1, 18º.

el mejor desempeño de sus funciones, el Estatuto hace referencia expresa a los valores éticos en el servicio público.

La revitalización del interés por los valores éticos del servicio público es una de las líneas fuertes que caracterizan a la administración pública española de finales del siglo XX. El *Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública*, establece en materia de ética pública lo siguiente:

- El artículo 6º inciso <d> hace referencia a la “ética en el desempeño del servicio público” como uno de los “Principios de ordenación de la función pública”.
- El artículo 7º titulado “Valores éticos del servicio público” señala lo siguiente: “Son valores éticos del servicio público la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la competencia profesional y el servicio a los ciudadanos. Las administraciones públicas fomentarán modelos de conducta del personal a su servicio que integren los valores éticos del servicio público en su actuación profesional y en sus relaciones con los ciudadanos.”
- El artículo 30, relativo a los “Deberes de los funcionarios”, señala que éstos se hallan obligados a) Guardar fidelidad a la Constitución; b) Ejercer sus tareas, funciones o cargos con lealtad institucional e imparcialidad y servir con objetividad a los intereses generales, c) Realizar con la debida aplicación las funciones o tareas asignadas y aquellas otras que les encomienden sus jefes o superiores para el cumplimiento de los objetivos de la unidad, d) Tratar con atención y deferencia a los ciudadanos, e) No utilizar los medios propiedad de la administración pública en provecho propio ni ejercer sus cometidos de forma que puedan beneficiar ilegítimamente a sí mismos o a otras personas.

Otro elemento importante que considera el anteproyecto es el que se refiere a las faltas que pueden llegar a cometer los servidores públicos y los tipos de éstas. El artículo 65 las clasifica en “muy graves, graves y leves”. Respecto a las primeras, el artículo 66 señala cuáles son consideradas de esta manera:

- El incumplimiento de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en el ejercicio de la función pública

- Toda actuación que suponga discriminación por raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal.
- El abandono del servicio así como la voluntad de no hacerse cargo de las tareas o funciones al ser nombrado para desempeñar un puesto de trabajo o tarea.
- El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un sector directo, mediato o inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a funciones del puesto o tareas del interesado.
- La prevalencia de la condición de funcionario público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- Los actos que impidan el ejercicio de los derechos fundamentales, de las libertades públicas y de los derechos sindicales.
- La grave agresión a cualquier persona con la que se relacionen en el ejercicio de sus funciones.
- El acoso sexual con abuso de autoridad.
- El exceso arbitrario en el uso de autoridad que cause perjuicio grave a los subordinados o al servicio.

Una revisión detenida de las faltas anteriores permite comprender que se trata de actitudes que son contrarias a los principios éticos. En opinión de Martínez Bargueño (1997, 30) “Dado el carácter básico del Estatuto, se ha renunciado a consignar cuales serían los modelos de conducta <excelente> de las personas que trabajen en la administración pública, dejando a cada administración la posibilidad de establecer cuáles sean tales modelos, así como la libertad para determinar los medios más idóneos para fomentar en positivo estos modelos de conducta inspirados en los valores del servicio público y que no son otros sino el ejemplo de los superiores, la formación ética, los códigos de conducta generales o sectoriales, la consultoría ética, etc.”

Es importante observar que una característica del régimen jurídico en relación a los funcionarios públicos es la búsqueda permanente de la profesionalidad en su actuación y lo que define dicha profesionalidad son los principios de mérito, capacidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

3.2 Identificación de valores para los servidores públicos

Para Martín-Retortillo (1997, 40) los principios de *merito y capacidad* que incorpora la Constitución Española son resultado de la evolución del Estado. Al respecto, señala: “En la evolución del Estado constitucional, esa exigencia del mérito esta vinculada a la idea de ética pública.” Pero va más allá, porque traslada a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y evoca el artículo 6º, el cual señala que “Todos los ciudadanos siendo iguales -a los ojos de la ley- son igualmente admisibles a todas las dignidades y cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento”. Este autor señala que de este texto histórico se formó un bloque de constitucionalidad en Francia y se proyectó además como un auténtico principio constitucional para la futura Constitución Europea.

Actualmente, los valores que, de acuerdo con el texto constitucional, deben ajustarse los funcionarios públicos son: la *objetividad*, la *imparcialidad* y los principios de *mérito, capacidad y publicidad*.

Para Martínez Bargueño “Los valores específicos de una ética de la función pública serán entre otros: la profesionalidad, la eficiencia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad y quien da sentido a su existencia. Rodríguez Arana afirma que la administración pública exige hoy también, además de las anteriores, la honradez y honestidad, trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas, configurar, en suma, un retorno laboral de verdadera humanización” (Martínez, 1997, 24).

3.3 Autores y organismos que fomentan la ética pública en España

Entre los autores contemporáneos que más han destacado en materia de ética en España se encuentran: José Luis Aranguren, Fernando Savater, Javier Muguerza, Adela Cortina y Victoria Camps. Y entre los estudiosos que se han enfocado la ética hacía los asuntos de gobierno destacan: Jaime Rodríguez-Arana, Manuel Villoria Mendieta, Jesús González Pérez, Francisco Fernández del Buey, José Rubio Carracedo, Agustín

Izquierdo, Laura Román Macedo, Manuel Martínez Bargeño, Lorenzo Martín-Retortillo.

Los principales organismos que apoyan la ética pública son: a) el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el cual, entre otras funciones: edita, reproduce, publica y promueve obras sobre asuntos públicos; organiza eventos, no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional; y brinda formación y capacitación a los servidores públicos. En este aspecto cuenta con un curso especial sobre ética pública. b) la Academia de Ciencias Morales y Políticas también organiza eventos al respecto y cuenta con una biblioteca especializada en obras de ética. c) las Universidades, entre las que se encuentran: la Universidad Complutense de Madrid (UCM), la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la Universidad Internacional de Andalucía (UIA), la Universidad Autónoma de Barcelona, por citar algunas.

En materia de fomento de la ética a través de la cooperación internacional, es importante señalar la labor de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que promueve masters y diplomaturas en coordinación con distintas fundaciones como la Fundación Carolina (FC) o la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). No obstante, es preciso señalar que, si bien se menciona el tema de la ética pública en los distintos cursos impartidos, se hace necesario profundizar más, ser más contundentes en la materia, incorporarla como materia específica para de esta manera funcionar como verdaderas “escuelas de gobierno”.

El hecho de que a España vengan estudiantes enviados por sus respectivos gobiernos (muchos de ellos provenientes de países de América Latina), de los cuales un alto porcentaje se integrarán en los cargos públicos, sirve de parámetro para percibir la responsabilidad de las instituciones académicas españolas de ahondar en una formación acompañada de valores. En este periodo histórico (inicios del milenio), España goza de una situación privilegiada por ser una ventana a la que se asoman diferentes culturas del mundo. Por el oeste arriba la población de América, en particular Latinoamérica, como resultado de sus lazos históricos y su lengua común; en sentido contrario, llegan los vecinos de Europa del este que desean sumarse al desarrollo económico y al proyecto de integración europeo; al sur se encuentra el continente africano con el cual también existen nexos históricos, particularmente con el pueblo marroquí.

3.4 La ética en la España contemporánea y el Código de Buen Gobierno

A mediados de la década de los noventa (siglo XX) como consecuencia de los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno socialista, se aprobaron una serie de medidas para paliarla como la creación de la Fiscalía Anticorrupción o la reforma de la normativa sobre contratación en las Administraciones Públicas.

En 1997, los días 15 y 16 de abril, el Ministerio de las Administraciones Públicas celebró las “*Jornadas de Ética Pública*”¹¹⁸ en las que se destacó la importancia de los principios éticos de la función pública que a su vez tienen su raíz y fundamento en la Constitución Española. Durante este evento, la especialista en ética, Victoria Camps¹¹⁹ propuso seis directrices éticas para elaborar un código ético para la función pública en España, éstas son: 1) *El servicio al interés general*. El funcionario es, por encima de todo, un servidor público, puesto que tiene a su cargo la gestión de los intereses que son de todos. Por principio pues, no debe utilizar su puesto de trabajo en beneficio propio y debe rehuir la tentación de someterse a los dos grandes poderes que hoy tienden a mediatizarlo todo: el económico y el mediático. El acceso a información privilegiada, la posibilidad de obtener comisiones o de recibir regalos son peligros que fácilmente pueden convertir el supuesto servicio al interés general en un servicio a intereses sólo personales. 2) *La imparcialidad y la transparencia*. Si hay un derecho fundamental que es el de la igualdad o la no discriminación, ese principio debe hacerlo suyo muy especialmente el servidor público. Los tratos de favor o la participación en proyectos o decisiones que puedan favorecer sus intereses privados deberían quedar fuera del ámbito de acción del funcionario. Igualmente, en la función pública deberían evitarse los corporativismos profesionales que, en nombre de falsas solidaridades, tienden más a proteger al propio sector que a pensar en las ventajas del público al que teóricamente se sirve. 3) *El uso adecuado de los bienes públicos*. El Estado de bienestar es, por definición, el Estado que no sólo protege las libertades de los ciudadanos, sino que, además, les procura los bienes básicos e imprescindibles para que pueda hablarse de una libertad igual para todos. Dicho Estado debe saber transmitir a los ciudadanos la obligación de cuidar de los bienes públicos y evitar el fraude en el uso de los mismos. Si

¹¹⁸ En dichas jornadas participó el inglés Lord Nolan, coautor del documento, ya expuesto, *Normas de Conducta de la vida Pública*. También participaron, por un lado, académicos especialistas de la ética pública como Victoria Camps, Adela Cortina, Jaime Rodríguez-Arana y Lorenzo Martín-Retortillo, y por otro, representantes de los grupos parlamentarios del PP, PSOE, IU, y PNV así como la Jefa del Programa de Servicio de Gestión Pública de la OCDE, Ms. María Maguire.

¹¹⁹ Victoria Camps, *Intervención durante las Jornadas Sobre Ética Pública*, Madrid 15 de abril de 1997.

todos los ciudadanos comparten tal obligación, más aún deben hacerla suya aquellos cuyo trabajo es administrar los bienes públicos. El uso de los mismos en beneficio propio no sólo es un pésimo ejemplo, sino una falta de responsabilidad profesional. 4) *La responsabilidad profesional*. La administración pública es una gran organización donde trabajan muchas personas que, necesariamente, tienen que compartir responsabilidades. El hecho de que sean <muchas manos> las que intervienen en un mismo asunto lleva a inhibirse fácilmente de las responsabilidades personales. La administración pública debe acostumbrarse a dar cuenta de lo que hace y a no rehusar ese deber que le corresponde. No es bueno para la madurez ética de los ciudadanos que las responsabilidades colectivas tiendan a reducirse a las responsabilidades estrictamente jurídicas. El buen profesional debe dar cuenta del ejercicio de su profesión no sólo ante sí mismo, sino ante la sociedad. 5) *La lealtad a la administración*. La ética privada y la pública se encuentran necesariamente. Uno de los principios éticos del servidor público es la deuda con la administración que lo ha contratado. La fidelidad a la administración y el rechazo de todo comportamiento que pueda perjudicarla han de ser contemplados como deberes fundamentales. Sólo en el caso de que esa fidelidad fuera contraria o incompatible con las convicciones éticas fundamentales del individuo, sería legítimo anteponer la propia conciencia a la fidelidad a la administración. 6) *La humanización de la administración*. Uno de los defectos más recurrentes de la administración es la burocratización, el distanciamiento del ciudadano, incluso la falta de eficiencia. El servicio al ciudadano obliga también a mejorar en estos aspectos y a configurar una relación con los administrados más cercana, más personal y, en definitiva, más humana.

El 4 de junio de 1997 el secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco Villar García-Moreno, en su comparecencia ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para informar sobre las líneas básicas del *Anteproyecto de Ley del estatuto Básico de la Función Pública* señaló: “La ética no pretende perseguir comportamientos desviados o irregulares de los funcionarios públicos, para lo que ya está el Código Penal o el régimen disciplinario. Su fin es promover la integridad y la buena conducta y dar a los agentes orientaciones sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y hacer uso de su poder de apreciación en el trabajo cotidiano. Estos principios no tratan de poner en cuestión la honestidad y la conducta profesional de los funcionarios, sino de que, con la ética pública, se mejoren las competencias, en beneficio propio, de la organización en la que están encuadradas y, en último término,

en provecho de la sociedad a la que sirven, al señalarles unos principios asumidos como valores propios de la organización pública que les guíen como puntos de referencia para que puedan adecuar a ellos sus conductas o comportamientos en su actividad profesional habitual. Con la incorporación de estos valores éticos, los hombres y mujeres que componen la Función Pública verán reafirmada su función profesional al servicio de los ciudadanos y, a través suyo, las Administraciones Públicas se verán legitimadas en la gestión objetiva, eficaz y transparente de los asuntos públicos.”¹²⁰

El 10 de diciembre de 2004, el Consejo de Ministros presentó el “*Anteproyecto de Código para el buen gobierno*” que envió al Parlamento para su aprobación, el cual tiene por objetivo promover valores como la austeridad, la responsabilidad, y la limpieza y transparencia en el ejercicio del poder. Está dirigido a los miembros del gobierno, los altos cargos de la Administración General del Estado, así como a los presidentes, directores, gerentes de empresas, fundaciones públicas y órganos reguladores y de supervisión. La propuesta fue aprobada el 18 de febrero de 2005 por el Consejo de Ministros. El título oficial es: “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado”. Plantea que la actuación de los funcionarios se adecue conforme a los siguientes principios éticos: “objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.”¹²¹

De poco sirve contar con excelentes códigos y leyes si los servidores públicos están reprobados en moral y sumergidos en la corrupción y en una serie de antivalores. Una crítica que hace Adela Cortina respecto de la situación ética en España es la siguiente: “El nepotismo y el amiguismos, el amor propio y el afán de poder, únicos móviles que entienden la mayor parte de los agentes de la vida social, hacen que en nuestro país aún no hayamos llegado al Estado de derecho, que estemos en un mal feudalismodel que quedan usos tales como la arbitrariedad del señor, el servilismo de los vasallos y el derecho de pernada” (Cortina, 1998, 46).

El reto cuando se intenta fomentar la ética es saber llegar al interior de los altos miembros de gobierno, políticos, ministros y funcionarios transformando

¹²⁰ Citado por Manuel Martínez Bargeño, “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”, p.30

¹²¹ El “Código de Buen Gobierno” se publicó en el *Boletín oficial del Estado*, el 7 de marzo de 2005.

verdaderamente una conducta de manera que éstos sometan sus actos a los intereses de la comunidad política no a los de partido. Actualmente España es objeto de atención de un lado por los países Hispanoamericanos, por otro, por los países de Europa del este, mientras que del sur se encuentran los países africanos. En cualquier caso el gobierno español ocupa hoy en día en el escenario internacional la atención de diversos gobiernos. Ante ésta situación qué mejor oportunidad que gobernar con ética mostrando valores y virtudes dando resultados satisfactorios y beneficios para la comunidad política.

4. La ética en la gestión pública de México y el Código de los Servidores Públicos

El interés por la Ética de los Servidores Públicos de México es resultado de la suma de diversos factores. Por un lado, del espíritu de la Constitución de 1917 la cual establece los principios y directrices sobre lo que se espera de los representantes del Estado; por otro, de la necesidad urgente de establecer normas y valores en la conducta de los servidores públicos ante los escándalos de corrupción de políticos y funcionarios, así como de la demanda ciudadana cansada de padecer diversas actitudes antiéticas dentro de las instituciones públicas.

Para fomentar los valores éticos en los servidores públicos, el gobierno de México se apoya en tres instrumentos básicos: a) Un organismo responsable de la prevención, cumplimiento y vigilancia de las leyes y normas en esta materia que es la Secretaría o Ministerio de la Función Pública, b) Un Marco Jurídico mediante la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, y, c) Un Marco Normativo a través del *Código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal*.

4.1 Órgano de vigilancia de los servidores públicos: Secretaría de la Función Pública

Durante la década de los ochenta del siglo XX resultaba evidente que las estructuras de supervisión del comportamiento de los funcionarios eran inadecuadas e insuficientes. Con las crisis económicas y las devaluaciones del peso mexicano se hizo común que muchos mexicanos se dedicaran a comprar dólares, a abrir cuentas en el extranjero para sacar el dinero del país, los llamados “sacadólares”, y a especular con la economía. En los círculos políticos se empezó a hablar del “hombre de la maleta” en

referencia a aquel individuo que salía del país con una maleta llena de dinero. A esta situación había que sumar los escándalos de corrupción señalados en los medios de información ¹²² cada vez más frecuentes. En suma, eran evidentes las conductas poco éticas por parte de los gobernantes.

En 1983, siendo presidente Miguel de la Madrid, se creó la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación* (SCGF), como un órgano para el control y la evaluación de los programas ejecutados por la administración pública. Entre sus funciones se encontraban: a) Participar en los procesos administrativos de las instituciones de la administración pública, b) Elaborar las normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación en todo el ámbito del gobierno federal, c) Vigilar que los recursos aplicados por el gobierno de la República en entidades y municipios sean racionalmente ejercidos con respecto al presupuesto de egresos y, en su caso, imponer medidas correctivas a los servidores públicos que hayan incurrido en alguna falta que señale la ley, d) Establecer las bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, y e) Presentar los lineamientos para la aplicación de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

La creación de esta institución se llevó a cabo debido al crítico deterioro de la imagen del servidor público ante la sociedad,¹²³ a la necesidad de reconquistar la credibilidad pública ante los ciudadanos, así como a la urgencia de supervisar que los recursos económicos asignados para los proyectos y programas de las entidades de la administración pública se aplicaran sin desviaciones y con austeridad.

Con la aparición de este organismo se esperaba que viejos sistemas de vigilancia y control fueran superados, que los servidores públicos se renovaran en términos morales, y que se iniciará un nuevo sistema de control y vigilancia acorde a la modernización de la Administración Pública y que disminuyera la corrupción.

El gobierno en turno, bajo la tesis de renovación moral, instrumentó una serie de modificaciones legales y administrativas así como el envió de una propuesta al Congreso para reformar el título cuarto constitucional, en la que se destacaba la

¹²² Es importante destacar que durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, fue asesinado un periodista de cierto renombre llamado Manuel Buendía. La causa de su muerte, secreto a voces, fue el haber descubierto que altos miembros del gobierno mexicano tenían cuentas en bancos suizos.

¹²³ La década de los setenta y ochenta fueron momentos muy difíciles para la economía mexicana: estancamiento, inflación, devaluación de la moneda, incremento de la deuda externa, así como escándalos políticos por corrupción que generaron un malestar en la población ocasionando la pérdida de credibilidad en sus gobernantes, y por ende, la desconfianza en ellos.

importancia que tiene el servidor público ante el Estado. También se argumentó sobre la necesidad de transformar el concepto de funcionario público por el de servidor público.¹²⁴ La expresión más empleada, histórica y legalmente, había sido la de funcionarios y empleados públicos. A esta denominación, usada con frecuencia y sin distinción de labores, no se le daba demasiada importancia, por lo que era común emplear los términos indistintamente y con poca precisión, al grado de adquirir un rubro de carácter general como “trabajadores al servicio del Estado”. Finalmente, como resultado de la modificación constitucional, se establecieron las bases para la expedición de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que con las modificaciones posteriores se convertiría en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

4.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La base que dio sustento a la reforma constitucional señalaba que era obligación del Estado prevenir y sancionar las conductas antiéticas y la inmoralidad social, por lo que éste debía atacar de raíz problemas como el de la corrupción, sobre todo cuando afectaba a los intereses de los ciudadanos. Con estas reformas se pretendía establecer en el sistema jurídico mexicano las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad, impunidad, e ineficiencia por parte de servidores públicos fueran eliminadas y no corrompieran los valores del servicio público.

En 1995, la SCGF cambia de nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), nombre que mantendrá hasta el año 2002 cuando pasará a denominarse Secretaría de la Función Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) faculta a la Secretaría de la Función Pública para conocer e investigar los actos, omisiones o

¹²⁴ El artículo 212, capítulo I del título décimo de Código penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero Federal, define al servidor público en los siguientes términos: “Es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los estados, a los diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la Comisión de Delitos previstos en este título en materia federal”.

conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas, así como para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de las leyes vigentes y, cuando proceda, hacer las denuncias respectivas. El artículo 37 de esta ley faculta a este organismo el despacho de los siguientes asuntos: Fracción XVII. “Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.”

Es importante destacar que el artículo 37 de la LOAPF, que señala las competencias de la Secretaría de la Función Pública, en ninguna de sus 27 fracciones menciona la palabra “ética”.

Para ejecutar la tarea de vigilancia de la conducta de los servidores públicos, esta Secretaría se apoya en la *Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*.¹²⁵ En ella se señalan las responsabilidades políticas y administrativas que deben mantener tanto gobernantes como funcionarios cuyas faltas pueden provocar la destitución y la inhabilitación para el desempeño de un cargo público. Esta ley es aplicable, según el artículo 108 de la Constitución mexicana, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial, Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, a los gobernadores de los Estados, a los diputados de las legislaturas locales, a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Distrito Federal o en la administración pública federal y a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Ésta Ley tiene por objetivo, según se define en su primer artículo, reglamentar en cinco materias: I) Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, II) Las obligaciones en el servicio público, III) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, IV) Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y V) El registro patrimonial de los servidores públicos.

¹²⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 2004. Su antecedente inmediato es la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* que entró en vigencia el primero de enero de 1983.

Así como en la LOAPF, la *Ley de Responsabilidades* tampoco emplea el término “ética” dentro de sus objetivos respecto a los servidores públicos. Lo que sí menciona, en su artículo séptimo, son algunos principios que debe salvaguardar todo servidor público: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*.

La Ley de Responsabilidades, en lo que se refiere a la conducta ética, establece en la Fracción VI lo siguiente: “Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste”. Otras obligaciones, no menos importantes, en relación a la conducta ética en el cargo son:

- Cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio.
- Cumplir con las leyes y la normatividad en el manejo de los recursos económicos.
- Utilizar los recursos únicamente para los fines destinados.
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas.
- Comunicar por escrito al jefe inmediato superior sobre las órdenes que generen dudas en su ejecución y que puedan violar las leyes.
- Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí mismo o por otra persona dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, cargos o comisiones para sí que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se relacionen con el servidor público en el desempeño de sus labores.
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial.
- Abstenerse de aprovechar su posición para inducir a otro servidor a que efectúe algún acto que le reporte cualquier beneficio o provecho para sí.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal relacionada con el servicio público.

Por su parte el Capítulo II de ésta ley se refiere al proceso para sancionar a un servidor público por elección. El proceso se inicia con la acusación y la recopilación de pruebas, y si el acusado goza de fuero, el asunto tendrá que pasar por las Cámaras de Diputados y de Senadores. Siendo así, el asunto se complica porque se politiza y, dependiendo a qué partido pertenezca el acusado, y qué peso tenga éste dentro de la Cámara, puede no ser nunca sancionado a pesar de su culpabilidad, debido a que en

política existen camarillas, y quienes las integran se respaldan unos a otros aun faltando a la verdad, en perjuicio de las instituciones y de los ciudadanos. Finalmente, cuando se ha logrado pasar por estos obstáculos, la Secretaría de la Función Pública sólo puede establecer sanciones administrativas, no penales, las cuáles a su vez pueden ser impugnadas y no llegarse a cumplir nunca.

Originalmente, se argumentó que con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades se evitaría la corrupción en México, no obstante, ni con dicha ley ni con la operación de los distintos programas impulsados por la Secretaría de la Función Pública se ha detenido la corrupción. Si bien el adecuado manejo de los recursos tiene que ver con una conducta honesta de los servidores públicos, esta ley deja de lado el conjunto de actitudes éticas que debieran regular la conducta de los mismos. En este sentido, el investigador del Colegio de México, José de Jesús Sosa López, afirma que “La discrecionalidad con que muchas veces se aplica el esquema de regulación, hace ilusorio pensar que se pueda cumplir cabalmente lo que señala la Constitución respecto a la responsabilidad de los servidores públicos.”¹²⁶ Asimismo destaca lo desfavorable del hecho de que sólo una instancia gubernamental conozca la rendición de cuentas y que los asuntos políticos vayan haciéndose más complejos propiciando fenómenos de ocultamiento, de camuflaje y de mentira.

La parte de mayor interés para este estudio es el que se define en el título cuarto, capítulo único, titulado: “*De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*”. En este apartado se responsabiliza a las instituciones públicas a establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Cabe resaltar la idea de “acciones permanentes”, precisamente porque la formación y cuidado de la conducta de los servidores públicos requiere paciencia y constancia si se quiere cosechar frutos.

Este mismo título contiene dos artículos relevantes. El primero es el artículo 49 el cual faculta y asigna la responsabilidad a la secretaría de la Función Pública de emitir un Código de ética que contenga reglas claras acompañadas de principios que permitan lograr una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El otro artículo es el 51,

¹²⁶ Lelo de Larrea, Alejandro. “Las Leyes dificultan la Justicia”, En: *El Universal, suplemento Bucareli*, abril 16, 2000.

que se refiere a la participación de los sectores privado y social así como de los gobiernos estatales y municipales en la elaboración de acciones para prevenir conductas indebidas.

La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*, es una ley que señala obligaciones y sanciones y que, por tanto se centra en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos. Si bien, como se ha señalado, hace referencia a acciones preventivas en su título cuarto es necesario un mayor desarrollo de la cultura ética acorde con los objetivos de la ley.

4.3 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal

Como parte de sus funciones, la Secretaría de la Función Pública elaboró el *Código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal*¹²⁷. En su presentación, se argumentó que su creación fue llevada a cabo como parte de una estrategia para prevenir y combatir la corrupción e impunidad e imponer la mejor calidad en la gestión pública a fin de asegurar a la ciudadanía la credibilidad en las tareas que realizan las instituciones públicas. También se pretendía un cambio de actitud del servidor público que garantizara la profesionalización y la honestidad ya que cuando éste asume un cargo adquiere un compromiso para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad lo cual se refleja en su trabajo al contribuir a la satisfacción de ciertas necesidades. Así, el servicio público implica responsabilidades que se derivan de las funciones inherentes al cargo desempeñado.

El Código propuesto para los servidores públicos de México está integrado por doce reglas generales de conducta que pretenden convertirse en principios que guíen en el actuar cotidiano. Éstos son:

1. Bien común. Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta intereses que puedan perjudicar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

¹²⁷ El Código fue publicado el 31 de julio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación que es el diario oficial del Estado.

2. *Integridad.* El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y apego a la verdad.

3. *Honradez.* El servidor público no deberá utilizar su cargo para obtener ningún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

4. *Imparcialidad.* El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

5. *Justicia.* El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

6. *Transparencia.* El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio también implica que el servidor público haga uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

7. *Rendición de cuentas.* Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

8. *Entorno cultural y ecológico.* Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación del patrimonio cultural y del ecosistema donde se vive, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, que se refleje en sus decisiones y actos.

9. *Generosidad.* El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y hacia los servidores públicos con

quienes interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de las etnias y quienes menos tienen.

10. Igualdad. El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política. No debe permitir que influyan en su actuación circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

11. Respeto. El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

12. Liderazgo. El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar en el desempeño de su cargo este Código de ética y el código de conducta de la institución pública a la que esté adscrito. El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial ya que, a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Con base en este código cada institución pública deberá elaborar y emitir un Código de Conducta específico que delimite la actuación que deben observar los servidores públicos en situaciones concretas atendiendo a las funciones y actividades propias de la institución.

La formación, operación y vigilancia de la conducta de los servidores públicos en México es una materia de vital importancia que aún no termina de estructurarse. La experiencia, mediante distintos casos en la vida pública, demuestra que a pesar de haber pruebas contra servidores públicos corruptos, éstos, además de circulan libremente, presumen de honorabilidad, por lo que es conveniente, además de *la Ley de Responsabilidades*, contar con elementos que vayan más allá de las responsabilidades administrativas, es decir que no se concentre solamente en aspectos económicos y presupuestarios, sino que abarque todos aquellos aspectos referentes a la conducta de

los servidores públicos. Es necesaria una *Ley Ética* que rescate y fomente principios, valores y virtudes en todos los servidores públicos.

5. Normas de conducta de la administración pública internacional para funcionarios de Naciones Unidas.

La Organización de las Naciones Unidas, organismo clave en los asuntos de política internacional de los distintos países del mundo, cuenta con un Código para sus funcionarios. Ya desde 1954 la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional de Naciones Unidas preparó un código de ética conocido formalmente como *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 en particular ante nuevos dilemas éticos. Los encargados de la revisión fueron los miembros de la *Comisión de Administración Pública Internacional* (CAPI). Estas normas fueron acogidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 56/244 del 2001. Asimismo, dentro del *Marco para la gestión de los recursos humanos* de la CAPI, aprobado por la Asamblea General, se puso de manifiesto la naturaleza universal de las normas de conducta al señalar que aunque algunos principios y valores de las organizaciones pueden variar, en general todas se enfrentan a proyectos éticos similares.

5.1 Valores para los funcionarios de Naciones Unidas

Las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional* pretenden guiar la conducta de los miembros que integran este organismo a 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”.¹²⁸ Dentro del contenido de estas normas se señala la importancia

¹²⁸ Artículo 1, *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional*.

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

En el código 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 tales como: integridad, honradez, veracidad, imparcialidad o incorruptibilidad.

En la operación de las funciones de los miembros de la ONU, el *respeto* es un valor fundamental sobre todo frente ante la diversidad de hábitos y costumbres de 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 éste último instrumento, es decir, no dejar pasar por alto tan importante declaración universal.

El funcionario público internacional debe evitar la *opulencia*, estilos ostentosos de vida así como toda apariencia que dé una excesiva importancia personal, ya que estas actitudes pueden generar recelo, resentimiento, despertar desconfianza e impiden el acercamiento de los funcionarios a las diferentes culturas con las que se trate. Incluso puede generar un rechazo total y abierto que puede generar 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 el punto que se refiere a la censura en materia de *hostigamiento* sexual. El código ético 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. Al respecto, en un mundo donde la carga sexual se encuentra en diversos aspectos de la vida diaria, y la práctica de ciertos vicios sexuales (pedofilia, prostitución, sodomía, libertinaje) por parte de altos

funcionarios o políticos ha sido motivo de escándalo, se torna importante analizar este aspecto. 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 por causas laborales. 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 diversas situaciones en este aspecto.

Un elemento importante que contiene *las Normas de Conducta* 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 éste asegurarse de que su familia sea plenamente consciente de ello.”¹²⁹

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, sea incompatible con su condición o sea contraria a los intereses de la organización. En este sentido, los funcionarios no deben participar en actividades políticas como por ejemplo optar a un cargo político local o nacional. 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. Asimismo, se prohíbe la aceptación de obsequios, condecoraciones, remuneraciones y beneficios económicos de fuentes externas a fin de evitar apariencias no gratas.

La nueva 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

¹²⁹ Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional, Naciones Unidas.

servidores públicos en todos las naciones del mundo en que se encuentren con el fin de contribuir a la paz, la justicia social y el desarrollo de los pueblos.

5.2 Código Internacional de Conducta para los funcionarios públicos

La ONU no sólo ha elaborado un código para sus miembros. La *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal* preparó un *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos*, aprobado en la 82ª sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de agosto de 1996 y se hizo de conocimiento general mediante la resolución A/RES/51/59, como un reclamo de las distintas naciones del mundo en la lucha contra la corrupción en la administración pública, y que se retomó en el octavo congreso de las Naciones Unidas sobre *Prevención del delito y tratamiento del delincuente*, celebrado en la Habana en 1990. Dicho código se compone de doce puntos agrupados a su vez en siete apartados, éstos son:

I. Principios Generales

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en favor del interés público. Por consiguiente, los ocupantes de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno, y no a personas, a partidos o entidades políticas, nacionales o extranjeros ni a departamentos u órganos determinados de la administración pública.

2. Los cargos públicos desempeñarán sus obligaciones y funciones de manera eficiente, diligente, honrada, responsable, eficaz y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz.

3. Los 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 a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos. No debe interpretarse esta disposición en el sentido de que impide la aplicación de políticas oficialmente aprobadas de preferencia positiva para ayudar a grupos desfavorecidos.

II. Conflictos de intereses e inhabilitación

4. Los cargos públicos no utilizarán nunca en modo alguno su autoridad oficial para favorecer intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, obligaciones o funciones o con el ejercicio de éstas.

5. Salvo dispensa, al tomar posesión de su cargo, todos los cargos públicos designados con arreglo a la legislación nacional declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros pertinentes o sus actividades con ánimo de lucro. Dicha información se actualizará periódicamente. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas de dichos cargos y los intereses privados de sus ocupantes, éstos se declararán inhabilitados para adoptar decisiones relacionadas con dicho conflicto.

6. Los cargos públicos no utilizarán en ningún momento bienes o servicios públicos ni utilizarán indebidamente la información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones oficiales para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

7. Durante un período determinado, de uno o dos años, inmediato al abandono de la función pública, los cargos públicos que tuvieran puestos directivos deberán obtener, en el marco del derecho interno, un permiso oficial antes de aceptar empleos o funciones de asesoramiento en negocios o empresas privadas que mantengan relaciones económicas directas con el departamento u organismo oficial en que dichas personas hayan ocupado un cargo. Durante el mismo período, será necesario dicho permiso para participar en cualquier actividad privada o económica que esté relacionada directamente con el puesto que ocupaban en la función pública o que dependa de él.

III. Declaración De Bienes

8. Los titulares de cargos públicos designados para ocupar puestos directivos o políticos, con arreglo a los procedimientos establecidos por el derecho interno de su país, deberán presentar una relación a la autoridad designada al efecto y dentro del plazo especificado de todos sus bienes, activos y pasivos personales y de los de sus cónyuges u otros familiares a cargo que excedan de un valor mínimo determinado. Las personas

designadas para ocupar un alto cargo darán también información detallada sobre la procedencia de todo bien o activo que hayan adquirido después de su nombramiento. Toda la información facilitada tendrá carácter confidencial y sólo podrá revelarse siguiendo procedimientos especiales pero podrá revelarse a discreción del país siguiendo procedimientos especiales.

IV. Aceptación de regalos u otros favores

9. Los cargos públicos deberán rechazar, como cuestión de principio, todo regalo que pueda influir en el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus deberes o su buen criterio.

V. Información confidencial

10. Los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento los cargos públicos se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

VI. Actividades políticas

11. Los cargos públicos no realizarán actividades políticas tales que puedan mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones.

VII. Presentación de informes, medidas disciplinarias y aplicación

12. Los cargos públicos que infrinjan las disposiciones del presente código serán objeto de las sanciones disciplinarias, administrativas o penales adecuadas, conforme a los principios y procedimientos del derecho interno de su país.

Éste Código es resultado de la consulta y observaciones de forma y fondo de diversos países. En palabras del Secretario General de la ONU: “Trece Estados expresaron una actitud favorable hacia los principios en que se basaba el proyecto de código, considerando que era un texto más completo y contenía mejoras de la

terminología jurídica. Algunos Estados opinaron que, cuando se hubiera adoptado, tendría un efecto positivo en la lucha contra la corrupción y el fomento de la integridad de las instituciones públicas. Algunos Estados enviaron una copia de su legislación nacional sobre la corrupción, que confirmó que el proyecto de código enunciaba principios que ya existían en varios sistemas jurídicos. A juicio de un Estado, el código podía no ser suficiente por sí solo para prevenir la corrupción sino se adaptaban medidas administrativas preventivas, incluso procedimientos de contratación justos y correctos, educación y capacitación en el servicio para los ocupantes de cargos públicos y prácticas adecuadas de remuneración, como parte de un plan de acción internacional más amplio para una estrategia más eficaz. Otro Estado consideraba que la redacción de un código de este tipo era una medida conveniente y educativa que podría servir para alentar a los Estados a considerar la posibilidad de elaborar o mejorar sus códigos.”¹³⁰

La preocupación por combatir la corrupción y fomentar la ética pública en los gobiernos es compartida por Naciones Unidas la cual participa en la consolidación de ambas tareas. No obstante, la ONU tiene el compromiso de asumir un doble esfuerzo sobretodo si tomamos en cuenta el resultado del informe que presento Paul Volcker en relación al programa humanitario para Irak denominado “Petróleo por alimentos” el cual estuvo vigente de 1996 a 2003.¹³¹ Dicho informe revela que tanto empresas como individuos, entre ellos funcionarios de Naciones Unidas cometieron corrupción, fraude y lucraron bajo este programa.

Si bien durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta, por lo que hace falta reforzar los distintos instrumentos de aplicación para alcanzar una verdadera transformación.

En general, la mayoría de los códigos de ética en los gobiernos están dirigidos principalmente a los funcionarios de la administración pública, sin embargo es vital establecer estas normas a nivel político donde existe un mundo invadido por situaciones

¹³⁰ “Medidas contra la corrupción. Informe del Secretario General” Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Quinto periodo de sesiones E/CN.15/1996/.1 mayo de 1996.

¹³¹ Ver artículo de Sandro Pozzi “Más de dos mil empresas pagaron sobornos o comisiones al régimen de Sadam Husein”. *El País*, 20 de octubre de 2005. El programa de petróleo por alimentos de la ONU para Irak (1996-2003) tenía cuando se gestó un buen fin: aliviar el sufrimiento de la población iraquí de las consecuencias del embargo internacional al régimen de Sadam. Los resultados, sin embargo, fueron contrarios al objetivo. El ex dictador se enriqueció, los iraquíes continuaron malviviendo, la imagen de la ONU se deterioró así como la honorabilidad de ciertos países (Rusia, Francia y China entre otros). Finalmente, más de dos mil empresas pagaron sobornos al régimen depuesto.

de corrupción. Políticos y funcionarios son dos órganos vitales de un mismo cuerpo estatal por lo que no hay que olvidar que las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros. De ahí la importancia de poner atención en la conducta política al ser ésta la disciplina que centra la atención al gobernar. No olvidemos que se gobierna con el ejemplo, por lo tanto, la aplicación de los códigos debe ser extensiva a los políticos. Cuando no es así, se deja un vacío normativo y ético dando amplio margen a la actuación de éstos.

Conviene tener presente que, pese a que los códigos de ética son un instrumento o medio para la promoción y fomento de valores, no son un fin, es decir no basta con lograr que un gobierno elabore o promulgue un código. Los Códigos son un instrumento importante pero incompleto, son un órgano que debe estar acompañada del resto del cuerpo o sistema.

Una vez elaborado un código, para ser efectivo requiere divulgación en el ámbito interno, dentro de toda la organización y, en el ámbito externo, principalmente a la ciudadanía, de manera que se conozca su contenido. Más aún, debe emplearse para impartir capacitación regular, de manera que grupos de funcionarios se reúnan para discutir los dilemas que surgen en los quehaceres de su vida laboral diaria.

Cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando los principios y valores sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de dos elementos fundamentales: a) *Una Oficina* que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, y b) *Expertos o especialistas* que divulguen, siembren y fomenten los valores.

Aunque los Códigos de ética son heterogéneos, los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido contienen una estructura similar en la que por un lado, establecen los principios que deben guiar la conducta de aquellos a quienes va dirigido el código, y por otro, desarrollan aspectos muy precisos acompañados de ejemplos sobre diversas situaciones que suceden en la vida de las instituciones públicas. Tanto las “Normas de Conducta para los empleados del Poder Ejecutivo” de los Estados Unidos, como las “Normas de Conducta de la vida pública” del Reino Unido son dos documentos valiosos en materia de fomento de la ética pública, lectura obligatoria para todo estudioso de esta materia. Dichos documentos analizan, en distintos momentos, situaciones en detalle de alguna actitud o comportamiento de los servidores públicos. Ambos son un referente para conocer y elaborar códigos para el servicio público. Por su parte, los códigos de

ética de España y México, comparados con los anteriores precisan de un mayor desarrollo, de un análisis más exhaustivo sobre situaciones en el servicio público así como de ejemplos que lo acompañen. Estos códigos son una mezcla de virtudes, valores, obligaciones y deberes. Aunque plantean cualidades esperadas de los servidores públicos, lo cual es loable, es necesario trabajarlos más, poner más atención en su elaboración de lo contrario se pueden interpretar como una mera lista de deseos.

Asimismo, conviene señalar que hay países, como los escandinavos, donde, a pesar de no contar con códigos éticos, los miembros del gobierno cuentan con una alta moralidad.¹³² Por el contrario, también los hay que tienen excelentes leyes y códigos pero donde los miembros del servicio público estarían reprobados en moral y sumergidos en la corrupción.¹³³ La explicación de esta paradoja es que la conducta de los seres humanos no radica en las leyes y los códigos sino en la cultura social, las costumbres que, sumadas a la educación y al fortalecimiento de un sistema de valores, da por resultado una vida en sociedad rica en cultura y buenos hábitos.

Por otro lado es importante no minizar la magnitud y el impacto de la ética a códigos deontológicos. La ética no es la deontología, y no es lo mismo un *código ético* que un *código deontológico*, el término deontología se usó por vez primera en 1825 con la aparición de la obra *Deontología o Ciencia de la Moralidad*, de Jeremie Bentham, con el significado de “Ciencia de los deberes o teoría de las normas morales”. Las *teorías deontológicas* ponen el acento en los conceptos de “deber” y “obligación” y recalcan que lo éticamente meritorio es hacer siempre lo que está “mandado” por reglas, normas y principios morales legítimos. Las teorías deontológicas ofrecen un perfil rigorista y *jurídico* al poner énfasis en que la ética sólo se puede definir mediante las normas y leyes. Contrario a esta corriente, se encuentran las *teorías teleológicas*, las cuales insisten “en las acciones humanas, en los fines o metas que se persiguen y se justifican por los resultados, en razón del fin. Enfatizan el carácter propositivo de las acciones y conductas humanas y suelen definir explícitamente los objetivos y los contenidos que deben guiar las conductas éticas.” (Hidalgo, 1993, 145). La realidad de la vida pública rebasa la interpretación jurídica de incrementar leyes y reglamentos. Pensar que con el sólo aumento de éstos se combate la corrupción y se eliminan las

¹³² Dentro de los informes que publica cada año Transparencia Internacional, los países escandinavos suelen salir como los más limpios y transparentes.

¹³³ Ver los índices de corrupción que publica año con año Transparencia Internacional. En ellos se muestran tanto a aquellos países como a los personajes del año considerados como más corruptos.

distintas conductas antiéticas es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia de la ética en las instituciones públicas.

Existen dos enfoques generales respecto a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. El primero descansa en el estricto cumplimiento de las tareas con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *Administración de Ética basada en el cumplimiento*. El segundo enfoque, asentado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. A esta tendencia se le conoce como *Administración de Ética basada en la integridad*. La sola creación de leyes a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación. No obstante, hay que ir más allá, intentando llegar a una ética integral.

Un aspecto que no debe descuidarse si se quiere garantizar la operación de los Códigos de Ética es el que se refiere a las sanciones. Cuando no se sancionan las conductas indebidas cualquier propuesta de valores mediante los códigos pierde su fuerza, por lo que toda institución pública necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto. Los códigos son una pieza del rompecabezas o puzzle de la ética pública cuyo resultado es la sana conducta de políticos y funcionarios públicos.

En palabras de Caiden, conviene recordar la importancia de la ética pública hoy en día. Al respecto señaló: “Debemos conservar esos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No realizamos estas conferencias (de ética) porque no se han considerado necesarias antes. No las llevamos a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes, tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser ni porque ahora estemos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta. Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos. (...) Las reuniones internacionales sobre la ética del servicio público son necesarias para permitir que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, evalúen sus tendencias, echen mano de cualquier iniciativa o inquietud que tengan para reducir el daño potencial, aumentar el bien que pueden hacer y permitir que otros también lo hagan.” (Caiden, 2001, 235).

Al reforzar la ética en los cargos de aquellos que participan en la vida pública se pretende contar con personal con valores, con una filosofía y proyecto de vida en el servicio público que sean ejemplo de conducta y, que con su esfuerzo contribuyan a resolver las demandas ciudadanas al ofrecer resultados satisfactorios de manera adecuada. Servir al Estado, pero sin olvidar el bien y el servicio a los ciudadanos, es una de las más altas acciones a que un individuo puede aspirar.

CAPÍTULO CUARTO

EL DESCUIDO DE LA ÉTICA EN LA VIDA PÚBLICA Y EL ASCENSO DE LA CORRUPCIÓN.

*La corrupción es un vicio de los
hombres, no de los tiempos*

Séneca

Cuando los valores se ausentan de la vida pública de inmediato aparecen conductas contrarias a la ética acompañadas de antivalores. Los antivalores han cobrado importancia en la vida política y en la gestión pública, se encuentran en expansión dando pie a un pensamiento utilitarista. Actitudes como el individualismo y la competencia, llevadas al extremo, contribuyen a la fragmentación y al desequilibrio del trabajo en equipo, en virtud de que individuos impulsados bajo estos principios se encuentran en disposición de hacer cualquier cosa con tal de conseguir sus propósitos, incluso a costa de la legalidad, el honor o cualquier escrúpulo.

Una conducta exclusivamente competitiva puede ser problemática al impulsar el individualismo, fomentar la desconfianza y despertar la agresividad, el odio, el rencor y el resentimiento entre compañeros. Un modelo de competición rapaz llevado al extremo genera un estado mental desviado y una conducta destructiva en los contendientes. Una postura de esta naturaleza es una forma de declaración de guerra, una batalla, a veces absurda, contra el compañero. Para Adela Cortina (1998, 77) “La regla de oro del individualismo, racional, neoliberal diría: no inviertas en los demás más esfuerzo del que pueda proporcionarte un beneficio” La autora destaca la importancia que tiene la codicia y la avaricia en uno mismo, contrario a los valores de solidaridad y cooperación.

La nueva fase del desarrollo del capitalismo, caracterizada por la estrategia neoliberal, ha contribuido a cambiar los valores en los gobiernos y en las sociedades. Las nuevas formas de actuación giran en torno al principio económico y a la individualidad lo que genera que se oriente la conducta hacia actitudes menos solidarias.

Para Rodríguez-Arana, (1997, 29), “La administración no es más que una parte de la sociedad a la que sirve. Por ello, sobre la administración se reflejan, forzosamente, los valores que imperan en el entorno social. Así, el propio ambiente social de nuestros días, en el que se potencia un consumo salvaje o la valoración de las personas en función de su éxito económico, quizá sea el caldo de cultivo para la proliferación de una cultura en la que los valores éticos encuentran dificultades a menudo difíciles de salvar para abrirse paso. En

este contexto, es difícil concebir un intento de moralización de la vida pública que sea ajeno al resurgimiento de dichos valores en la sociedad en general y en las personas que la componen en particular.” Para Hans Kung “La crisis de la principal potencia occidental –Los Estados Unidos- es ya una crisis moral de todo Occidente, incluida Europa: desmoronamiento de las tradiciones, de un sentido global de la vida, de criterios éticos absolutos, y carencia de nuevos fines, con todos los daños psíquicos que de ello se derivan. Muchos hombres no saben ya en nuestros días hacia qué opciones fundamentales han de orientar las pequeñas o grandes opciones diarias de su vida, y tampoco qué preferencias seguir, qué prioridades establecer, qué símbolos elegir. Las antiguas instancias y tradiciones orientativas ya no sirven. Reina en todas partes una crisis de orientación, que a pequeña escala tiene que ver con la frustración, el miedo, la drogodependencia, el alcohol, el sida y la criminalidad de muchos jóvenes, y a gran escala, con los nuevos escándalos políticos, económicos, sindicales y sociales, demasiado frecuentes en Alemania, Austria, Francia, España, Italia, Suiza. En definitiva, occidente se encuentra ante un vacío de sentido, de valores y normas, que no sólo afecta a los individuos, sino que constituye un problema político de enorme magnitud.” (Küng, 2000, 25).

1. El surgimiento de actitudes antiéticas

En 1993 se celebró en Madrid un seminario internacional sobre *Modernización Administrativa y Formación de funcionarios públicos* en el que participaron representantes de instituciones de formación de distintos países europeos.¹³⁴ Una de las conclusiones a las que se llegó con respecto al debate sobre la inclusión de la ética en los contenidos de los planes y programas de formación fue que “la ética no se enseña”. Si en distintos países de la Unión Europea, considerados como desarrollados, no se estudia ética ¿Cuál será la situación en países denominados subdesarrollados o débiles?¹³⁵ ¿Qué ejemplo se puede dar a los países en vías de desarrollo? En consecuencia ¿Quién forma a los servidores públicos en ética pública?

¹³⁴ Resultado de este evento es la obra *Modernización Administrativa y Formación*, Editada por el INAP, Madrid, 1993.

¹³⁵ Sin embargo, esta situación no se dio en todos los países europeos, como se verá más adelante cuando se analice lo que existe en materia ética a nivel internacional.

La teoría política es contundente al señalar como necesaria la máxima capacidad, lealtad y virtud de sus gobernantes y servidores públicos para ocupar los cargos en el Estado. Esta disciplina advierte sobre los riesgos y las consecuencias de dejar que personas sin ética gobiernen. “Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal”.¹³⁶ Para gobernar, pero sobre todo para gobernar bien, se requiere de personas con capacidad que estén por encima de sus pasiones y sean dueñas de sus actos. Seres que comprendan, como afirma Victoria Camps (1985, 83), que “el deber está por encima del poder”.

1.1. Descuido y rechazo de la ética en los gobernantes.

El descuido de la ética en la formación de *gobernantes* ha generado, por un lado, que aquellos que ocupan cargos públicos y carecen de principios éticos se inclinen por sus intereses personales y partidistas y desvíen, con sus actos, los fines originales de la política y de la administración pública. A su vez, el olvido de la ética en los *gobernados* ha generado su corrupción moral. Ambas situaciones se reflejan en una sociedad que se deteriora cada vez más en términos de valores. Dado que vivimos inmersos desde hace tiempo en una cultura individualista, basada en principios que buscan el placer, el tener y el poder, se torna cada vez más difícil respetar y practicar principios y valores colectivos como la solidaridad o la cooperación. Por el contrario, resurge “la ley de la selva” donde impera el más fuerte y “el hombre se convierte en un lobo para el hombre” como decía Hobbes. De igual manera, se reavivan confusiones respecto a si una situación es correcta o no.

En toda sociedad sin recursos éticos se genera una transformación en la conducta de sus miembros. Con la corrupción de los valores aparecen elementos antiéticos o inmorales que, al extenderse en su práctica diaria, pueden tornarse normales e incluso llegar a ser vistos positivamente. La inmoralidad atrae actos inmorales.¹³⁷ La gravedad de restar importancia a los valores éticos radica en que las personas que durante su infancia y juventud han vivido al margen de estos principios difícilmente los aceptarán en su madurez.

¹³⁶ Aristóteles, *Política*

¹³⁷ Hoy en día, los programas de *Reality show* de la televisión en los que los participantes más se insultan y más expresan su agresividad son los que alcanzan el liderazgo de las audiencias.

Esta pérdida de valores en una sociedad afecta directamente al ámbito público. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella, al carecer de formación y experiencia, han contribuido a su deterioro. La situación en el ámbito de gobierno se ha corrompido hasta el punto de convertirse en un espectáculo en el que personas, sin respeto por la investidura que les confiere ocupar un cargo público, se comportan de manera indebida cayendo en situaciones incluso grotescas.

A pesar de ser la ética una disciplina importante en la vida política existe una falta de interés por ésta e incluso cierto rechazo. Algunas causas por las que se rechaza la ética son: porque es un freno cuando se está en el poder, sobre todo si se rescata la idea de que para gobernar hay que contar con virtud y justicia; porque existen intereses económicos bien definidos (partidistas o de grupo); porque es un obstáculo en la práctica de la corrupción; porque existen servidores públicos que carecen de vocación anhelando el poder a costa de lo que sea; porque los valores éticos son menos atractivos o estimulantes que los principios individuales. El disfrute individual del dinero y los bienes materiales sin duda atrae mucho más que el goce colectivo de los mismos.

Ante la pregunta de por qué si los principios éticos son accesibles a todo individuo son tan pocos quienes los adquieren, Platón adelanta en la *República*, una respuesta, que aún hoy está vigente: “La maldad, aun en la abundancia, se puede obtener fácilmente porque el camino es liso y habita cerca, más, ante la virtud, los dioses pusieron sudor”.¹³⁸ Por su parte, Aristóteles, en su obra *Política*, señaló: “Cuando un individuo se encuentra falto de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales.”¹³⁹ Igualmente, Ovidio¹⁴⁰, en boca de Medea, escribió: “Veo el mal y lo desapruero, pero hago el mal”. Un estudioso contemporáneo de la ética, José Antonio Marina, señala: “No hay que ser águila para saber hasta qué extremos de perversidad y bajeza puede llegar el hombre; basta pensar que la crueldad, el desamor y la tortura son creaciones humanas, inventadas por inteligencias fracasadas” (Marina, 1995, 201).

Las personas débiles en valores éticos e inmaduros en términos de virtud, son potencialmente propensos a corromper el poder público haciendo un uso indebido de éste. Frente a la idea de que el poder corrompe al hombre, y el poder absoluto lo

¹³⁸ Platón, “Protágoras” en *Diálogos*.

¹³⁹ En el libro *Política* de Aristóteles, califica de bestialidades aquellos actos perversos o irracionales que realizan personas en el poder.

¹⁴⁰ Ovidio, *Metamorfosis*, VII, 20.

corrompe absolutamente, “se olvida o no se repara en la proporción en que el hombre corrompe al poder, en que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, con temibles consecuencias para quienes lo sufren y para aquellos que lo ejercen” (Marcos, 1985,117). Es el hombre sin principios rectos el que adultera la profesión política, abusa del poder para sí de manera ilimitada dejando de ver por los demás y generando daños que pueden ser considerables. Sobre este tipo de personas el sabio Plutarco señaló: “El hombre es la más cruel de todas las fieras, cuando a las pasiones se une el poder.”¹⁴¹ Mientras que Caiden se refiere a esta situación en los siguientes términos: “Las grandes esperanzas que la humanidad puso en el nuevo orden internacional luego del horror de la Segunda Guerra Mundial se frustraron a causa de la corrupción y del mal comportamiento de los líderes mundiales y de las organizaciones internacionales. El espíritu de humanitarismo casi se ha visto eclipsado por las sórdidas transacciones internas, las ventajas personales y la franca avaricia. Hay que ver cuánto dinero ha sido robado, sustraído y mal usado por gente rica en países pobres con la ayuda de gente rica de países ricos que prefieren ver a sus propios pobres despojados mientras ellos despilfarran sus ganancias mal habidas. (...) Las corporaciones públicas y los jefes de oficina corruptos estropean todo, tal como lo hacen las corporaciones privadas corruptas. Todos somos víctimas de sus saqueos injustos, sus decisiones perjudicadas, incompetencia, ineficiencia, insensibilidad, falta de representatividad, irresponsabilidad y encubrimiento.” (Caiden, 2001, 235).

De la misma manera, Adela Cortina expresa lo siguiente: “Dos siglos después de aquella exultante proclama del Siglo de las Luces, cuando teníamos que haber arrumbado los andadores de los viejos hábitos, andamos todavía en *Siglos de sombras*. La cosa pública –local y global- no es cosa nuestra, sino de las mafias, de las solidaridades grupales, de la *cosa nostra*, que siembra de obstáculos casi insuperables cualquier proyecto de justicia global. Las mafias económicas y políticas, de periodistas y de jueces, de sindicatos y de académicos, de narcotraficantes y de terroristas sin entrañas, de paramilitares y gobiernos. Todas con igual mecanismo, aunque modulado de formas diversas: el pacto secreto –jamás público- para defender a sangre y fuego los intereses del grupo, la moral de la sociedad cerrada que condena por traidores a los que caen en la tentación de creer que la justicia es global, la libertad para todos los seres humanos.” (Cortina, 1998, 14).

¹⁴¹ Plutarco. *Vidas paralelas*, 1982, 331.

Por el descuido de la ética el ser humano ha dejado de ser el animal político que definieron los griegos. La sociedad política es ahora una creación contractual, necesaria por la complejidad que ha ido adquiriendo la agrupación de individuos, pero nada permite esperar de cada uno de ellos la voluntad y espíritu de servicio que por principio evoca la ética pública.

Cuando se ausentan los principios éticos de los servidores públicos aparecen diversas conductas antiéticas. Algunas, tal vez las más graves, son consideradas por algunas legislaciones como delitos. El siguiente cuadro presenta algunos de los delitos más comunes.

DELITOS COMUNES EN EL SERVICIO PÚBLICO	
<i>Delito</i>	<i>Definición</i>
Abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos.	Es cuando un funcionario abandona su cargo negándose así a cumplir con sus responsabilidades. El servidor público no debe dejar de ejercer la función que se le ha encomendado. El abandono de tareas de un funcionario es castigado con pena de prisión e inhabilitación para el empleo o cargo público.
Cohecho	Es cuando el funcionario público en provecho propio o de un tercero, solicita o recibe por sí o por un intermediario, una dádiva, algún presente o acepta un ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo una acción, u omisión que constituye un delito.
Desobediencia y denegación de auxilio.	Es la negativa abierta a dar cumplimiento a resoluciones, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas en el ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales. No se incurre en delito si la orden

	<p>constituye una infracción manifiesta, clara y terminante y viola la ley o los derechos humanos. La denegación de auxilio es cuando un funcionario, requerido por una autoridad competente, se niega o no presta el auxilio debido para la administración de Justicia u otro servicio público, con lo que incurre en delito.</p>
<p>Falsificación de documentos</p>	<p>Se refiere a cualquier autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones comete falsedad: a) Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial, 2) Simulando un documento en todo o en parte de manera que induzca a error su autenticidad, 3) Suponiendo en un acto la intervención de persona que no la ha tenido o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieren hecho. 4) Faltando a la verdad en la narración de los hechos.</p>
<p>Fraudes y exacciones legales</p>	<p>Es cuando una autoridad o funcionario público, interviniendo en razón de su cargo en la contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se vale de distintos artificios para defraudar a cualquier ente público. En tanto que se consideran exacciones legales cuando el funcionario o autoridad pública exige directa o indirectamente, derechos, tarifas por aranceles, o cobros que no sean debidos o en un monto mayor a lo legalmente señalado haciendo uso de una apropiación que no le corresponde.</p>
<p>Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos.</p>	<p>Se refiere a aquellos funcionarios que sustraen, destruyen u ocultan documentos o papeles que les estuvieren confiados por razón de su cargo. La revelación de secretos e información que sea de carácter confidencial y que no deba ser divulgada también es motivo de delito.</p>

Malversación	Se da cuando funcionarios o autoridades públicas encargados de fondos y rentas públicas o depositarios de dinero sustrae o desvía el dinero público, con el añadido de entorpecer el servicio público.
Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de la función.	Existen varias situaciones. Cuando el funcionario o autoridad pública: a) Debiendo informar, en razón de su cargo, en cualquier contrato, asunto operación o actividad se aprovecha de tal circunstancia para forzar o facilitarse cualquier forma de participación directa o indirecta en tales negocios o actuaciones. b) Cuando por sí o por persona interpuesta realiza una actividad profesional o de asesoramiento, parcial o permanente, a las entidades privadas o particulares, en asuntos que tenga que intervenir en razón de su cargo o en los que se tramiten informaciones o resuelvan en la oficina o centro en que estuviere destinado o del que dependa. c) Cuando hace uso indebido de la información privilegiada con ánimo de lucro.
Prevaricación	Es la falta o incumplimiento de las obligaciones inherentes a un oficio, función o cargo. “Es un delito que cometen los funcionarios públicos, en especial los jueces, los letrados y los procuradores que faltan a la fidelidad de su parte. Puede realizarse con intención maliciosa o bien por ignorancia inexcusable.” ¹⁴² El artículo 404 del Código Penal Español de 1995 define el tipo como aquel en que puede “incurrir la autoridad o funcionario público que a sabiendas de su injusticia, dictará una resolución arbitraria en un asunto administrativo.” ¹⁴³ Al lado de éste tipo general existe una situación específica aplicable a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su ilegalidad, propusiere,

¹⁴² Julia Infante, Diccionario Jurídico, Editorial Vecchi, Barcelona, 1984.

¹⁴³ En el caso de España, los delitos específicos de los funcionarios se encuentran recogidos en el Título XIX del Código Penal de 1995.

	nombrare o diere posesión para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurren los requisitos legalmente establecidos para ello. ¹⁴⁴
Tráfico de Influencias	Se da cuando el funcionario o autoridad pública aprovechándose del ejercicio de las facultades de su cargo realiza actos que le puede generar directa o indirectamente un beneficio económico o de otra índole para sí o para un tercero. Son ejemplos de éste delito el obtener un contrato o licitación pública, acelerar un trámite, conseguir una concesión de servicio público, obtener una beca, una vivienda, etc.
Uso indebido de patrimonio público	El político o funcionario público actúa con un sentido patrimonialista sobre los recursos públicos. Administra el patrimonio del Estado como si fuera personal. Algunos van más allá al gestionar durante el cargo instrumentos que les permiten apropiarse de bienes públicos.
Usurpación de funciones	Es cuando la autoridad o funcionario público dicta disposiciones o suspende ejecuciones careciendo de atribuciones para ello.

Fuente: “Derechos y deberes de los funcionarios”. La administración Pública Española, MAP-INAP, Madrid, 2002.

Aunque no son tipificados como delitos, existen diversas actitudes en la conducta tanto de políticos como de funcionarios públicos que no son otra cosa sino antivalores que, sin duda dañan el buen desempeño de las instituciones al obstaculizar el servicio ejemplar y eficiente en la gestión pública.

El siguiente cuadro reúne una tipificación de los antivalores más comunes en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas.

¹⁴⁴ Artículo 405 del Código Penal de 1995.

ANTIVALORES MAS COMUNES Y PERJUDICIALES DENTRO DE LOS GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
Abandono de tareas /Irresponsabilidad /Incumplimiento /Ligereza	Ignorancia /Desatino /Falta de juicio
Absentismo /Ausencia	Impaciencia /Intranquilidad /Precipitación
Abuso de autoridad /Despotismo	Imperfección en las tareas /Chapucería
Acoso	Improvisación
Adulación /Lisonja /Hipocresía /Fariseísmo	Imprudencia /Irreflexión
Alteración del ánimo	Impudor /Desvergüenza /Indignidad
Ambición / Codicia	Impuntualidad
Avaricia /Tacañería	Incapacidad /Ineptitud /Incompetencia
Cobardía /Miedo/ Pusilanimidad	Incompetencia
Complicación /Enrevesamiento	Ineducación /Vulgaridad /Irrespeto
Corrupción /Deshonestidad /Perversidad	Ineficiencia
Debilidad de carácter /Blandura	Ineptitud /Incompetencia
Dedicación parcial al trabajo (Empleo de tiempo, espacio y recursos a tareas ajenas a las encomendadas)	Indisciplina /Desobediencia /Desorden
Dejadez /Pasotismo / Indiferencia /Desentendimiento	Indiscreción /Habladuría /Murmuración /Chismorreo
Demérito /Desmerecimiento /Usurpación	Individualismo /Personalismo
Desaliño /Suciedad /Desaseo	Injusticia
Desatención al ciudadano	Irresponsabilidad /Incumplimiento /Ligereza /Abandono de las tareas
Desconfianza /Susplicacia / Inseguridad	Insensatez
Descuido	Insensibilidad /Indiferencia
Deshonor	Intolerancia /Intransigencia /Fanatismo
Desprecio /Maltrato	Mal ejemplo /Corrupción
Deslealtad /Infidelidad /Traición /Transfugismo	Mediatización /Obstrucción
Destemplanza /Desenfreno /Incontinencia /Intemperancia /Libertinaje	Mentira /Engaño /Falsedad
Discordancia / Desavenencia / Desacuerdo	Negligencia /Lentitud /Morosidad
Discriminación /Inequidad /Parcialidad /Favoritismo /Nepotismo	Ocultamiento /Opacidad /Turbiedad /Encubrimiento
Envidia	Subjetividad
Estancamiento	Vanidad/ Presunción/ Orgullo/ Soberbia /Arrogancia
Hosquedad /Aspereza	Violación de secretos

Cada uno de éstos participa, ya sea de manera directa o indirecta, en la corrupción o alteración de las funciones básicas de gobierno. También son consideradas conductas faltas de ética las siguientes: Atemorizar a la población mediante declaraciones alarmistas; manipular la opinión pública; ocultar situaciones que el gobierno conoce y son perjudiciales para la sociedad; usar información confidencial que permita obtener ventajas a los funcionarios públicos; tomar decisiones que beneficien a algunos grupos de interés; atender demandas dando una prioridad partidaria; poner condiciones para efectuar un servicio cuando sea un derecho ciudadano; gobernar obteniendo intereses en las empresas proveedoras del Estado; el incumplimiento de las tareas, el fraude electoral, el uso indebido de información, la obtención de regalos, favores, bienes en especie o sexuales entre otros.

Este tipo de actitudes operadas con frecuencia en el comportamiento de los servidores públicos se tornan hasta cierto punto “normales” sentando así precedentes en la forma de actuar. No obstante contrastan con las actitudes de los países considerados como los más limpios del mundo. Según los informes que desde hace años realiza *Transparencia Internacional*, estos países son los escandinavos: Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca. Cada uno de éstos posee un sistema de valores que fomenta el interés colectivo acompañado de un alto grado de desarrollo educativo que les hace actuar de maneras incluso consideradas como extrañas, sobretodo para quienes están al margen de estas culturas. Dos ejemplos permitirán comprender mejor esta idea: 1) *Finlandia*. La Primera Ministra fue acusada, el 20 de junio de 2001, por la oposición de haber mentido durante su campaña. Ante tal acusación renunció al sentirse ofendida por dicha afirmación, 2) *Noruega*. Durante el año 2002, una ministra del gobierno al salir de su trabajo realizó algunas compras personales. Al llegar a su casa se percató de haber pagado con la tarjeta que le da el Estado para asuntos oficiales. Por sentir que traicionaba la confianza de los ciudadanos declaró el hecho en cuestión y renunció a su cargo. El monto gastado era menor de 50 dólares.

Ante las inclinaciones hacía los antivalores es importante poner freno pues, como afirmó Aristóteles: “Los impulsos de los que no tienen dominio de sí mismos caminan con sentido contrario a la razón”.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro I, 1102

En definitiva, la debilidad o ausencia de principios y valores en la vida pública ha generado dentro de los sistemas políticos diversas manifestaciones no gratas, lo que ocasiona la desconfianza de los ciudadanos hacía sus gobernantes. Cuando un individuo se aleja de la virtud es propenso a caer en estados afectivos y acciones poco convenientes. “Los seres humanos son movidos hacía la malevolencia, la desvergüenza, la envidia; y en el orden de los actos, el adulterio, el robo, el homicidio, todas estas cosas, lo mismo que las que se les parecen, provocan discriminación, porque son malas en sí mismas. El sólo hecho de cometer una u otra de estas acciones constituye una falta.”¹⁴⁶ Cuando los servidores públicos son tocados por los antivalores, se olvidan de la razón de ser de todo gobierno que es la justicia o bien común de la comunidad política. Actualmente, se puede afirmar que los intereses de los políticos ya no son los intereses de los ciudadanos.¹⁴⁷ De manera que, como afirma Victoria Camps “Tenemos gobiernos con poca sustancia o con principios vacíos insustanciales” (Camps, 1996).

Cada conducta antiética, por sí misma, puede ser motivo de una amplia investigación para analizar sus causas y ofrecer alternativas. Sin embargo, aquella que más se evoca es la corrupción económica por considerarse un fenómeno mundial con graves repercusiones.

2. La corrupción: un viejo malestar que sigue presente

Muchos virtuosos en la oscuridad dejaron de serlo cuando obtuvieron el poder.

Santo Tomás de Aquino

La corrupción es una actividad que existe desde antaño y que ha acompañado al hombre en su desarrollo histórico, aunque es en las últimas décadas del siglo XX cuando se han conocido casos inauditos haciéndola cada vez más evidente. Actualmente, es un mal difícil de eliminar dentro de los gobiernos. Su estudio comienza por cuestiones básicas, saber qué es, cómo se manifiesta, qué factores la fomentan así como los diferentes efectos que produce en diversos aspectos de la vida: políticos, económicos, sociales y culturales.

¹⁴⁶ *Ética Nicomaquea*, Libro segundo, capítulo 6, 1107^a.

¹⁴⁷ Antonio Di Pietro, juez italiano responsable de la operación “*Manos limpias*” llevada a cabo en 1992, al referirse al gobierno de su país declaró: “Italia es un país extraño, en el que los miembros del gobierno han hecho exactamente lo contrario de su deber”. Entrevista concedida a *El País Semanal*, No. 1.408, septiembre 21 de 2003, p. 48

Los asuntos de gobierno, política y administración pública están corrompidos. El desvío de fines y recursos económicos es una realidad latente, no sólo en los gobiernos sino incluso en los organismos internacionales incluyendo a la misma ONU. La corrupción se manifiesta tanto en países desarrollados: Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia o España, como en países en vías de desarrollo: Argentina, Chile, Nigeria o República Dominicana. Sin duda, la revolución de la información y la explosión en las comunicaciones han hecho de muchos casos de corrupción un escándalo de alcance mundial. En palabras de Caiden, “La falta de ética, que podía esperarse en regímenes corruptos como el de Pakistán, Paraguay, India, Indonesia, Colombia y Zaire, también podía verse ahora en Estados Unidos, la Unión Soviética (y la Comunidad de Estados Independientes), Japón, Italia, China e incluso en Australia, los Países Bajos, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Suiza y Suecia, aunque supuestamente no en la misma escala ni tan inmerso en la cultura de la gobernanza. Y entonces alcanzó a la comunidad internacional con escándalos que posiblemente surgieron primero en la UNESCO y luego en organismos de Naciones Unidas, en la propia ONU, los bancos de desarrollo regional, la OTAN, la Unión Europea, y recientemente en las organizaciones no gubernamentales, inclusive en la organización de los Juegos Olímpicos. ¿Qué falló de manera tan generalizada en la ética del servicio público? ¿Por qué llevó tanto tiempo descubrir esos delitos públicos? ¿Han ido tan mal las cosas que ya no se puede confiar en ninguna organización de ese tipo?” (Caiden, 2001, 244).

La corrupción se ha expandido y establecido de tal modo que ya es una característica en la mayoría de los países del mundo. Para su estudio, seguimiento e intento de control, existen diversos organismos, entre ellos se encuentran: Transparencia Internacional (TI); la Oficina contra el Soborno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF).

La historia de la corrupción política es vasta e ininterrumpida. Hay testimonios de su existencia en diferentes tiempos y culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea de que la corrupción es algo inherente en el ser humano, que existirá siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. La corrupción ha llegado

incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno.¹⁴⁸ Para Francisco Laporta “La causa inevitable y, en último término, irreductible de la corrupción es la conducta deshonesta 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 ésta 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 ese antídoto tendrá mucha más fuerza si son internas al individuo (educación, convicciones, etc.) que si son meramente externas” (Laporta, 1997, 28).

El historiador mexicano Lorenzo Meyer¹⁴⁹ afirma que: “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 la 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.”

A pesar de que la corrupción es constante en la historia también es posible afirmar que desde las antiguas civilizaciones, tanto en Occidente como en Oriente, se encuentran repetidas expresiones de aversión y censura hacia ella, es decir, las prácticas corruptas y la falta de honradez han sido objeto de reproche moral en todas las culturas.

“La corrupción ha existido y existirá siempre, pero tal cosa no nos exime de desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance. Éste es uno de los puntos de partida necesarios para

¹⁴⁸ El profesor emérito estudioso de la corrupción en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Alejandro Nieto, sostiene que la corrupción es un mal que no tiene remedio. Durante el curso de verano impartido en el Escorial en el 2002, titulado *La corrupción política en España* señaló: “Cuando me preguntan si hay solución para la corrupción yo respondo con otra pregunta: y ¿qué remedio hay contra la vejez?”.

¹⁴⁹ Meyer, Lorenzo; “*La corrupción*”; En *Diario Reforma*, México, 16 de Marzo de 2000.

enfocar cualquier problema relativo a ella y para procurar evitar retóricas vacías e infecundas” (Laporta, 1997, 19).

2.1 La corrupción: su definición y su ámbito de acción

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define a la corrupción como: “Acción y efecto de corromper o corromperse. Es alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores”¹⁵⁰ Por su parte, el Diccionario Jurídico la define como: “Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio”.¹⁵¹

Las definiciones de ambas fuentes invitan a reflexionar sobre algunos aspectos. Cuando el diccionario de la RAE afirma que la corrupción se da en “*las organizaciones*” y sabiendo que éstas pueden ser públicas, privadas o de participación social, se puede sostener que la corrupción no es exclusiva del ámbito público. A continuación señala: “*pervertir o seducir a alguien*”, es decir, la definición no específica que ese “alguien” pertenezca a un sector en particular, reforzándose así la idea de que la corrupción es susceptible de producirse en cualquier ámbito, sea éste público o privado.

El diccionario jurídico también aporta elementos de interés. La expresión “*soborno de persona o autoridad*” puede ser interpretada de dos maneras, por un lado, la conjunción “o” puede estar actuando como sinónimo, lo que daría como equivalente la persona y la autoridad, aunque también se puede entender que son dos figuras o sujetos que representan ámbitos diferentes. Una persona <*cualquier individuo*> y, una autoridad <*una persona del gobierno*>.

Por otro lado, también existen definiciones de corrupción específicas enfocadas al ámbito de gobierno y asuntos públicos. 1) Para Eduardo Wills,¹⁵² la corrupción se define generalmente como el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o

¹⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 2001, Vigésimo segunda edición.

¹⁵¹ Julia Infante Lope, *Diccionario Jurídico*, Editorial Vecchi, Barcelona, 1984.

¹⁵² Eduardo Wills Herrera, “Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”, Memorias del seminario Corrupción y Descentralización, Red de solidaridad, Bogotá, 1997.

conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado. De manera más general, es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular. 2) El Banco Mundial¹⁵³ se refiere a la corrupción como “el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado”. 3) El profesor Joseph Nye¹⁵⁴ afirma que la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. También sostiene que implica una “conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales”.¹⁵⁵ 4) Para Jesús González Pérez¹⁵⁶, “La corrupción consiste en la utilización de las potestades públicas para intereses particulares cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o de un partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones.” 5) Para Francisco Laporta¹⁵⁷ “La corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. –y continúa- Conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)”. 6) Por su parte Van Klaveren señala que “un funcionario público corrupto considera su cargo como un negocio del cual buscará maximizar los ingresos. Por ello, el nivel de sus entradas dependerá de <la situación de mercado> y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia a costa de la demanda pública.”¹⁵⁸ 7) Para Carlos Cubillo “la corrupción es todo conjunto de acciones u omisiones generadoras de una conducta ilícita y dolosa, desarrollada clandestinamente por los titulares de las competencias necesarias para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y que provoca un beneficio injustificado –económico o de otra índole- a favor de la autoridad

¹⁵³ Banco Mundial, “Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del Banco Mundial” 1997.

¹⁵⁴ Joseph F. Nye, *Corruption and Political Development: A cost Benefit Analysis*, citado por Jorge García González en *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994, p. 35

¹⁵⁵ Nye, Joseph, *Corruption and Political Development*, en A.J. Heidenheimer (ed) *Political Corruption: A Handbook*, 1989, pp 963.

¹⁵⁶ Jesús González Pérez. “Ética en la Administración Pública”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1996, No. 73, p. 128.

¹⁵⁷ Laporta, Francisco, *Ibid*, p. 20

¹⁵⁸ Van Klaveren, Jacob, *En: Heidenheimer, Arnol*, 1997: 25-28

o empleado público que actúa, o de otras personas elegidas por él mismo, y todo ello en perjuicio de la integridad de los poderes públicos.”¹⁵⁹

Cualquiera de estas definiciones es válida pues la esencia es la misma. Un agente investido de autoridad se aprovecha del poder público para obtener beneficios privados convirtiendo ilícitamente la función pública en una fuente de enriquecimiento privado. No obstante, conviene reiterar que la corrupción no es exclusiva del sector público y que ahí donde hay intereses personales, y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos antieticos hay corrupción. “Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional.”¹⁶⁰ Si bien existen distintos puntos de vista respecto de la corrupción son dos los que se retoman para este estudio, los cuales se exponen a continuación.

2.2 *El sentido económico de la corrupción*

Se la caracteriza de este modo porque hay dinero de por medio. En el acto corrupto intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función mientras que otro necesita o requiere el servicio. Cuando el beneficiario ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la tarea o función quien solicita la recompensa es *extorsión*. Susan Rose–Ackerman, estudiosa de la corrupción, sostiene que “Como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso (...) Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluirla unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables” (Rose-Ackerman, 1999, 51).

¹⁵⁹ Carlos Cubillo, *La corrupción en la vida pública*, ensayo sin publicar, Madrid 2001.

¹⁶⁰ Malen Saña, Jorge, “*La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*”, Editorial Gedisa, 2003, p. 35.

2.3 El Sentido Amplio de la corrupción

Se refiere al significado mismo de la palabra.¹⁶¹ En su etimología “corrupción” proviene del término latino “*corruptio*” que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios en múltiples situaciones que están más allá de lo estrictamente económico. Los actos antiéticos, señalados anteriormente son casos evidentes de corrupción.

Ya sea el punto de vista *económico* o el punto de vista *amplio*, existe un abuso y aprovechamiento del cargo que se ocupa para obtener beneficios. La corrupción existe tanto en el ámbito público como en el privado y puede ser de carácter nacional o internacional. No obstante, es importante señalar que de los dos tipos señalados es en la versión económica donde los programas de gobierno ponen mayor énfasis para combatirla, por ejemplo mediante la creación de oficinas anticorrupción, aunque en realidad, es el segundo tipo el que requiere mayor atención dado que el problema se acompaña de otros elementos que lo hacen aún más complejo. De ahí que los distintos programas para enfrentarla fracasen.

¹⁶¹ Una definición, no exenta de cierta ironía, en relación a esta versión, es la que desarrolla Jesús Silva-Herzog Márquez quien escribió: “La palabra corrupción es olorosa. No convoca al ojo sino al olfato. Al pronunciar estas sílabas, la nariz, convertida en órgano de nuestra buena conciencia, se arruga instintivamente como queriendo evadir un sonido maloliente. En ese infeliz aroma está la memoria del concepto. Corrupción evoca el deterioro de las carnes, la descomposición de la vida, la fermentación, la podredumbre de un cuerpo que ha sido infectado por la muerte. La corrupción desintegra los tejidos hasta que el organismo resulta irreconocible, privado del esqueleto de su identidad.

En el primer diccionario del español, el bello *Tesoro de la lengua castellana o española* de Don Sebastián de Covarrubias de 1611 se encuentra la siguiente entrada: “*Corromper*. Del verbo latino *corrumpo*, *contamino*, *vitio*, *destruo*. Corromper las buenas costumbres, estragarlas. Corromper los jueces, cohecharlos. Corromperse las carnes, dañarse. Corromperse uno es desmayar, yéndose de cámaras. Corromper las letras, falsearlas. Corromper la doncella, quitarle la flor virginal. Corrupción, pudrimiento. Corrupción de huesos, cuando se pudren hasta los huesos; enfermedad gravísima y mortal. Corruptela término forense.” Corrupción es, en efecto, una enfermedad gravísima y mortal.

La corrupción pone al mundo patas arriba, lo dice el propio Tucídides, invade el lenguaje. Las palabras también se avinagran con la degradación de las costumbres. Cambiaron incluso el significado normal de las palabras en relación a los hechos, para adecuarlas a su interpretación de los mismos. Un poco más recientemente Octavio Paz decía: “Cuando una sociedad se corrompe, lo primero que se granjea es el lenguaje. La crítica de la sociedad en consecuencia, comienza con la gramática y el restablecimiento de significados”. La palabra, moneda del entendimiento se desmorona. La corrupción es trasgresión, abatimiento de fronteras: lo público se hace privado, lo privado público, la ley se convierte en mercancía, el deber se negocia”. “La corrupción y el liberalismo del favor”, en: *Revista ISONOMÍA*, No. 10, abril de 1999, México p. 41.

Por lo anterior, la falta de ética adquiere diversas manifestaciones. Una de ellas, la desviación de recursos públicos, contribuye al aumento de la desigualdad social en virtud de que la inmoralidad produce sectores marginados o condenados a la pobreza. Con ello se matan las ilusiones de los ciudadanos al mismo tiempo que se arrebatan las esperanzas de los que menos tienen.

2.4 Niveles de corrupción

La corrupción puede alcanzar distintos niveles sobre todo cuando se la define desde diferentes perspectivas. Heidenheimer establece dos clasificaciones. La primera es por colores: negro, gris y blanco. “La *corrupción negra* incluye todo el conjunto de acciones condenadas tanto por las elites morales del país correspondiente como por la ciudadanía en general; en ella suele existir una congruencia entre la ley y la opinión pública. La *corrupción gris* corresponde a aquella ambigua situación donde no hay consenso, pero donde sectores relevantes de la población –elite- están a favor de la condena; puede ocurrir que existan normas que sancionen tal tipo de acciones y, sin embargo, la ciudadanía no rechace abiertamente tales conductas. La *corrupción blanca* está libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad, ni la elite ni la ciudadanía en general la condenan abiertamente, por el contrario, la toleran, aunque no totalmente, sí en alguno de sus aspectos; en este contexto no existen leyes condenatorias de tales prácticas dada su falta de apoyo generalizado (Villoria, 2001,100). La segunda clasificación se determina en función de la gravedad del supuesto: pequeña corrupción, corrupción rutinaria y, corrupción grave. “La primera se refiere a los supuestos en los que se adaptan o interpretan las normas para beneficiar a un amigo; la segunda incluye todos los supuestos de favoritismo normalizado para beneficiar a amigos o correligionarios, con desprecio de los méritos, en el acceso a la Función Pública, en los ascensos o en la adjudicación de contratos; la tercera ya implica la existencia de un sistema organizado de abuso de poder por virtud del cual, aunque se tenga derecho legal a ciertos bienes y servicios, éstos sólo llegarán al ciudadano si el político correspondiente recibe un regalo, o aquellos supuestos de crimen organizado desde el poder” (Villoria; 2001, 101).

2.5. La corrupción en el ámbito público

Para Alan Doig (2001), “En muchos países, una fuente clave de corrupción puede ser el liderazgo político que se sirve a sí mismo, y un marco estatal amplio, ineficiente y políticamente influenciado y mal dirigido, dentro del cual los intereses privados individuales y de grupo tienen prioridad sobre el bien colectivo. Los empleados públicos tienen un poder discrecional considerable para acumular riqueza privada a través de la explotación de sus posiciones monopolísticas, mal e irregularmente pagadas, a menudo en connivencia con los políticos y hombres de negocios autóctonos o extranjeros. La corrupción por tanto, tiene lugar frecuentemente en las sociedades donde los empleados públicos tienen un considerable poder discrecional, rinden cuentas de forma limitada y hay poca transparencia en las operaciones del gobierno; en tales sociedades, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado a menudo son débiles o están poco desarrolladas.”

La corrupción pública tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. Estos protagonistas establecen dos ámbitos de corrupción: el político y el administrativo, aunque es difícil delimitarlos totalmente dado que no existe una clara línea divisoria sino una mezcla de complicidades.

2.5.1 La corrupción política

Se manifiesta cuando los políticos impulsados por el deseo de codicia, se aseguran una fortuna privada, desviando fondos de las arcas públicas, extorsionando a individuos y a empresas, aceptando sobornos para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, comprando votos en las elecciones o recibiendo contribuciones ilegales para su partido o aportaciones que califican de anónimas para ocultar su procedencia, las más de las veces reprochable, aun sabiendo que proceden de grupos acaudalados que esperan recibir favores.

El hecho de que los partidos políticos acepten aportaciones privadas anónimas da pie a diversas cuestiones: ¿Quiénes son en realidad esos generosos donantes que otorgan millones? ¿Cómo y qué clase de favores se cobran por depositar su dinero en

las arcas de los partidos? ¿Por qué los parlamentarios de cada país no crean una ley que prohíba recaudar donativos anónimos? En países como el Reino Unido, Francia, Italia o Alemania los donativos anónimos, después de cierto monto, están prohibidos.¹⁶² La definición de las políticas en función de los intereses de grupos y el reparto de cargos para amigos y familiares es también una forma de corrupción.

La corrupción política es una de las primeras formas de corrupción. Ésta “se da cuando quienes detentan el poder o una responsabilidad estatal son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa. Lo relevante es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas” (Laporta, 1997, 20).

El *Informe Global de la corrupción 2004*¹⁶³ concluye que “Ningún país en el mundo es inmune a la corrupción política. El problema abarca una variedad de actos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de dejar el cargo. Incluye actos proscritos por las leyes nacionales e internacionales así como actividades que no son ilegales, pero que tienen una influencia corruptora en el proceso político, como por ejemplo cuando las compañías del sector privado acuden al cabildeo para obtener favores políticos.”¹⁶⁴

En dicho informe se presenta una lista con los nombres de los políticos más corruptos en el mundo. El cuadro siguiente señala quiénes son esos personajes.

¹⁶² Ver artículo “Reino Unido, Francia, Italia y Alemania tienen prohibidos los donativos anónimos”, *El País*, 19 de octubre de 2003.

¹⁶³ *Informe global de la corrupción 2004*, op. cit.

¹⁶⁴ *Informe global de la corrupción 2004*, op. cit.

LOS HOMBRES MÁS CORRUPTOS DEL MUNDO EN EL AÑO 2004

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Cálculo de fondos malversados</i>	<i>PIB per cápita (2001)</i>
Mohamed Suharto	Presidente de Indonesia, 1967-1998	15 a 35 mil millones de dólares	US \$ 695
Ferdinand Marcos	Presidente de Filipinas, 1972-1986	5 a 10 mil millones de dólares	US \$ 912
Mobutu Sese Seko	Presidente de Zaire, 1965-1997	5 mil millones de dólares	US \$ 99
Sani Abacha	Presidente de Nigeria, 1993-1998	2 a 5 mil millones de dólares	US \$ 319
Slobodan Milosevic	Presidente de Serbia /Yugoslavia 1989-2000	Mil millones de dólares	Dato no disponible
Jean-Claude Duvalier	Presidente de Haití, 1971-1986	300 a 800 millones de dólares	US \$ 460
Alberto Fujimori	Presidente de Perú, 1990-2000	600 millones de dólares	US \$ 2051
Pavlo Lazarenko	Primer Ministro de Ucrania, 1996-1997	114 a 200 millones de dólares	US \$ 766
Arnoldo Alemán	Presidente de Nicaragua, 1997-2000	100 millones de dólares	US \$ 490
Joseph Estrada	Presidente de Filipinas, 1998-2001	78 a 80 millones	US \$ 912

Fuente: Informe Global de la Corrupción 2004, Transparencia Internacional

El Informe Global de Corrupción 2004 expone en detalle los fondos supuestamente malversados por estos 10 líderes políticos de las últimas dos décadas. “Se dice que durante su desgobierno, Alberto Fujimori, Presidente de Perú desde 1990 a 2000, robó 600 millones de dólares y el presidente de Nicaragua entre 1997 y 2002, Arnoldo Alemán, 100 millones de dólares, en un país con una renta *per cápita* de 490 USD. Casos como el de Alemán y Fujimori son muestra de la complicada situación política en Latinoamérica.¹⁶⁵

Muchos son los escándalos por corrupción política en diferentes partes del mundo. En los últimos años, los casos giran, sobre todo, alrededor del financiamiento corrupto de partidos políticos y candidatos. En este aspecto, aunque existen las herramientas necesarias para que los gobiernos mermen el problema, por ejemplo convirtiendo la recepción de donaciones en actos ilegales, la mayoría no ha adoptado las salvaguardas necesarias. La persecución de estas prácticas de corrupción política ha sido tímida o débil ya que los protagonistas de esta modalidad son precisamente aquellos individuos en quien la soberanía popular ha depositado su confianza para que administren el Estado, por lo que se amparan en fueros especiales. “La corrupción de cuello blanco despunta en personajes de gran cultura y renombrada distinción, influyentes en las instituciones estatales, las cuales les garantizan su impedimento para procesarlos por sus dolosas actuaciones” (Arcila, 2000, 17).

Consecuencia del afianzamiento y expansión de la corrupción en política es el escepticismo de los ciudadanos hacia los asuntos políticos, con la consecuente desconfianza en las instituciones, situación que llevada al extremo puede dar pie a brotes de ingobernabilidad. La corrupción política ha generado que, en la opinión pública, se asocie de manera estrecha política con corrupción. Algunas expresiones comunes entre los ciudadanos respecto a sus gobernantes son: “Todos los políticos son corruptos”, “Los gobernantes no saben de ética”, “La ética en el ámbito público es una utopía”, “La ética no es de este mundo”.

2.5.2 *La corrupción administrativa*

Ésta se produce en las instancias de la administración pública. Se caracteriza por el abuso de los deberes del funcionario público para obtener beneficios propios.

¹⁶⁵ Cf. *Informe Global de la Corrupción 2004*, op. cit.

Cuando el principio de avaricia toca la mente del hombre éste hace que piense y busque obtener ventajas lucrativas desde cualquier lugar donde se desempeñe. Dicho principio también existe en el ámbito administrativo por lo que algunos funcionarios públicos al ser tocados por él se han visto envueltos en escándalos de corrupción. “La corrupción administrativa o de los empleados públicos no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a otra, donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno” (Villoria, 2000, 24).

Los actos improcedentes de algunos funcionarios públicos, al ventilarse a través de los principales medios, han ocasionado que algunos Estados establezcan medidas dentro de sus programas de gobierno a fin de combatir la corrupción.

3. Factores que fomentan la corrupción.

La corrupción es un vicio muy antiguo que a lo largo de la historia ha desarrollado diversas maneras para subsistir y expandirse. Por existir diversas formas para caracterizarse se agrupan en dos tipos: a) Factores socioculturales o externos al individuo y b) Factores internos o estados afectivos al individuo. A continuación se desarrollan cada uno de éstos.

3.1 Factores socioculturales o externos al individuo

Se agrupan en cuatro tipos: políticos, económicos, administrativos y sociales, aunque conviene señalar que algunas de las causas que aquí se presentan se entremezclan en diferentes ámbitos.

3.1.1 Factores políticos.

Se consideran factores políticos aquellos elementos que por su relación con el poder público contribuyen a la realización de prácticas indebidas. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- *El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañada de la ideología neoliberal.*

La teoría política señala que aquellos sistemas políticos que están constituidos por una elite económica y que tienen por principio en su forma de gobierno el interés desmedido por las riquezas se denominan oligarquías. Un Estado o país es oligarca cuando en él gobierna un grupo de hombres, sin ser demasiados, que se caracterizan por ser los más ricos. Estos acaudalados trasladan los principios y valores de su estilo de vida a los distintos ámbitos de la vida pública generando así una complicidad con los gobernantes. Algunas veces los potentados ocupan cargos públicos y otras veces los gobernantes se tornan potentados. Esta situación genera que se vayan modificando las actitudes y comportamientos de los funcionarios cuyos valores se tornan acordes a estos principios. Los sistemas oligárquicos, como les denomina la teoría política clásica, son los actuales gobiernos neoliberales en los que se valora ante todo el individualismo, el dinero, así como las posesiones materiales. Toda actividad que se realiza bajo esta forma de gobierno gira en torno al capital con el que se pueden adquirir los elementos materiales que se deseen. En los Estados oligárquicos o neoliberales se fomenta la riqueza para una minoría o elite a costa del incremento de la pobreza en el resto de la población.

Hoy en día, dado que la ambición es ilimitada y se poseen los instrumentos necesarios (tecnología, medios de comunicación, transportes) para llegar a cualquier parte del planeta, las oligarquías compiten por la riqueza mundial. Este deseo por acumular bienes materiales se ha extendido a través de la globalización o mundialización a casi todo el planeta logrando penetrar y alterar en distintos ámbitos: individual, familiar, laboral, cultural, gubernamental, etc. La historia demuestra que muchos hombres en el gobierno se han corrompido por la ambición de riquezas y, en la medida en que ha estado en su mano, han arruinado al Estado.

- *Ausencia de un perfil definido para los cargos políticos por elección*

No en todos los gobiernos y parlamentos contemporáneos existe un perfil básico con valores bien definidos de las personas que ocupan los cargos públicos ya sea por oposición o por elección, lo que deja un amplio margen a que cualquier individuo,

incluso careciendo de valores, se encuentre en posibilidad de ocupar un cargo. Ante la ley, cualquier persona puede ocupar un cargo público, siempre y cuando sea el idóneo. Precisamente éste elemento de idoneidad es el que marca la diferencia, es decir, los cargos del Estado no deben ser para cualquiera sino para los más aptos, los más leales a la Constitución, los más capaces de practicar la justicia, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio.

Dado que los cargos públicos son honores del Estado, quien los ocupe debe poseer una gran preparación, por eso el filósofo Irlandés Edmund Burke¹⁶⁶ afirmó: “La ciencia del gobierno que es práctica en sí, es una ciencia que exige mucha experiencia incluso más experiencia que la que pueda acumular una persona en toda su vida por sagaz y observadora que sea”. Contrario a esta verdad hoy en día cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En la vida contemporánea, sobre todo en los países en transición a la democracia, existe una especie de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca de una mínima cultura política, y más aún sin la comprensión de la importancia y responsabilidad que ello implica. En la actualidad quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses. El carisma ha sustituido a la capacidad, la mentira a la verdad y la imagen a la sensibilidad.

La política exige mayor preparación que cualquier área de conocimiento, sencillamente porque es la que gobierna. La política carga con la responsabilidad de saber dirigir un Estado, de canalizar el rumbo de un país, de cumplir con todos los intereses de los miembros que lo integran. La política tiene el compromiso de velar por el nivel de vida de sus representados, de darles empleo, educación, seguridad, de vigilar que la conducta de los ciudadanos se ajuste a los marcos legales y a los valores sociales. La política decide qué puede ser conveniente para la comunidad y el político es el arquitecto del Estado que traza los planos y las rutas hacía donde avanzar.

Hoy en día, para ocupar un cargo público sólo se requiere estar postulado por un partido político. Y al haber distintos partidos cuyo objetivo principal es obtener el poder en vez de unir criterios, se produce una confrontación que a su vez divide a la población, la cual, al ingresar en el juego político, termina creando enemistades, rencillas, rencor e incluso venganzas entre amigos y familiares.

¹⁶⁶ *Cr. Textos Políticos.*

Si para ocupar un puesto en cualquier trabajo se elige a la persona más óptima, cuánto mejor será contar con un perfil para los cargos de gobierno y de función pública. De esta manera, la disciplina política podrá ser más eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus metas lo que contribuirá a la recuperación de la confianza y credibilidad de la comunidad.

- *La debilidad de valores éticos en el ámbito público*

El descuido u omisión de instrumentos, ya sean normativos (leyes, códigos, reglamentos) o bien herramientas de control, supervisión y evaluación así como la falta de programas de inducción, formación, capacitación enfocados a la actualización y desarrollo de personal que fomenten los valores éticos, otorga un campo fértil para el desarrollo de la corrupción en las instituciones públicas.

Existen servidores públicos que carecen de compromiso y un espíritu de servicio que les motive a actuar al servicio de la sociedad. Max Weber decía que hay individuos que viven *para* la política y otros que viven *de* la política. Parafraseando esta afirmación, es posible decir que en la administración pública hay individuos que viven *para* la administración y otros que viven *de* la administración, desafortunadamente estos últimos son muy numerosos.

Cuando se carece de principios que verdaderamente lleguen a las raíces del pensamiento a fin de generar una conducta íntegra es fácil caer en la práctica de contravalores y desviarse fácilmente de los deberes y obligaciones.

- *Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción*

Existen teóricos que justifican la práctica de conductas indebidas. Para los llamados <funcionalistas> la corrupción es un recurso necesario, se utiliza por ejemplo para acelerar los procesos administrativos. En esta corriente de pensamiento el corrupto es considerado como “*un experto en atajos*”, alguien necesario para hacer el trabajo sucio. Éstos critican a los <moralistas> quienes consideran que la corrupción es algo patológico, un obstáculo al desarrollo económico así como una amenaza a la política porque permite el acceso de personas sin escrúpulos a puestos de poder. “Los funcionalistas han afirmado que la corrupción tenía sus raíces en el propio sistema, intentando explicar históricamente la aparición periódica de formas de mala

administración, con utilización privada o apropiación de recursos públicos (...) La hipótesis principal es que la corrupción es una <disfunción funcional>, por la cual se reemplazan unas normas viejas y obsoletas por otras nuevas que se adaptan a los cambios que se producen en otros subsistemas. Una vez cumplidas sus funciones políticas y económicas, desaparecerá. (...) Más aún, se llegó a pensar que la corrupción tenía un efecto positivo en algunas fases del ciclo económico permitiendo superar obstáculos burocráticos, estimulando inversiones y fomentando la creación de empresas” (Della Porta, 2001, 23). En el lenguaje de quienes están a favor de la corrupción existe “el concepto de *soborno virtuoso* al señalar que los sobornos a menudo funcionan como el “lubricante” que puede acelerar las ruedas del comercio” (Wei, 2001, 86)

Las ideas de los funcionalistas de la décadas cincuenta y sesenta del siglo XX han sido abandonadas poco a poco por nuevas interpretaciones como la *political economy approach* que ha adoptado en su lugar una determinada perspectiva del individualismo. Ésta considera a la corrupción política como el resultado de un cálculo racional de costes y beneficios. “Diversos estudios comparten la idea de que la corrupción procede de un cálculo por parte de los individuos. Éstos son considerados como seres calculadores que tratan de asegurar sus propios intereses en un mundo de escasos recursos. Más concretamente se cree que a los políticos y a los burócratas les interesa tanto el dinero como el poder y por eso tratan de lograr un punto de equilibrio entre los comportamientos adecuados para obtener dinero para ellos, y los necesarios para ser reelegidos o para conservar sus puestos de trabajo. Partiendo de un comportamiento individual dominado por intereses materiales privados, estos estudios han descubierto algunas variables que pueden influir en los cálculos individuales de si es o no ventajoso participar en una transacción corrupta. La *political economy approach* tiene el mérito de reflejar detalladamente las variables que influyen más directamente en la decisión de participar en la corrupción. Pero también esta decisión ha sido criticada por la parcialidad de sus principios. Sus hipótesis analíticas de naturaleza económica se expresan por medio de modelos lógico-deductivos más o menos formalizados que parten del postulado de que los individuos se comportan de manera racional y se orientan a sacar el máximo provecho. Aunque muy <elegantes> en su formulación, estos modelos analíticos tienen serias dificultades por considerar adecuadamente la diversidad de las motivaciones individuales. Aunque los *political economists* mencionan una variable llamada <coste moral>, en realidad no la tienen en cuenta a la

hora de decir cuáles son las características individuales de propensión a la corrupción, considerando a menudo el coste moral de participar en actividades ilícitas como una constante.” (Della Porta, 2001, 24)

Quienes argumentan en favor de la corrupción señalan que en los países en los que existen demasiadas leyes, reglamentos así como trabas burocráticas, sólo mediante el soborno es posible burlar el control del gobierno y acelerar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos comerciales y económicos.

- *Lealtad, interés y pertenencia a un partido*

Cuando se llega a ocupar un cargo público mediante formas deshonestas como son: el compadrazgo,¹⁶⁷ la palanca¹⁶⁸ o enchufe¹⁶⁹ o nepotismo existe una deuda y un compromiso con aquél que realizó la recomendación generando así una obligada gratitud que se convierte en lealtad, en muchos casos excesiva. De hecho, el recomendado llega a olvidar sus deberes para con la institución, favoreciendo esencialmente a quién en su día le ayudó.

Cuando es un partido quien gestionó la ayuda sucede lo mismo. Se trabaja para el partido desde el interior de las instituciones públicas usando todos los recursos disponibles: bienes muebles, inmuebles o perecederos, recursos financieros, incluso hasta el personal subordinado aunque éste nada tenga que ver con el partido. Todas estas acciones desvían los recursos públicos, sirven para intereses de grupo y van en contra de toda norma o código ético institucional, incluso del más mínimo sentido común o de dignidad humana.¹⁷⁰

- *Sentido patrimonialista de los recursos públicos*

Algunos servidores públicos en el cargo toman aquello que es patrimonio público como si fuera de su propiedad. Disfrutan y dilapidan los recursos y bienes para uso y goce de interés privado, tanto los bienes muebles o inmuebles como los perecederos. Este disfrute de lo público va desde elementos sencillos de papelería,

¹⁶⁷ Expresión típica mexicana que se refiere a tener un padrino con buenas relaciones que le ayude.

¹⁶⁸ Expresión popular que se usa en México, se refiere a tener un conocido con poder para influir.

¹⁶⁹ Expresión española con el mismo fin que la anterior.

¹⁷⁰ En México, en periodos de campañas electorales, algunos directivos de las instituciones públicas, para apoyar a su partido, ordenan que el personal de la institución se reúna en la calle en horas laborables para entregar propaganda o asistir a los mítines de su partido, bajo la amenaza de atenerse a las consecuencias.

(lápices, plumas) pasando a otros más costosos como mobiliario, equipo tecnológico, uso de vehículo oficial, hasta llegar a situaciones extremas como el uso del avión presidencial, o la utilización de algún edificio o lugar público para uso privado.

En países del tercer mundo, los gobernantes solicitan créditos o préstamos internacionales bajo el argumento de ser destinados a proyectos de inversión, pero una vez obtenidos esos recursos los desvían para fines de interés personal siendo que el préstamo pasa a ser deuda pública y deberá ser pagado por todos los ciudadanos.

3.1.2 Factores económicos.

En este subapartado se agrupan aquellos factores que fomentan la corrupción y que tienen que ver con los aspectos de la crematística.

- *El espíritu capitalista*

Con el ascenso al poder de la burguesía y el nacimiento de un nuevo sistema económico: el capitalismo, la sociedad da un giro en sus cimientos. Nuevos valores plasmados por el liberalismo del siglo XVIII sustituyen a los anteriores. Entre ellos se encuentran: el libre comercio, la no intervención del estado en la economía o la libertad de amasar bienes materiales y acumular riquezas. Al conjunto de estos valores es a lo que Weber denominó “espíritu del capitalismo” o “espíritu capitalista”¹⁷¹ el cual se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo. “La calificación de capitalista responde al hecho de que esa mentalidad encontró en la empresa capitalista moderna su forma más adecuada y porque se convirtió asimismo en el motor <mental> más adecuado para la misma aunque Weber insiste en que “espíritu capitalista” y “sistema capitalista” no son lo mismo: la mentalidad o actitud y el sistema o forma se comportan de forma relativamente independiente entre sí. El <espíritu>, es por tanto, una actitud, un *habitus*, es decir, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con lo que organiza su vida. El espíritu es relativamente independiente de las ideas, por una parte, y de las instituciones o sistemas en las que se desenvuelve la

¹⁷¹ Para una mayor explicación sobre estos conceptos confróntese *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, de Max Weber.

acción del individuo, por otra. El <espíritu> capitalista, en concreto, es esa actitud o mentalidad respecto a la actividad económica caracterizada por aspirar a ganar dinero como un fin en sí mismo.” (Abellán, 2003, 17).

A partir de la Edad Moderna los descubrimientos geográficos y los avances científicos empezaron a transformar profundamente la economía y la vida en Europa, desde donde empezaron a irradiarse los cambios a otras regiones del mundo. En las ciudades, la burguesía mercantil, emergió como un nuevo poder que acabaría desplazando a los señores feudales, dueños de las tierras. Ya en el siglo XVIII las ideas de Adam Smith, con su mencionada *mano invisible*, se acogieron como la doctrina legitimadora del nuevo poder que, reforzado con los éxitos de la Revolución Industrial, siguió expandiendo sus mercados. Para atenderlos y multiplicar su eficacia, surgieron instituciones y actividades específicamente financieras, dando nuevos matices al poder del dinero al mismo tiempo que las colonias europeas en todo el mundo testimoniaban su poderío político. Mientras que, “A lo largo del siglo XX, con sus dos grandes guerras y con la importancia durante decenios de una ideología rival, la hegemonía europea sobre el mundo ha dejado paso a otra estructura política, con una descolonización creadora de numerosos países formalmente independientes y una supremacía política y, sobre todo, militar de Estados Unidos.” (Sampedro, 2002, 51).

La composición del orden internacional después de la segunda guerra mundial marca una nueva geografía política caracterizada por la guerra fría. El derrumbe del bloque socialista da pie a un nuevo ciclo hegemónico fruto del nuevo equilibrio en las relaciones de fuerza tecnológica y financieros entre las tres países que se mantienen como líderes en sus regiones y que dominan la economía mundial: Estados Unidos, Alemania y Japón. Sin embargo son los primeros quienes despuntan y se consolidan como el nuevo imperio del mundo, y como tal propagan su ideología, su estilo de vida, sus valores de consumo y sus creencias al resto del planeta.

El espíritu capitalista tiene su manifestación en la libre empresa, en el reconocimiento y adopción de sus valores y cultura organizativa. El Taylorismo, que marcó una etapa de la historia, sigue vigente aunque ahora se le conoce como neotaylorismo o postaylorismo. Esta corriente rescata los valores que le son propios en su origen: iniciativa, innovación, competencia. El éxito se mide por los resultados y éstos se buscan como sea, incluso comportándose de forma contraria a la ética. En afán de ese éxito el ser humano saca lo peor que tiene dentro.

- *Los principios de la empresa privada aplicados al ámbito público*

Algunas técnicas de la empresa privada, acompañadas de una filosofía gerencial, han sido transferidas al sector público. Esta filosofía, que en su origen responde al interés privado, paulatinamente se ha ido consolidando dentro del sector público. El fin de la administración privada es, sin lugar a dudas, obtener ganancia; sin embargo, el objetivo de la administración pública, si bien también necesita forzosamente recaudar recursos (objetivo económico), no se queda únicamente en esto, sino que tiene otros objetivos como el social y el de servicio. El primero tiene que ver con garantizar los mínimos de bienestar (educación, salud, alimentación, empleo, vivienda) es decir, crear unas condiciones para que los ciudadanos puedan vivir dignamente y, de ser posible, elevar su calidad de vida, mientras que el segundo se refiere a la prestación y operación adecuada de los servicios públicos.¹⁷²

De esta manera las tareas de gobernantes y funcionarios deben ir dirigidas a gobernar para sus ciudadanos resolviendo sus problemas, no vendiéndoles productos. Sin embargo, como resultado de la filosofía empresarial aplicada en el servicio público, algunos funcionarios se han convertido o están en camino de convertirse en vendedores de servicios. Es necesario recordarles que no son gerentes de sucursales como en la iniciativa privada sino servidores públicos en instituciones de gobierno.¹⁷³

La vieja idea de “*Dejar hacer, dejar pasar*” del mercado liberal del siglo XVIII llegó también al ámbito público. Análogamente, en política se hace una oferta de candidatos y quien tenga mayor demanda, expresada mediante las elecciones, es quien gana. Es decir, vende más quien más publicita. De esta manera, los candidatos se han convertido en productos vendibles. Se les asesora en aspectos como el corte de pelo, la vestimenta, los accesorios y especialmente en el lenguaje no verbal. De ahí que la

¹⁷² En su obra *Política*, Aristóteles advierte sobre las consecuencias de colocar hombres de negocios en los puestos públicos señalando que en su época algunos pueblos establecieron una ley que prohibía que aquellas personas que habían tenido negocios privados ocuparan cargos públicos, sencillamente porque esas personas habían aprendido a lucrar y ello alteraría la función de gobierno.

¹⁷³ El hecho de equipararse un funcionario a un empresario ha dañado la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. En México, algunos políticos y altos funcionarios equiparan sus sueldos a los de los directivos del sector privado sin tomar en cuenta que las instituciones públicas no son empresas lucrativas y no producen ganancias económicas. De esta forma, incrementan sus ingresos de manera notable bajo el argumento de haberlos homologado. Dos casos que fueron muy polémicos son el del Gobernador de Sinaloa (1999-2004) Juan S. Millán Lizárraga y el del Alcalde del municipio de Ecatepec (2000-2002) Agustín Hernández Pastrana.

propaganda, la aparición en los medios, el empleo de eventos espectaculares sean claves para difundir una imagen, muchas veces ficticia, del candidato.

Las aportaciones teóricas que se han venido realizando en el estudio de las organizaciones privadas, tanto desde perspectivas psicológicas y sociológicas como económicas han sido retomadas y aplicadas en el campo de la administración pública buscando elevar su eficacia y eficiencia. Sin embargo, hay que señalar que estos estudios deben ser aplicados con cautela y crítica ya que las organizaciones públicas tienen, como su propio nombre lo indica, una función de servicio público, cosa que no tiene la empresa privada. Sin embargo, cada vez más se va desvaneciendo esa división tajante entre lo público y lo privado, y hoy se puede hablar de la “privatización de lo público” o la “publicización de lo privado” y, en ambos casos, es posible establecer un conjunto de principios y técnicas para el logro de un propósito independientemente de que el encargado de realizar dicho propósito sea un organismo público o privado. No obstante, es necesario recordar lo que la teoría política enseña y es que los gobernantes deben actuar bajo los principios de justicia y equidad, mediante el ofrecimiento de unos mínimos de bienestar (salud, educación, empleo, calidad de vida, seguridad), principios éstos que son ajenos a los criterios empresariales.

La participación de la empresa privada no se reduce a la influencia de sus valores, va más allá, es directa y real. Existen elites económicas que otorgan financiamiento para las campañas políticas, así como hombres de negocios que directamente participan en política. Max Weber señaló un tipo particular de intervención: el *Boss*, un empresario capitalista dedicado a reunir votos. “El *Boss* es un hombre absolutamente gris. No busca prestigio social, por el contrario busca exclusivamente poder como medio de conseguir dinero... *El Boss* no tiene principios políticos firmes, carece totalmente de convicciones y sólo se pregunta cómo pueden conseguirse los votos. No le importa ser socialmente despreciado como profesional, como político de profesión.”¹⁷⁴

La idea de aplicar herramientas privadas al sector público se incorpora en una nueva corriente de la teoría de la administración pública, sobre todo a partir de la década de los noventa (siglo XX), denominada Nueva Gestión Pública. Esta nueva alternativa pretende crear una administración ágil, más eficaz, que responda a las necesidades y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia. Para Barzelay (1998)

¹⁷⁴ Max Weber, *El político y el científico*, p. 143

“La Nueva Gestión Pública implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. Representa un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Las estrategias modernizadoras para este enfoque tienen su origen en países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Algunas herramientas significativas de esta corriente son: la desregulación, la generalización, la privatización, la externalización¹⁷⁵, la participación ciudadana, etc. Todo ello intenta vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado <postburocrático>”.

Para Omar Guerrero (2004,11) “Emanado de los procesos de privatización de la década de los ochenta -segregación de funciones del Estado hacía el mercado-, el nuevo manejo público personifica la endoprivatización de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales que aplauden el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tiene con el espíritu solidario de lo público. El nuevo manejo público es un infante de segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros. Su presencia en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio conocidos en la economía neoclásica como catalaxia. Su nacimiento refiere a la economía planetaria contemporánea en su conjunto, pero enfatiza especialmente el tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacía el comercio” Y continúa “El modelo neogerencial tiene un propósito trascendental: alterar por siempre el destino de todas las administraciones públicas del mundo, mediante la implantación planetaria de un modelo estándar de manejo público consonante con los imperativos de la globalización. Se trata de lo que Osborne y Gaebler han llamado una Revolución Global cuya característica esencial consiste en ser inevitable” (Guerrero, 2004, 243).

Ante la gama de herramientas modernizadoras, Carles Ramió (2001, 2) ha establecido una clasificación basada en agrupar, por un lado, aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque de empresa y que hacen énfasis en la economía, la eficacia, la eficiencia de los aparatos públicos y que a la vez proponen una

¹⁷⁵ Según Carles Ramió, la externalización debe ser entendida como aquellos servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro.

clientización de los ciudadanos; a este grupo lo denomina *Neoempresarial*. Por otro lado, reúne los enfoques que ponen especial atención en la politización, la racionalización, y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública; a este grupo le ha denominado *Neopública*. El peso distribuido en estos dos grupos es desigual en virtud de que las corrientes neoempresariales representan la mayoría de las técnicas y de la literatura existente por lo que resultan ser la fuente de inspiración directa en los equipos de gobierno de las administraciones públicas.

Entre las características más destacables de las corrientes neoempresariales se encuentran: menor intervención del Estado; delegación de los servicios a organismos privados; mutación en la administración pública, de ser originalmente proveedora a convertirse en intermediadora de servicios; adopción del lenguaje y conceptos del sector privado; adopción del criterio de que el ciudadano es un cliente; desregulación jurídica; adopción de la teoría de la calidad; ajuste de personal así como ajuste presupuestal. Sin embargo, la implementación de los principios empresariales, conlleva consecuencias que modifican la estructura, funcionamiento y filosofía de toda la administración pública. Con la aplicación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública las primeras confusiones entre lo público y lo privado comienzan a surgir. Con esta nueva corriente también se incorporan dentro del sector público gerentes y administradores de empresas. Resulta evidente la transferencia en la forma de trabajar de la administración privada a la pública. Se intenta gobernar como si se administrara una empresa privada y se produce, incluso, un cambio en el lenguaje manejado. Los altos funcionarios de la administración pública serán ahora denominados gerentes mientras que los ciudadanos se convertirán en clientes.¹⁷⁶ Todo este ambiente de confusión no hace sino favorecer la corrupción en virtud de que la corrupción pública tiene su correspondencia en el ámbito privado.

En definitiva, afirma Carles Ramió, “Hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la

¹⁷⁶ Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos, de hecho son los accionistas de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados en el rol del cliente. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos” (Ramío, 2001, 19).¹⁷⁷

Una interesante crítica respecto a la aplicación de la gerencia pública en el Reino Unido la presenta Bovaird y Löffler, al señalar tres problemas conceptuales: “El primero consiste en aplicar las ideas del gerencialismo sin prestar suficiente atención a sus inherentes limitaciones. En línea con los análisis de Pollit, la nueva gestión pública no sería más que una versión renovada, o más bien renacida, de la gerencia clásica (scientific management) con una severa incapacidad para abordar problemas complejos o de racionalidad limitada y una acentuada inclinación por las especificaciones de producción y medición. El segundo problema revelaría la incapacidad para comprender que, a pesar del tamaño del gobierno o, mejor aún, de las dimensiones del ejecutivo y de su complejidad, gobernar es una empresa única. Gobernar no consiste en agregar dimensiones, sino en manejar un sistema de múltiples dimensiones (procesos políticos, sistemas de responsabilidad, presupuestos, función pública, etc.) que operan en una determinada cultura político-administrativa. Para conseguir un cambio en el nivel sistémico no se puede actuar en una sola de sus dimensiones. El tercer problema se debe a un error de comprensión. La gestión pública no trata sólo sobre cómo proporcionar servicios públicos, sino que al mismo tiempo institucionaliza valores profundos sobre el orden de gobierno o gobernanza y es, por lo tanto, inseparable de la disposición institucional en la que se haya inmersa” (Olías, 2005, 129).

De la experiencia británica la autora concluye, por un lado, “que es necesario reflexionar sobre los servicios públicos desde su raíz, como un conjunto de bienes y servicios estrechamente vinculados al tipo de relación que la administración entabla con los ciudadanos y que forman parte de la empresa de gobierno” y por otro, “que no se

¹⁷⁷ Un caso que ilustra el ascenso de lo privado a lo público es el cambio de gobierno en México en el año 2000. Después de más de 70 años de contar con un mismo partido en el gobierno (PRI), en el que principalmente quienes gobernaban eran políticos (lo que no significa necesariamente que eran buenos), con el nuevo gobierno se dio un cambio en la forma de estructurar al equipo de gobierno. El presidente entrante, Vicente Fox, líder del partido Acción Nacional (PAN) y antiguo gerente de la Coca Cola, en México, nutrió su equipo de gobierno con empresarios del sector privado y no con gente de trayectoria y experiencia política probada.

debe olvidar que el Estado, aunque ya no dispone del monopolio sobre la *expertise* ni sobre los recursos económicos e institucionales para gobernar es sin embargo, el instrumento clave para perseguir el interés general o colectivo.” (Olías, 2005, 130).

Pese a estas críticas, existe una tendencia grande a seguir las técnicas neoempresariales en relación a las neopúblicas. La razón estriba en que éstas últimas son mucho menos atractivas para los gestores políticos. Los valores y principios de ética pública están en desventaja con los valores empresariales. La razón a esta falta de interés parece obvia pues los valores neoempresariales de carácter instrumental sólo se implementan, lo que los hace más operativos y prácticos, mientras que los valores de la ética pública primero hay que interiorizarlos para después poder transmitirlos a los servidores públicos tratando de despertar la conciencia, proceso lento, sobre todo si se quiere llegar a las raíces de la persona.

Las técnicas neoempresariales provienen de las principales países en que existe una relación integral entre gobernantes y empresarios (Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda). En estos países, algunos empresarios son al mismo tiempo gobernantes o viceversa. De esta manera trasladan la idea y los mecanismos de administrar empresas al ámbito público. Estas herramientas son retomadas e impulsadas mediante manuales por organismos internacionales, como el Banco Mundial o la OCDE, y sugeridas como herramientas de éxito. Cuando los instrumentos de la Nueva Gestión Pública son implantados en naciones con diseños institucionales diferentes al de los países de origen, como por ejemplo los países latinoamericanos, pierden una buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan la consecución de la eficacia y eficiencia en las instituciones públicas de los países en que se implementan. De hecho, el contexto histórico, social, económico y político es diferente en toda nación, de ahí que no existan formulas mágicas, válidas para todos.

El fracaso, en muchos casos, de las estrategias y herramientas neoempresariales en las administraciones públicas latinas y del tercer mundo obedece a la ya mencionada confusión entre las distintas formas de gobierno. Muchos operadores de las herramientas privadas olvidan o son incapaces de percibir que el ámbito público difiere del privado, que su naturaleza, objetivo y maneras de actuar son distintas.

- *El comportamiento de los Organismos Financieros Internacionales.*

Con fundamento en el Consenso de Washington,¹⁷⁸ surgido en la década de los noventa del siglo XX, los Organismos Financieros Internacionales tuvieron una participación vital en la implementación de las políticas neoliberales, sobre todo en los gobiernos de los países débiles, hablando en términos económicos. La instrumentación de estas políticas dio margen al desarrollo de la corrupción. El mismo Stiglitz ex-presidente del Banco Mundial, señala en su obra *El Malestar en la globalización*, algunas de las actuaciones en las que directamente, tanto el FMI como el BM, otorgaban recursos a dirigentes políticos sabiendo que esos recursos no eran para el bienestar y desarrollo del país sino para mantener el status quo y facilitar las políticas dictadas desde Washington. En este sentido escribió: “La cuestión de la responsabilidad moral de los acreedores fue particularmente visible en el caso de los préstamos en la guerra fría. Cuando el FMI y el BM prestaron dinero a Mobuto, el tristemente célebre mandatario de la República Democrática del Congo, sabían que el grueso de ese dinero no se destinaría a ayudar a los pobres del país, sino más bien a enriquecer al presidente. Era un dinero pagado para asegurar que el corrupto líder mantuviera a su país alineado a occidente. A muchos no les pareció justo que los contribuyentes comunes de países con criterios corruptos debieran pagar los créditos concedidos a dirigentes que no los representaban”(Stiglitz, 2002, 304).

Es precisamente en la década de los noventa, periodo de implementación de estas políticas, cuando se incrementó la corrupción en los países de América Latina. El informe del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) señala que los países latinoamericanos en este periodo presentan los índices de corrupción más altos del mundo. A su vez, *Transparencia Internacional*, afirmó en 2002 que las principales fuentes de corrupción son las estructuras gubernamentales.¹⁷⁹ Asimismo, merece especial atención el caso de Claudio Loser, ex-directivo del FMI en Argentina, quien en el libro “Enemigos” relata las estrategias de este organismo para fomentar la corrupción en los países deudores.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Expresión acuñada referida a la estrategia consensuada entre los principales actores económicos estadounidenses para fomentar políticas neoliberales en distintos países del mundo.

¹⁷⁹ Teresa Bo, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, *La Razón*, agosto 4 de 2002, p. 20.

¹⁸⁰ Ver artículo “<Enemigos> del FMI”, *El País*, 28 de marzo de 2005.

- *La actuación de las empresas transnacionales*

En el informe de *Transparencia Internacional*, presentado durante el Congreso Anticorrupción, celebrado en Lima, (Perú) en 1997, se demuestra la complicidad en la corrupción entre lo público y lo privado y se señala que “Las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. A su vez, los funcionarios públicos de Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam estarían entre los más sensibles a aceptar sobornos de las empresa privadas.” En dicho informe se concluye que “no hay corrupción sin iniciativa privada”. Asimismo, un estudio realizado por la OCDE en 1997 en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellas en las que el sector privado tiene contacto con funcionarios públicos que toman decisiones. (OCDE, 2000, 31).

Los escándalos de corrupción pública ventilados en los medios de comunicación dan la impresión de ser más numerosos que los del ámbito privado sin que ésto sea realmente así. De hecho, los escándalos sucedidos en el mundo empresarial estadounidense sacados a la luz pública en julio de 2002 tienen como protagonistas a ejecutivos del sector privado de las empresas Enron, Global Crossing, Adelphia y WorldCom quienes mintieron sobre la realidad de sus actividades. La historia no es nueva en el ámbito privado, ya desde antaño se hablaba de “*los delitos de cuello blanco*”. En cualquier caso se trata de ejecutivos que se saltan la legalidad para obtener beneficios. El escándalo de la empresa Enrón hizo tambalear al sector corporativo mundial y menoscabó la confianza de la sociedad en la integridad del sector privado. Nerón, y los otros alborotos que le siguieron intensifican la percepción de colusión entre auditores, consultores, abogados, banqueros y sus clientes corporativos en la manipulación de los registros contables para el beneficio a corto plazo de los administradores, lo que constituye un flagrante atropello a la confianza investida en ellos por los accionistas, los empleados y la sociedad en general.

Según el *Informe sobre corrupción en el Negocio de Armas*, en el que participaron Transparencia Internacional, el Reino Unido, el gobierno sueco, un grupo internacional de representantes de la industria de defensa, ONG’s y académicos, “se cree que el comercio oficial de armas representa el 50% de todas las transacciones internacionales corruptas. Se piensa que una estimación conservadora del nivel de

comisiones pagadas asciende al 10% en una industria que se calcula en cuarenta mil millones de dólares por año.”¹⁸¹

En abril de 2002 la Cámara Internacional de Comercio presentó recomendaciones detalladas para evitar el soborno en el sector privado. Algunos argumentos sobre el porqué se deben tomar medidas en este ámbito fueron: primero, las privatizaciones y sucesos similares han enturbiado la línea divisoria entre el sector público y privado, esto crea oportunidades para eludir las prohibiciones que se aplican sólo al soborno de funcionarios públicos; segundo, en una economía globalizada el soborno en el sector privado se ha vuelto transnacional al igual que el soborno a funcionarios públicos; tercero, en la mayoría de los países el sector privado es significativamente más grande que el sector público. Esto es válido tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo.¹⁸²

Por su parte Robert Klitgaard (1993,3) sostiene que “El sector privado está involucrado en la mayoría de las situaciones de corrupción gubernamental y las variedades con que se presenta tienen repercusiones dañinas diferentes. Esta situación es permitida por los gobiernos sobre todo porque estos aportan recursos para el financiamiento de las campañas electorales”. De esta manera, los empresarios sobornan a funcionarios para obtener contratos y en algunos casos cuando se han descubierto se han presentado episodios vergonzosos en el que altos funcionarios han ido a prisión por recibir sobornos mientras que quienes los sobornaron no fueron castigados e incluso resultaron exentos de impuestos.

Pese a lo anterior existe una percepción generalizada de que la corrupción privada no afecta a todos los ciudadanos sino sólo a los clientes de cada empresa. La opinión pública no percibe que existe una red que une a empresas privadas con organismos públicos en la cual los ciudadanos, clientes o no, están en medio de la trama.

- *La labor de los gestores privados*

Al ser el dinero el principio por excelencia en el capitalismo, su manejo contribuye a agilizar los procesos de desmantelamiento estatal para fomentar el libre comercio y permitir la entrada de las grandes empresas. La operación de la maquinaria globalizadora

¹⁸¹ “Informe Global de Corrupción 2002”, *Transparencia Internacional*, p.4, www.transparency.org

¹⁸² *Ibid.*

puede tener diversas modalidades. Una de ellas se da cuando el *corruptor*, el cual proviene de otro país pudiendo ser un agente de su gobierno o de las principales empresas transnacionales, corrompe con sutileza a los gobernantes y funcionarios responsables del Estado donde desea ingresar.

Merece la pena mencionar la obra *Confessions of an Economic Hit Man* (2005) escrita por Anthony Perkins, un directivo de la Consultoría estadounidense Chas. T. Main Inc. (MAIN), que formalmente asesoraba al Banco Mundial sobre posibilidades de inversión en los países del tercer mundo pero que en realidad era una especie de agente secreto *ex officio*, cuya labor consistía en aumentar el podio estadounidense y dominar a los países endeudados.¹⁸³ En su obra, Perkins explica su trabajo: “Consistía en justificar enormes préstamos internacionales que fluyeran a través de MAIN y otras compañías estadounidenses, como Bechtel o Halliburton, para la planeación y construcción de proyectos en países en desarrollo buscando la bancarrota de esos mismos países, de modo que jamás pudieran pagar a sus acreedores y se convirtieran en dóciles socios de Estados Unidos, no pudiendo negarse a conceder su territorio para la construcción de bases militares, a poner sus recursos naturales a la disposición de los inversores extranjeros o a otorgar sus votos en las Naciones Unidas y otras instancias internacionales a Estados Unidos.” Al final, la moraleja del libro de Perkins es clara: mientras los países pobres no estén dispuestos a defender sus propios recursos naturales y a luchar contra la corrupción interna y la manipulación extranjera, el auge de los *Economic Hit Man* y la expansión del imperio estadounidense parecen asegurados.

3.1.3 Factores administrativos

Se trata de aquellos factores que están en relación directa con la función interna de una estructura institucional, y en particular con la gestión de personal.

- *La baja remuneración en el personal público*

Si bien existen países en los que los sueldos en los puestos públicos no son excesivos, lo que puede dar margen a que el personal abuse de su cargo para obtener un

¹⁸³ Jorge Volpi, “Vida de un pistolero económico”, *EL País*, 22 de febrero de 2005.

ingreso adicional, no obstante, en lugares en los que los puestos sí son bien remunerados también se practica la corrupción. Esta situación refuta la idea de que a mayor sueldo menor corrupción y viceversa, o que ésta se da en los servidores públicos porque los sueldos son bajos y no les alcanzan para vivir. Cuando se paga en exceso en un puesto público existe una mayor ambición por ocupar ese puesto, en ocasiones a costa de lo que sea, sin que ello signifique necesariamente un compromiso con las responsabilidades o una capacidad para desarrollar las funciones.

La idea de que la gente se corrompe por necesidad tiene una parte de verdad debido a que por dinero se hacen cosas inauditas, pero también es cierto que hay personas que pese a vivir en la pobreza mantienen un principio de dignidad y por mucha que sea su necesidad no se corrompen.

En países donde la corrupción es mucha, los gobernantes y los altos cargos de la administración, bajo la idea de equiparar los sueldos a los del sector privado, además de aumentarse el sueldo y ganar en exceso, practican la corrupción enriqueciéndose así en corto plazo.¹⁸⁴ Sin duda, muchos países en vías de desarrollo tienen funcionarios muy mal pagados que complementan sus ingresos con segundos trabajos o con pagos extras. Una forma de generar un ingreso adicional es mediante prácticas corruptas. A pesar de esto, algunos estudiosos de la corrupción, como Rose-Ackerman, se empeñan en comparar los sueldos de los funcionarios públicos con los del sector privado afirmando que si los del sector público se elevaran al nivel de los del privado, la corrupción disminuiría.

Comparar el sueldo de un funcionario del sector privado con el de un gerente de la empresa privada, cuyo fin es obtener ganancias, puede resultar absurdo. En países con problemas para obtener ingresos, donde la evasión fiscal es un lastre, la deuda externa no disminuye y la devaluación de la moneda es el pan de cada día, ¿de donde se obtendrán los ingresos para equipararse con el sector privado acostumbrado a la obtención de ganancias?

¹⁸⁴ Un caso evidente es México donde los sueldos de los políticos y funcionarios son aceptables, sobre todo si se comparan con el salario mínimo de un trabajador.

- *La inestabilidad en el trabajo*

Otra causa o motivo común que fomenta la corrupción es la carencia de una función pública estable y fuerte, acompañada de un servicio civil de carrera que opere de manera adecuada y en el que se elija a los más aptos para los puestos de funcionario mediante concurso de oposición, dando así seguridad en el trabajo. En países en vías de desarrollo, donde se carece de esta clase de personal por no existir una burocracia consolidada, se da pie a que los cargos sean temporales, la movilidad del personal frecuente y la estructura burocrática no logre su consolidación.

Allí donde la administración pública está sujeta a los vaivenes políticos como resultado de elecciones o cambios en las designaciones políticas, se genera inseguridad en el personal. Ello implica, por un lado, que quienes aspiran a un cargo, una vez obtenido, lo vean como un negocio al que hay que explotar al máximo, preocupándose ante todo por hacerse un patrimonio y no por el bien de la comunidad. Por otro lado, existe una sumisión de los funcionarios ante los políticos debido al temor de ser despedidos por lo que se vuelven cómplices al participar en actos indebidos.¹⁸⁵

El temor a perder el empleo hace que rápidamente se exprese una lealtad hacia quién ocupa el cargo público superior. La lealtad es al puesto, no a la persona, o mejor dicho a la persona que está mientras dura el cargo. Al cambiar el titular de dicho cargo la lealtad hacia el saliente se desvanece para centrarse en el entrante, si es que se ha podido conservar el trabajo. Esto explica porqué las traiciones en política y en la administración pública son frecuentes.

- *La ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios del Estado*

Todo funcionario público debe ser profesional, no improvisado. Necesita contar con una formación, poseer determinados conocimientos, haber pasado los exámenes de oposición respectivos para ganarse su puesto. Con funcionarios profesionales se combate el compadrazgo, el nepotismo, la ineptitud. Un cuerpo administrativo digno sin

¹⁸⁵ Durante mi experiencia en la administración pública, en distintas instancias gubernamentales, fui testigo de un fenómeno de doble personalidad que padecen algunos funcionarios por el miedo a perder el empleo. Por un lado, ante los nuevos mandos superiores imploraban e incluso lloraban bajo distintos argumentos: la esposa, los hijos, las deudas contraídas por la casa, el auto, etcétera, a fin de mantener su trabajo. Una vez que aseguraban su puesto algunos se comportaban con gran soberbia y prepotencia ante sus subordinados o ante los ciudadanos cuando tenían trato directo con éstos.

duda ayuda a la confianza institucional. Sin embargo, no todos los gobiernos cuentan con personal profesional para la función pública.

3.1.4 Factores sociales

En este subapartado se agrupan aquellos factores que están relacionados con aspectos de la cultura en una comunidad.

- *Los valores de consumo de la sociedad contemporánea*

En la sociedad contemporánea los valores giran en torno a tres ejes: el tener, el placer y el anhelo de poder. Éstos se manifiestan mediante el deseo de obtener riquezas y ser consumista, de divertirse obteniendo diversos placeres, principalmente los sexuales, así como del goce y disfrute del ejercicio de poder. La idea de ser una persona de éxito se mide en base a la posesión y ostentación de dichas riquezas o al dar la apariencia de que se poseen. Estas aspiraciones son impulsadas por los ideólogos de las principales oligarquías en complicidad con las empresas transnacionales, y promovidas a través de la globalización o mundialización.

El eje principal en torno al cual gira la sociedad de consumo lo conforman las empresas y las grandes compañías que, poco a poco, gracias a diversas estrategias (campañas intensas de publicidad) ventiladas mediante el mundo mediático se adueñan de la voluntad de los individuos e impregnan sus sellos en las mentes de los ciudadanos a fin de despertar el desmedido deseo por consumir.

Para satisfacer este deseo por consumir, adquirir o poseer se requiere dinero. Es éste el elemento que facilita que los deseos se lleven a cabo. Cuando el deseo es muy grande el afán por conseguir dinero también lo es. Un individuo mentalmente sano puede controlar sus deseos o tal vez se plantea obtener mayores recursos con mayor trabajo, pero un individuo ansioso, que no obedece a la razón sino a sus impulsos, hará lo que sea con tal de conseguir lo que anhela. Es aquí cuando se puede caer en la corrupción como una vía para obtener dinero.

En esta nueva era, la dignidad, la integridad, la solidaridad, la generosidad, el respeto, el honor la verdad son con frecuencia pasados por alto. Cuando “Lo que hay que compartir son los bienes particulares, ideas sobre lo que es la vida buena. Hace falta

algo que una y que nos haga sentir que somos animales del mismo establo” (Camps, 1996, 135).

“El contexto de individualismo y cruenta lucha por la supervivencia en el plano económico hace que se pierdan los valores sociales. Las reglas de convivencia se transforman en una intención de salvarse como sea posible. El discurso nos dice que quedan los mejores y eso legitima la fuerza. Avanza el pragmatismo, pero junto con ello no viene la equidad, sino mayores desigualdades sociales. Se afirma que esta situación es el resultado de la libre competencia y que por tanto los segundos siempre serán vencidos o perdedores, quedando fuera del sistema productivo. Se refuerza aún más esta visión con el modelo de la gerencia agresiva e impersonal que caracteriza a la empresa privada y que se proyecta sobre la política y la cultura.” (Arcila, 2000, 23).

En el mundo occidental, es muy importante saciar de manera individual la avidez de bienes, fortuna, sexo, prestigio, poder. Tales conceptos se glorifican hasta el paroxismo, al grado de transformarse en imágenes que se convierten en obsesiones. El culto que se impone en todos los niveles de vida es el del *tener*. Para llegar a ser alguien, hay que tener. En esta era existe la idea de que el progreso material es la llave de la felicidad y de la realización.

- *El descuido de las áreas sociales y humanísticas.*

La prioridad por el desarrollo de las ciencias exactas, dejando de lado las disciplinas sociales, ha dado por resultado una generación de individuos ilustrados en conocimientos técnicos pero con un gran vacío en educación y valores. Confucio decía: “Si se resta importancia al desarrollo de los valores y del carácter, buscando nada más lo superficial, esto da lugar a la corrupción de los sentimientos del pueblo, el cual sólo tendrá en cuenta las riquezas y se entregará desmedidamente al robo y al saqueo.”¹⁸⁶

La calidad del sistema educativo reside en las humanidades. Sin embargo, en algunas universidades de países de América Latina se han eliminado de los programas de estudio materias como ética, griego, latín e incluso se cuestionan la filosofía, la historia o el arte. Esto es grave, porque estas materias no sólo enseñan a reflexionar sino que dan a conocer los fundamentos teóricos de valores proporcionando el arsenal de los conceptos y el conocimiento para denunciar las situaciones donde estos valores no se

¹⁸⁶ Confucio, *Los cuatro grandes libros*.

cumplen. En el campo de las humanidades también existe la dificultad de conseguir becas de estudio y trabajo.¹⁸⁷

- *La tendencia a la imitación*

Todo ser humano se forma a través de otro, es decir viendo e imitando lo que hace el semejante. Esta es una regla de la vida que se da durante toda la existencia. Desde la niñez se aprende a caminar, hablar, leer y escribir, imitando. Mas tarde a bailar, conducir, trabajar. Toda la vida es un constante aprendizaje. Esta regla que nunca cesa también es una causa de corrupción en virtud de que algunas personas imitan las practicas corruptas de otros.¹⁸⁸

Durante el ejercicio de la función pública, el hecho de ver que algunos funcionarios asumen conductas en las que se aprovechan de ciertas situaciones, obteniendo ventajas económicas o de otra índole, motiva a otros a hacer lo mismo, sobre todo si éstos últimos son débiles de personalidad o carentes de principios. Desafortunadamente el comportamiento de un corrupto puede ser también ejemplo de conducta. También sucede que quien practica la corrupción seduce a quien no lo hace. Esto se debe a que existen individuos que niegan su capacidad para asumir posturas personales y son materia de fácil influencia. Todo individuo decide si cede ante determinadas circunstancias o si se resiste a ellas. En última instancia, todo ser humano posee la libertad para cambiar a cada instante.

- *El status o clase social*

Los estudios clásicos sobre el poder local han descubierto las condiciones para el descenso de las cualidades morales de la clase política en el acceso al poder de algunos grupos especiales. Roberth Dahl (1961), en su famoso estudio sobre New Haven, tomando como base el origen social de los funcionarios que ocupaban puestos de poder institucional, señaló diferentes fases en el paso de la oligarquía y la concentración de

¹⁸⁷ En México, el CONACYT es el órgano encargado de otorgar becas –ahora créditos- para estudios de posgrado pero su política es dar prioridad a los estudios correspondientes a las llamadas “Ciencias Exactas”.

¹⁸⁸ En México, a pesar de existir una Academia de Policía en donde se forma a los agentes con principios y valores para el servicio público, un porcentaje de éstos una vez incorporados al trabajo y sin que haya pasado mucho tiempo, se corrompe al ver lo que otros hacen. En una sociedad corrupta a quien elige llevar una vida honesta se le menosprecia y se le hace sentir como tonto.

poder al pluralismo de éste, es decir, de la concentración a la dispersión de los recursos públicos más importantes. Un primer momento se caracteriza por el predominio de los patricios o nobles en el poder, una clase dirigente que acumulaba los privilegios: status, riqueza, educación. Con el incremento del comercio en las ciudades y la aparición de nuevos ricos éstos comienzan a ganar poder a pesar de carecer de instrucción y status social. Una nueva etapa llega con el auge de la industrialización al atraer una población inmigrante lo que generó la mezcla de nuevos grupos étnicos quienes, mediante el voto, se abrieron camino a la participación aunque carecían de riqueza e instrucción. “Los líderes políticos y sus seguidores empezaron a utilizar el sistema político con el fin de eliminar los obstáculos propios de los grupos étnicos más que para mejorar las dificultades derivadas de la distribución de recursos por parte del mismo orden socio-económico existente” Robert Dahl (1961, 34). Por su parte, Donatella della Porta (2001, 24) sostiene que “La llegada de los ex-plebeyos dio lugar a una transformación del *ethos* político”. Ambos autores sostienen que es en esta fase cuando surgió la corrupción porque los nuevos dirigentes políticos, con frecuencia procedentes de grupos étnicos discriminados, empezaron a ofrecer protección a cambio de apoyo electoral.

Otros estudiosos del poder local, relacionan el descenso de la calidad moral de la clase política con los orígenes sociales aludiendo a una especie de “*ethos*” de clase. Según estas hipótesis, mientras la clase media considera a la política como un servicio a la comunidad, valorando las virtudes públicas como la honestidad o el bien común, las clases bajas prefieren el clientelismo político y la corrupción de donde obtienen la protección especial que les es necesaria para mantener ciertos privilegios, aunque éstos sean pequeños. Edwar Banfield y James Q. Wilson, citados por Donatella, afirman que: “El ideal de la clase media considera la política local como una búsqueda en colaboración de las implicaciones concretas de un interés público más o menos objetivo, y de un interés de la comunidad <como conjunto>. La lógica del ideal de la clase media requiere que la autoridad sea ejercida por los *mejor cualificados*, es decir, por técnicos experimentados y hombres de Estado, no por *políticos*. La lógica del ideal de la clase media implica también ciertos ajustes institucionales (ausencia de partidismo, elecciones generales, gestión del municipio, planeamiento y organización del área metropolitana); un respeto especial hacia las virtudes públicas de honradez, eficiencia e imparcialidad; y una disposición a fomentar el consumo de productos públicos como escuelas, parques, museos, bibliotecas y, por extensión, renovación de espacios urbanos.

La política a la antigua usanza del jefe y la máquina está y seguirá estando, sin duda, claramente ligada a las clases bajas” (Della Porta, 2001, 25).

Es importante señalar, sobre todo en esta última parte, que al hablar de la política dentro de las clases bajas éstas deben ser entendidas como “bajas en educación y ética”. En términos económicos, aunque se dan sus excepciones, son los ricos y aquellos que están en posibilidad de invertir en campañas quienes ocupan los cargos públicos, por ejemplo en los Estados Unidos quien aspira a un cargo en el Senado, ya no se diga a la presidencia, pertenece a la elite económica.

La idea de la importancia de la instrucción en quienes detentan el poder no es nueva, se encuentra ya en la clasificación de los géneros de vida desarrollados por Aristóteles en sus tratados de ética, a saber: a) La contemplación o sabiduría, b) La política y, c) La voluptuosidad.

- *La coerción por sistema*

Hay situaciones en que, contrariamente a la voluntad del individuo, éste es obligado a practicar la corrupción. En lugares donde la corrupción se ha vuelto cultural, es decir, habitual o normal en la operación de las funciones del servicio público, la persona que ingresa y ocupa un cargo tendrá que realizar las funciones y hacer las cosas que se le piden de esa manera, bajo el riesgo de ser despedido o acusado de insolencia o desobediencia si no lo hace. En situaciones carentes de legalidad y respeto a las instituciones el dilema está en escoger entre corromperse o mantener la dignidad, aunque tal vez sin empleo. En este sentido existe una coerción para que se comporte de determinada manera, lo que equivale a decir que el sistema los absorbió. Un estudio elaborado por Adrián López, estudiante universitario, que trabajó dos años como policía en la Ciudad de México bajo la supervisión del profesor de sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Nelson Arteaga, apunta lo siguiente: “a) Los instructores de policías instaban a sus alumnos a extorsionar, pero, eso sí, con profesionalismo, b) Existe una red de policías que trabaja mano a mano con pandillas de criminales en el negocio de robo de vehículos, c) Los nuevos policías generalmente son desempleados que buscan el puesto como última opción laboral, d) Muchos policías ven en su trabajo un medio de enriquecimiento, e) El hecho de que algunos de los nuevos miembros cuenten con pasado delictivo no es motivo para que se les niegue el

empleo.”¹⁸⁹ En México estas actitudes, no sólo se encuentran en el sector policial, también en los ministerios públicos y en los juzgados, entre otros.

- *La influencia mediática*

Los contenidos en algunos programas que se difunden en los medios de comunicación constituyen, frecuentemente, un auténtico aprendizaje de la corrupción. Historias contadas en películas, series de televisión, telediarios, telenovelas, artículos periodísticos cuya constante es el factor dinero y la forma de obtenerlo, ametrallan las mentes de los espectadores influyendo en su inconsciente y generando un potencial en el pensamiento al dejar sembrada una semilla que puede madurar con el tiempo, sobretodo cuando el individuo no tiene una madurez de juicio que le permita discernir con claridad la ficción de la realidad.

Estos factores que operan de manera indiscriminada generan en la sociedad un nuevo tipo de individuo con una nueva conducta, muchas veces insana, que puede llevar a la psicopatía. En nuestros días se hace necesario incluir en la *Declaración de los derechos del hombre* el respeto por la mente del individuo, ignorado descaradamente por la televisión, la radio y la prensa escrita. La publicidad por su parte, se presenta como un conjunto de medios empleados para colocar la marca de una empresa en la mente del individuo. Es como el matasellos empleado antiguamente en la cera fresca, solo que ahora sobre el cerebro de la persona, así las empresas mediáticas influyen en la personalidad de los ciudadanos por encima de toda mínima ética, manipulando sus mentes y sus opiniones sobre todo en aquellos casos en que las personas poseen poca madurez de juicio. Existe una especie de tormento televisivo que al repetirse con frecuencia, se hace normal y llega un momento en que el espectador comienza a disfrutar de la basura emitida y termina por digerir cualquier imagen que le transmiten. Pero lo más grave es que termina por convencerse de que las cosas son como los medios lo presentan, que la vida es tal como la ve en la televisión. Su opinión será idéntica a la del presentador, locutor o periodista que vea, escuche o lea, perdiendo la capacidad de distinguir entre la ficción y la realidad. La influencia mediática contribuye a formar una

¹⁸⁹ “Policías criminales”, En: *Diario Reforma, suplemento TIME* Vol. 1. No 22, agosto 20, 1998, p.6.

generación de personas cuyos referentes de conducta son la mentira, el sexo, la violencia y la corrupción.¹⁹⁰

Además de lo anterior, algunas condiciones que hacen del aparato estatal un lugar propicio para la operación de actos que atentan contra la ética son: a) las formas despóticas o tiránicas de gobierno, b) la ausencia de programas de formación ética para los agentes públicos, c) la impunidad de los funcionarios debido a ausencia de controles externos a su gestión, d) la concentración de poder, e) la dependencia del gobierno con respecto a los grupos que financiaron su campaña, f) el interés del partido en las decisiones de la política pública, g) un marco jurídico complicado, oscuro y parcial que sólo responde a ciertos grupos de interés, h) la falta de transparencia de los actos de gobierno, i) la ausencia de representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios, j) los procesos judiciales lentos, complicados, costosos y politizados, k) el afán de ganar votos para futuras elecciones, l) La crispación política, j) la ausencia de instrumentos éticos, k) la tolerancia y pasividad de los ciudadanos.

A continuación se presenta un cuadro que concentra por bloques los diversos factores expuestos que contribuyen de manera directa o indirecta al fomento de la corrupción.

¹⁹⁰ Para un mayor análisis del papel de la televisión en la vida del hombre contemporáneo, ver la obra de Giovanni Sartori, *Homo Videns, la sociedad teledirigida*, Taurus.

**FACTORES SOCIOCULTURALES QUE INFLUYEN
EN EL FOMENTO DE LA CORRUPCIÓN**

<i>Ámbito</i>	<i>Factor</i>
Político	<ul style="list-style-type: none"> • El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañada de la ideología neoliberal. • Ausencia de un perfil definido para los cargos políticos por elección. • La debilidad de valores éticos en el ámbito público. • Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción. • Lealtad, interés y pertenencia a un partido. • Sentido patrimonialista de los recursos públicos.
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • El espíritu capitalista. • Los principios de la empresa privada aplicados al ámbito público. • El comportamiento de los Organismos Financieros Internacionales. • La actuación de las empresas transnacionales. • La labor de los gestores privados.
Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • La baja remuneración en el personal público. • La inestabilidad en el trabajo. • La ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios del Estado.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Los valores de consumo de la sociedad contemporánea. • El descuido de las áreas sociales y humanísticas. • La tendencia a la imitación. • El status o clase social. • La coerción por sistema. • La influencia mediática.

3.2 Factores internos o estados afectivos en el individuo

La causa primera de la que a su vez se derivan los deseos y pasiones para realizar actos antiéticos es la ignorancia. Ésta no se refiere a que los hombres que detentan un cargo sean ingenuos o faltos de instrucción en su formación profesional; se refiere a la falta de comprensión e inmadurez de conciencia para llegar a la virtud o excelencia humana, lo que permite actuar en torno al bien del semejante, dejando en segundo término el bien personal.

La ignorancia humana impide que las personas alcancen un grado de madurez de juicio que, por un lado, permita discernir sobre cada uno de sus actos, y por otro, haga comprender qué actos son dignos de llevar a cabo y cuáles son censurables. La ignorancia es considerada como la madre de todas las pasiones humanas.¹⁹¹ Ante la pregunta de por qué el ser humano tiende a cometer bajezas, son diversos los autores que han expresado su punto de vista. Para el filósofo Nietzsche “La mayor pasión que tiene la humanidad es el amor por la ignorancia”. Para el sabio *Confucio*¹⁹² “Los hombres ignorantes y malvados cuando se encuentran solos y no son vistos, actúan de una forma perversa y se entregan a sus vicios; sin embargo, cuando se ven frente a un hombre virtuoso intentan presumir de que se le parecen”. Para el sabio griego, Aristóteles: “En cuanto a los actos que cometemos por ignorancia son todos voluntarios; pero sólo es involuntario la acción que es aflictiva y va seguida de arrepentimiento. Pues el que actúa por ignorancia y no experimenta desagrado por lo hecho, sin duda actúa no voluntariamente porque no sabe lo que hace; pero por otra parte, tampoco obra involuntariamente, porque no experimenta ninguna tristeza por ello. También hay una diferencia entre actuar *por* ignorancia y actuar *en* estado de ignorancia, pero todo hombre malo ignora qué cosas hay que hacer y qué cosas hay que evitar, y por esta clase de error se dan los hombres injustos y en general, malos.”¹⁹³

Cuando el hombre es incapaz de conocerse y dominarse a sí mismo entonces es presa fácil de la ignorancia que, al unirse a deseos malévolos, genera pasiones que le impulsan a realizar actos indebidos, actuando en sentido contrario a la razón. Los motivos más comunes en el ámbito público, fruto de esta ignorancia, que dan pie a

¹⁹¹ Para combatir la ignorancia el filósofo griego Sócrates solía decir: *Conócete a ti mismo*.

¹⁹² “Los cuatro libros grandes libros de Confucio”, en: Manuel Yáñez, *Confucio, colección grandes biografías*, p. 126.

¹⁹³ *Ética Nicomaquea*, Libro tercero, capítulo 1, 1110 b.

actos de corrupción son: la *codicia*, la *avaricia*, el *anhelo de poder* y el *vacío existencial*.

3.2.1 *La codicia*

La codicia es el deseo excesivo por apropiarse de algo. Este vicio que no tiene límites, anhela poseer lo que otro tiene. El ser humano nunca está satisfecho con lo que posee debido a que es codicioso por naturaleza. No importa cuánto posea, ni la cantidad o calidad de los bienes que tenga, siempre ambiciona más. Apenas consigue lo que deseaba cuando ya tiene algo nuevo para codiciar. La ambición del hombre y la codicia son motivos que dan lugar a la mayor parte de los crímenes voluntarios. Basta la codicia de un solo hombre en el gobierno para que sirva de ejemplo y se extienda en cascada. Al respecto, el filósofo Lao Tse escribió: “No hay mayor error que consentir los deseos. No hay mayor desgracia que ser insaciable. No hay mayor vicio que ser codicioso. Quien sabe contenerse siempre estará saciado.”¹⁹⁴

3.2.2 *La avaricia*

La avaricia es el afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas. La avaricia es un elemento clave dentro de la forma de vida contemporánea. Este vicio se ha desarrollado en exceso porque es el principio bajo el cual el sistema económico internacional se ha desarrollado. En la economía de mercado el dinero tiene tanta importancia que de ser originalmente un medio para vivir, se convierte, con frecuencia, en el fin de la vida. En consecuencia cambian las actitudes y comportamientos de los hombres hacia un individualismo y un egoísta exorbitante. Cuando se descuida la educación ética y filosófica se explotan los deseos y se ama demasiado el dinero se da paso origen a la avaricia.¹⁹⁵ En esta situación, los individuos pueden volverse esclavos del dinero, viven para él sin querer jamás desprenderse de éste. Los avaros acumulan riqueza a costa del empobrecimiento de otros.

¹⁹⁴ Lao Tse, *Tao Te King*, XLVI.

¹⁹⁵ Ya Sófocles en su famosa tragedia “Antígona”, advertía lo siguiente: “No hay nada más pernicioso para el hombre que el dinero. Él abate ciudades, él destierra a los hombres lejos de su hogar... ¡Dinero, ah, dinero, pervertidor de corazones nobles, creador de felonías en la conciencia, almaciga de todas las maldades! ¿Quién si no él, mostró a los mortales todo ardid vergonzoso, toda empresa impía?”

En contraposición a esta acumulación de riquezas hay una disminución de los valores internos, de los principios éticos. Confucio decía que cuando “a un príncipe (gobernante) únicamente le importa el enriquecimiento de su reino, los ministros sólo ambicionarán acumular riqueza para los suyos, y los funcionarios y los hombres del pueblo tampoco perseguirán otra cosa que su propio enriquecimiento.”¹⁹⁶

3.2.3 El anhelo de poder.

El deseo de poder atrae a ciertos individuos a la política. En su afán de conseguirlo tienta a las personas a omitir los principios éticos, burlando las reglas del juego político. Situación grave ésta, ya que los actos carentes de ética en la cúpula política, al mostrarse al público, se tornan ejemplo y se reproducen en cascada a los distintos niveles y ámbitos de la comunidad. La historia demuestra que los seres humanos sin formación ética, una vez en el poder, son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generando la corrupción en las personas y en las instituciones. Una de las causas de que se invierta tan desmesuradamente en campañas políticas es el anhelo de poder y los privilegios que ello conlleva.

En política, el poder no siempre se ha ejercido de manera adecuada, con frecuencia, como demuestra la historia, se ha abusado de él. “El anhelo de poder y su conservación son algunas causas que impiden auxiliar a aquellas personas que más lo necesitan, esto es, los ciudadanos, en virtud de que están primero aquellos que los apoyaron, en unas elecciones o de cualquier otra forma, para llegar al poder.” (Camps, 1996). En suma, el amor exacerbado por el poder es un potente motor que impulsa a la corrupción, debido a los beneficios que reporta el mal uso de éste así como la práctica de expoliar las arcas públicas.

3.2.4 El vacío existencial

Éste es un fenómeno muy extendido a lo largo del siglo XX que se está convirtiendo en una característica de las sociedades contemporáneas. Un factor importante en esta tendencia es el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico,

¹⁹⁶ Confucio, *Los cuatro grandes libros de Confucio*.

características de la civilización moderna. El ser humano se desprende primero de su instinto animal y poco a poco se aleja de la naturaleza, posteriormente, conforme progresa en términos científicos, sufre otra pérdida: las tradiciones, las cuales, antiguamente, cumplían la misión de establecer valores que dieran equilibrio a su conducta pero que ahora se van diluyendo a pasos agigantados. Para Victor Frankl “El hombre moderno carece de instintos que le impulsen a determinadas conductas, y ya no conserva las tradiciones que le indicaban los comportamientos socialmente aceptados; en ocasiones ignora hasta lo que le gustaría hacer. En su lugar, desea hacer lo que otras personas hacen (conformismo), o hacer lo que otras personas quieren que haga (totalitarismo).” (Frankl, 1946, 129). El vacío existencial se manifiesta en un estado de tedio, de soledad y hasta de angustia. Y se avanza cada vez más por ese derrotero. La sociedad automatizada genera una sociedad de ocio aunque muchos no sepan en qué emplear su tiempo libre. El mismo autor sostiene que existe una “neurosis dominical”, una especie de depresión que aflige a muchos al cesar la actividad semanal y encontrarse a solas con su intimidad. Sostiene que una de las causas principales por las que las personas se suicidan es el “vacío existencial”. Hay mucha gente que consulta al psicólogo o al psiquiatra. Este vacío existencial tiene que ser llenado de diferentes maneras, en ocasiones a través de la voluntad de poder, en otras con el deseo de placer lo que puede conllevar a un desenfreno sexual, otras veces mediante la voluntad por tener o acumular bienes económicos y materiales.

Cuando el vacío existencial alcanza a los servidores públicos impide que exista en ellos un espíritu de servicio y un compromiso que verdaderamente les motive a actuar en beneficio de la sociedad. Sencillamente porque el vacío implica una ausencia de principios y valores en el pensamiento que puedan generar una conducta íntegra con actos positivos.

La codicia, la avaricia, el anhelo de poder, la ausencia de un espíritu ético así como el vacío existencial, han impulsado al ser humano a lo largo de la historia a realizar una serie de actos a fin de satisfacer su apetito. Algunos de esos actos se han institucionalizado dando vida a distintos aspectos o características de la sociedad contemporánea que impulsan a la corrupción.

3.3 Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos

Tanto las *causas internas* como *externas* que fomentan la corrupción, funcionan de manera recíproca como resultado de la interacción del individuo con la sociedad. Las primeras parten del sujeto, de sus estructuras psicológicas, de sus inclinaciones; las segundas comienzan en la universalidad, en el ambiente, en la práctica diaria y desde allí se acercan al individuo estableciendo una relación dialéctica. Hombre y sociedad se acompañan siempre. Son una dualidad inseparable. El hombre es producto de la sociedad, ésta a su vez es producto del hombre, que es producto de la sociedad y así sucesivamente. “Así es la relación del hombre con la sociedad y conviene no olvidarlo: la sociedad dibuja al hombre, que a su vez dibuja a la sociedad.”(Marina, 1995, 47).

Gracias a la globalización en las vertientes política, económica, jurídica y cultural, los valores, hábitos y costumbres atraviesan por una especie de turbulencia en la que se transforman al mezclarse con los valores externos, provenientes principalmente de bloques hegemónicos, gobiernos y empresas transnacionales quienes marcan e imponen su estilo de vida, lo que provoca una situación de turbación y cambio. Esta situación da pie a que los antivalores penetren en los individuos de distintas culturas y éstos sean atraídos por un interés desmedido por el dinero. Se despierta en ellos el deseo, la ambición, la codicia. Resultado de toda esta mezcla de causas expuestas (internas y externas) es la confusión mental. Cuando la mente está confusa distorsiona y falsea todo aquello que llega a ella o surge de ella. En este estado se halla frágil y expuesta a todo tipo de negatividades. Una mente donde anida corrupción, ambición, codicia, ira, odio, tensión, miedo, duda, pereza, escepticismo, insatisfacción, rencor, etcétera, no puede pensar con claridad, ni siquiera estar en paz. Una mente en desorden, cuya perceptibilidad y visión están falseadas, sólo puede procurar incongruencia a su actuación. Los individuos son víctimas de unas mentes disparatadas, pero también la sociedad, que a su vez se compone de millones de mentes, es la responsable de influir en nosotros.

Por lo anterior, es necesario estar alertas a lo que se gesta en la mente de las personas. El hombre es lo que piensa, lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. Ésta es la fuente de las actitudes y comportamientos. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano. Cuando en la administración pública hay personas con vicios arraigados seguramente será porque en su mente hay

pensamientos que les impulsan a obrar así, por lo tanto es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud. Para evitar conductas antiéticas es importante sanar los pensamientos, cultivar actitudes provechosas estableciendo condiciones para abrir, ampliar e incrementar la conciencia.

Así como se limpia el cuerpo en el ámbito personal (parte externa del individuo) cuando está sucio, también se requiere limpiar y atender la mente (parte interna). Higienizamos nuestro organismo pero dejamos que en la mente aniden toda clase de factores nocivos, tóxicos y negativos. Existe preocupación por el bienestar corporal pero despreocupación por comprender, conocer y cuidar nuestro intelecto. En el ámbito público, así como existe preocupación por los aspectos políticos, económicos o sociales es necesario establecerla por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de atención también debe serlo la ausencia de virtudes en las personas, sobretodo de aquellas que ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver el problema de la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

4. La corrupción, un problema mundial

La corrupción y las actitudes antiéticas se encuentran en todo el mundo. No es un problema exclusivo de los países subdesarrollados o del tercer mundo. Afirmar que la corrupción es simplemente una consecuencia del subdesarrollo implica correr el riesgo de aceptar la creencia miope de que mediante el desarrollo económico ésta disminuirá. La corrupción une a todos los países mediante las relaciones políticas, económicas, comerciales, aunque se manifieste con diferentes matices.

A continuación se presenta una muestra de casos recientes de corrupción en el mundo.

En el *Informe Global de Corrupción 2004* que presentó Transparencia Internacional, “Se observó una tendencia preocupante en Europa a aumentar los privilegios de inmunidad de líderes políticos. Azerbaijón, Francia, Grecia, Italia y

Kirguizistan propusieron o aprobaron alguna ley para proteger a altos titulares políticos de ser procesados por corrupción.”¹⁹⁷

En este mismo año (2004) sale a la luz pública el caso de corrupción en el que se involucra a funcionarios de las Naciones Unidas que participaron en el programa “*Petróleo por alimentos*” con el gobierno de Irak. Este programa fue lanzado en 1996 por la ONU para ayudar a la población iraquí a enfrentar las sanciones que le habían sido impuestas después de que Saddam Hussein invadiera Kuwait en 1990. El régimen de Saddam podía vender petróleo para destinar esos ingresos a comprar alimentos y artículos humanitarios e indemnizar a las víctimas de la Primera Guerra del Golfo Pérsico. El gobierno de Saddam decidía qué artículos quería, quién debía ser su proveedor, y quién podía comprar petróleo iraquí, pero un comité del Consejo de Seguridad de la ONU que supervisaba las sanciones era el encargado de evaluar, en última instancia, los contratos. Las acusaciones de corrupción en el programa surgieron en enero del 2004 cuando el diario iraquí Al-Mada publicó una lista de 270 ex-funcionarios gubernamentales, activistas, periodistas y funcionarios de la ONU de 46 países, sospechosos de haberse beneficiado con las ventas de crudo iraquí que eran parte del programa. En abril, el secretario general de la ONU Kofi Annan designó a Paul Volcker para que liderara una investigación independiente. Éste elogió a Annan por permitirle acceder a la documentación de la organización y consideró que “Pocas instituciones se han sometido libremente a la intensidad de un examen como el del comité”. Como resultado de la investigación, el propio hijo de Kofi Annan, Kojo, salió involucrado.

El 10 de diciembre de 2004 se publicaron en España los datos del *Barómetro Global de la Corrupción*, hecho público por *Transparencia Internacional*, en el cual se afirma que “los partidos políticos son las instituciones que los ciudadanos perciben como más corruptas del mundo. En seis de cada diez países, las formaciones políticas obtienen las peores calificaciones en cuanto a la ética de su gestión.” Las consideradas más limpias son las ONG’s y las instituciones religiosas.”¹⁹⁸

En septiembre de 2004, el ex juez español Luis Pascual Estevill, confesó haber cobrado más de 450 000 euros, que fueron ingresados en una cuenta en Suiza, cuando ejercía sus funciones en Barcelona, para no acordar el ingreso en prisión de seis empresarios. Esto confirma uno de los casos más graves de corrupción que ha vivido

¹⁹⁷ *Informe Global de Corrupción 2004*, Op. Cit.

¹⁹⁸ Cf. “Los partidos políticos las instituciones más corruptas del mundo”, *El mundo*, diciembre 10, 2004.

España. “El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña juzga al ex Juez, para el que el fiscal solicita 10 años de cárcel y 21 de suspensión por los siguientes delitos: cohecho, detención ilegal, alzamiento de bienes, amenazas así como prevaricación.”¹⁹⁹

En octubre de 2003, los ministros portugueses de Exteriores y Educación dimitieron por un asunto considerado de corrupción al reformar una ley para que la hija del primero pudiera ingresar en la Facultad de Medicina sin tener la nota exigible.²⁰⁰

Entre 1993 y 1998, en Nigeria, el fallecido General Sani Abacha y sus compinches drenaron miles de millones de dólares de la industria petrolera, que es la principal fuente de riqueza del país y representa el 80% del ingreso gubernamental.²⁰¹

En 1997, en Indonesia, los bancos estatales canalizaron dinero hacía proyectos en los que la familia y los amigos del presidente Suharto tenían intereses. En la década de los noventa, los bancos de este país dejaron que los atrasos en la amortización de deudas se acumularan sin control y burlaron el reglamento que impide la excesiva obtención de préstamos extranjeros. Cuando el valor de la rupia cayó ese mismo año, todo el sistema financiero comenzó a derrumbarse. Las quiebras y los despidos en masa han vuelto a empobrecer a lo que muy bien podría ser la mitad de los 200 millones de habitantes en Indonesia.²⁰²

En 1994, en Alemania, fue descubierto y debatido el financiamiento secreto del ex-canciller Helmut Kohl a su partido, la Democracia Cristiana, conocida como CDU. Con posterioridad a la unificación alemana, las opiniones expresadas frente a la corrupción han oscilado desde restarle importancia hasta dramatizar la situación.²⁰³

¹⁹⁹ Cf. “De cabrero a Juez prevaricador”, *El País*, septiembre 19, 2004.

²⁰⁰ Ver artículo de Luis González, “Portugal en quiebra política y social”, *El País*, 19 de octubre de 2003.

²⁰¹ *Ibid*

²⁰² *Ibid*

²⁰³ El profesor Hans Ludwig Zachert presenta once puntos en los cuales resume su percepción ante el fenómeno de la corrupción en Alemania: 1. La corrupción es un fenómeno carente de nitidez, lo cual es válido cuando, cualitativa como cuantitativamente, no se dispone de un conocimiento empírico completo o de expedientes jurídicos que abarquen el fenómeno de la corrupción. 2. La corrupción no es un fenómeno realmente nuevo en la criminalidad alemana; estaba latente y siempre ha existido. 3. Al hacer la evaluación del fenómeno de la corrupción no se debe pasar por alto que todavía este campo delictivo sigue prosperando en la clandestinidad. Se tiene que partir de la existencia de un gran número de casos impunes y desconocidos. 4. El papel que la corrupción representa en la delincuencia organizada se debe evaluar como una agudización del problema. 5. La revelación y la sanción penal de los delitos de corrupción continúan enfrentándose a dificultades considerables. 6. Debemos aprender de las experiencias extranjeras. 7. Casi todas las ramas de la administración pública son objeto de procedimientos corruptos; por ello, se deben implantar normas estrictas especialmente en la policía y la justicia. 8. En el tratamiento del fenómeno no deben ocupar el primer plano sólo los corruptos. Tanto para la evaluación de la corrupción como para la lucha contra ella, los corruptores tienen por lo menos igual importancia. 9. Un múltiple bloque de causas que se encuentran en la sociedad favorece la aparición de la corrupción y dificulta su destape. 10. La corrupción es en gran medida perjudicial para la sociedad. 11. Existen algunos enfoques prácticos que prometen efectividad en la lucha contra la corrupción, por tanto no existe razón

En 1994, en Francia, se descubrió un caso de corrupción vinculado a las viviendas sociales de París que causó un escándalo político al llegar hasta el presidente Jacques Chirac, quien en el momento de los hechos era alcalde de París. El asunto incluía empresas importantes de obras públicas que pagaban por obtener contratos de la Oficina Pública de Urbanismo y Construcción. La Oficina de vivienda social de Paris concedía a esas empresas contratos públicos que deberían haber salido en oferta pública.

En 1992 en Italia, se llevó a cabo la operación “*Manos Limpias*” encabezada por el juez Antonio Di Pietro. Esta fue una batalla contra la corrupción que condenó a personalidades del gobierno y de los partidos políticos. Los cargos eran corrupción, financiación ilícita, reparto de puestos de poder entre los partidos, prevaricación y gestión no transparente de asuntos públicos.²⁰⁴ Posteriormente, cuando el Juez Di Pietro dimite como jefe de esta operación, le releva, desde el Tribunal de Justicia de Milán, la Jueza Ilda Boccassini quien intenta procesar al primer ministro italiano Silvio Berlusconi por presuntos sobornos a jueces.²⁰⁵ Según Oscar Arcila (2000, 39) en Italia “Todos los sectores de la vida pública han sido arrasados por escándalos de corrupción. Actualmente se encuentran en los despachos judiciales más de tres mil procesos penales cuya celebración se presenta problemática. Los partidos políticos y los sindicatos son considerados como el virus que está matando la democracia italiana y el sistema político ha favorecido la corrupción”.

En 1985 Alan Riding²⁰⁶ afirmó que el sistema político mexicano nunca había vivido sin corrupción y que ésta era esencial para su funcionamiento y supervivencia, en virtud de que proporcionaba el lubricante que permite que los engranajes de la maquinaria política giren y sea el engrudo que sella las alianzas políticas.

El informe presentado por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en 2002 afirma que los países iberoamericanos presentan algunos de los índices de corrupción más altos del mundo. También señala que la corrupción es uno de los principales impedimentos para el desarrollo regional. Dicho organismo sostiene que las principales fuentes de corrupción en Sudamérica son: “las estructuras gubernamentales poco transparentes y con una larga tradición de exención de la ley; la necesidad, cada vez mayor, de financiación de carreras políticas y los enmarañados problemas del

para el pesimismo. Es necesario una gran sensibilización respecto a dicho fenómeno y, además una gran implantación global de los conceptos de lucha contra la corrupción. (Citado por Oscar Arcila, 2000: 36).

²⁰⁴ Ver entrevista al Juez Di Pietro, *El País Semanal*, No. 1.408, septiembre 21, 2003 pp. 40-50.

²⁰⁵ Ver entrevista a la Jueza Ilda Boccassini. *El País Semanal* No. 1413, 26 de octubre, 2003, pp. 52-57.

²⁰⁶ En 1985, Alan Riding publicó “*Vecinos distantes*” obra que con el tiempo se convirtió en un clásico para los estudiosos del sistema político mexicano.

tráfico de droga y lavado de dinero”.²⁰⁷ En América Latina, en los últimos años del siglo XX, dos presidentes latinoamericanos fueron destituidos acusados de corrupción, el ecuatoriano Abdala Bucaram y el brasileño Fernando Collor de Mello; otros dos fueron juzgados por delitos de ese tipo, el venezolano Carlos Andrés Pérez y el peruano Alan García. A su vez, el gobierno argentino de Carlos Menem ha sido calificado de corrupto así como el del ex-presidente peruano Alberto Fujimori. El 7 de diciembre de 2003, tras un año de proceso judicial, el ex-presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán (1997-2001)²⁰⁸ 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.²⁰⁹

Las últimas décadas del siglo XX y los años que van del presente siglo están acompañados por ejemplos de corrupción en distintas sociedades de diferentes países del mundo. La cuestión se torna más grave si a ello añadimos que se involucran nuevos elementos como el crimen organizado, la mafia o el narcotráfico.

4.1 Corrupción y globalización

La globalización se expande principalmente a través del comercio, los mercados, los negocios, las inversiones, el flujo de capital, entre otros. Penetra en todos los países del mundo de manera directa o indirecta, y por lo tanto influye tanto en las decisiones de los gobiernos como en el comportamiento de los ciudadanos influyendo paulatinamente en sus hábitos culturales. La globalización es resultado de la competencia entre los distintos bloques económicos por abrir mercados para los productos. Stiglitz afirma que “La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología” (2002: 34). En el mundo contemporáneo el líder económico y comercial es el norteamericano, encabezado por los EEUU, siguiéndole

²⁰⁷ Ver artículo de Teresa Bó, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, En: *La Razón*, 4 de julio, 2002.

²⁰⁸ Ver Jean Christophe Grangé, “Los incorruptibles. Juana Méndez y Gertrudis Arias, las juezas descalzas”, *El País Semanal* No. 1411, 12 de octubre de 2003, pp. 74-81

²⁰⁹ “Condenado a 20 años en Nicaragua el ex – presidente Arnoldo Alemán, *El País*, 8 de diciembre de 2003, p. 9

los bloques Europeo y Oriental que tienen por líderes a Alemania y a Japón respectivamente.

La razón de que los Estados Unidos sean los precursores del comercio a nivel mundial se encuentra en su origen y desarrollo histórico, en la formación como nación basada en los principios de individualidad, ambición por la riqueza y defensa a ultranza de la propiedad privada. Estos elementos integran lo que Weber denominó el “espíritu del capitalismo” y que desarrolló en la obra titulada *La ética protestante*. Tales principios se plasman en la Constitución y se institucionalizan en la forma de vida de los ciudadanos que integran esa sociedad de donde precisamente emanan los cuadros de personal que nutren a las empresas y al gobierno.

Cómo ya se señaló, la teoría política enseña que cuando el interés por el dinero se convierte en principio y se traslada al gobierno, se forman las oligarquías. En ellas, los cuales gobiernan son los más ricos, sean comerciantes, banqueros o empresarios quienes actúan exclusivamente bajo el objetivo de obtener beneficios económicos. En esta forma de gobierno los empresarios pueden ocupar cargos públicos o influir en las decisiones políticas, por lo tanto todas las medidas de gobierno que se tomen, leyes, acuerdos, pactos, convenios, serán para beneficio de sus empresas. Cuando dichas empresas se expanden en el resto de países del mundo las oligarquías intentan implementar políticas que les favorezcan bajo argumentos como competitividad, libre comercio, sana competencia, desregulación, menos intervención del Estado en la economía, etcétera.

Algunas estrategias utilizadas por la principal oligarquía, Estados Unidos, junto a las grandes corporaciones transnacionales, para lograr sus objetivos y difundir y garantizar la ideología económico-comercial globalizadora son:

a) Contar con un grupo destacado de individuos en el ámbito académico e intelectual a fin de respaldar con su prestigio la ideología empresarial-comercial. Son los llamados *Tink Thank*, quienes escribirán, publicarán, darán conferencias e impartirán cursos en las principales universidades que justifiquen su ideología logrando ponerla de moda en los círculos académicos.

b) Contar con la *infraestructura económica, física y tecnológica* para publicar las obras de aquellos intelectuales, y distribuir las mediante todos los medios posibles a fin de que estas ideas lleguen a todos los rincones académicos del mundo, previa estrategia de marketing.

c) *Formar a individuos de distintos países en la ideología liberal.* A través de las universidades se prepara a miembros del gobierno, funcionarios de alto nivel o estudiantes de posgrado en las ideas liberales que luego reproducirán cuando regresen a sus países de origen.

d) *Presionar para implementar estas medidas.* Apoyados en diferentes instrumentos, por ejemplo, los Organismos Financieros Internacionales, se presiona a los gobiernos de distintos países, sobre todo de aquellos países débiles o del tercer mundo, para que asuman políticas neoliberales bajo amenazas como el bloqueo económico o la negación de créditos.

e) *Desprestigiar a un país ante la comunidad internacional.* Cuando algún país se niega a asumir los principios neoliberales en su política interna, se le presiona y desacredita desde el exterior con argumentos que denuncian la “falta de libertad o la democracia”, o afirmaciones como “es un gobierno corrupto o ligado al narcotráfico”.

f) *Corromper a la clase política.* La compra de presidentes, altos funcionarios, legisladores, sean diputados o senadores, líderes políticos o sindicales mediante el ofrecimiento de dinero en efectivo u obteniendo ventajas en especie, es otro elemento común para incorporar las políticas neoliberales. Los gobernantes, quienes tienen la autoridad en las decisiones públicas, pueden actuar modificando las leyes (desde la Constitución en general a alguna ley en particular), a fin de otorgar o conceder beneficios a las empresas transnacionales pero, además, bajo el argumento de que los beneficiados serán los ciudadanos. De esta manera, se modifican las reglas del Estado que impiden intervenir de manera abierta y satisfactoria a las empresas transnacionales.

El papel que tiene la corrupción no sólo acompaña y es esencial en el proceso de globalización sino, sobre todo, atenta contra la esencia del servicio público en la medida en que, deliberadamente, el político y el funcionario traicionan la gestión de los intereses colectivos. De esta forma, el interés público se reduce al interés personal.

Francisco Laporta, estudioso de la corrupción política, ha identificado algunas causas para que la corrupción se lleve a cabo durante el proceso de integración económica de los Estados. Entre ellas están: a) La corrupción puede incrementarse en periodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia de cambios de valores, nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la administración. b) La relación entre oportunidades políticas y oportunidades económicas de un país también afecta a la corrupción. Si las oportunidades políticas superan a las económicas o aumentan sensiblemente en un periodo dado habrá más gente dispuesta a entrar en

política como modo de hacer dinero y ello llevará a una potencial extensión de la corrupción. c) Si la economía se abre a la competencia internacional sin barreras arancelarias, o aumenta súbitamente la llegada de inversiones extranjeras, la corrupción tiende a promoverse como medio de encontrar un lugar al sol del mercado en un ambiente nuevo y desconocido. d) Cuando la articulación institucional del sistema político produce un desequilibrio entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para jugar su papel, tiende a estimularse la obtención de tales recursos mediante prácticas corruptas. Éste ha sido quizás el caso de la financiación de los partidos políticos, obligados a jugar un papel fundamental en las competencias políticas pero incapaces de sobrevivir en la competencia económica por los recursos necesarios. (Laporta, 1997, 25).

El precio pagado por los efectos de la corrupción en el proceso de globalización ha sido superior: medio ambiente destruido, procesos políticos corrompidos, valores culturales alterados, espíritu humano dañado, pobreza en continuo ascenso, mayor concentración de la riqueza. Actualmente, la globalización es desafiada en todo el mundo. Hay malestar por su causa, y con sobrados motivos. En palabras de Stiglitz: “Una de las razones por las que es atacada la globalización es porque parece conspirar contra los valores tradicionales. Los conflictos son reales y en cierta medida inevitables. El crecimiento económico –incluyendo el inducido por la globalización- dará como resultado la urbanización, lo que socava las sociedades rurales tradicionales. Por desgracia, hasta el presente, los responsables de gestionar la globalización, aunque han alabado esos beneficios positivos, demasiado a menudo han mostrado una insuficiente apreciación de ese lado negativo: la amenaza a la identidad y los valores culturales. Esto es sorprendente, dada la conciencia que sobre tales cuestiones existe en los propios países desarrollados: Europa defiende sus políticas agrícolas no sólo en términos de intereses especiales sino también para preservar las tradiciones rurales. En todas partes la gente de las pequeñas ciudades se queja porque las grandes cadenas nacionales y los centros comerciales han liquidado sus pequeños negocios y comunidades. Para millones de personas la globalización no ha funcionado. La situación económica de muchas de ellas de hecho empeoró, y vieron como sus empleos eran destruidos y se volvían más inseguras. Se han sentido cada vez más impotentes frente a fuerzas más allá de su control. Han visto debilitadas sus democracias y erosionadas sus culturas. Si la globalización sigue por el mismo derrotero y conducida como hasta ahora no sólo fracasará en la promoción del desarrollo sino que seguirá generando pobreza e

inestabilidad. Si no hay reformas, la reacción que ya ha comenzado se extenderá y el malestar ante la globalización aumentará. Ello sería una tragedia para todos, y especialmente para los miles de millones que podrían resultar beneficiados en otras circunstancias.” (Stiglitz, 2002, 309)

La corrupción en la globalización genera una situación de incertidumbre ante la que no cabe responder con soluciones a corto plazo, sino con planteamientos a largo plazo, que incluyan necesariamente valores. Ante la globalización de la economía, la creciente impotencia de los Estados nacionales, el incremento del poder de los grandes bancos y de las grandes multinacionales así como los sectores político y empresarial parecen incapaces de garantizar la satisfacción de algunas de las necesidades básicas de los ciudadanos. De ahí que éstos tengan una participación más activa. “Conviene aclarar que la globalización contemporánea y la mundialización de la economía que la sustenta han estado signadas, hasta el presente, por una acentuada tendencia hacía la conquista de los mercados y la lucha por la generación y el dominio de los nuevos conocimientos, producto de los adelantos científicos y tecnológicos, lo que representaría grandes posibilidades para la humanidad, si estas innovaciones pudieran beneficiar a todos por igual. Pero ya sabemos que ésa no es la tendencia. La globalización, por su acentuado sesgo economicista, ha venido operando en forma asimétrica y excluyente, lo que ha incrementado la exclusión social, el hambre y la pobreza en los países pobres y producido vastas zonas de marginalidad y pobreza, aún en los países industrializados. Con consecuencias que se reflejan en la preocupante tendencia hacía la desintegración familiar y social que afecta los sentimientos de solidaridad y que atenta igualmente contra las instituciones de los Estados nacionales, el grave deterioro del ambiente, y la incertidumbre y confusión respecto al futuro, que es sentimiento común en la sociedad contemporánea.”²¹⁰

Mediante el proceso de globalización, los gobiernos pierden autoridad, incluso la soberanía, al llegar a convertirse en simples administradores de sucursales, agencias u oficinas de comercio de las grandes empresas transnacionales. Esta incapacidad hace brotar síntomas de ingobernabilidad. Los gobernantes han dejado de ser los grandes estadistas de antaño para convertirse en gerentes o encargados que sólo administran.

²¹⁰ José I. Moreno, “Capital social, gobernabilidad democrática y desarrollo. Los retos de la educación.” Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. www.iadb.org/etica

4.2 El desprestigio de la política.

La corrupción, descomposición o perversión de la política ha hecho que ésta se convierta en un show o espectáculo cayendo incluso en situaciones grotescas en la que los protagonistas, políticos, actúan como verdaderos bufones²¹¹ restándole seriedad y respeto al cargo. En las elecciones para gobernador del Estado de California, EEUU, en octubre de 2003 compitieron un luchador de sumo, un surfista, una actriz porno, un actor de cine, etc.

Hoy en día, acceden a los cargos cantantes, actores, deportistas, animadores (showmans), lo que refleja una tendencia de la cultura de nuestro tiempo que, aunque con matices y variantes que tienen que ver con las tradiciones locales, se manifiesta prácticamente en todo el mundo, tanto en los países ricos como en los pobres. “Las elecciones adoptan la forma de una animada ficción, de un juego de fingimientos y disfraces, de manipulación de emociones e ilusiones, en las que triunfa no quien está dotado de mejores ideas y programas o de mayor poder de convencimiento sino el que actúa mejor y encarna de manera más persuasiva el personaje que los técnicos de la publicidad le han fabricado porque, a su juicio, es el más vendible.”²¹²

Ello es así desde que Ronald Reagan, ex-presidente de los Estados Unidos, quien fuera un actor profesional, se incorporó a la vida pública poniendo en marcha una serie de instrumentos del mundo del espectáculo en los medios de comunicación. A partir de entonces las apariciones públicas de los candidatos se planean en términos visuales y emocionales. Las imágenes han pasado a ser más importantes que las ideas. El papel mediático es vital. La elección del candidato responde a los testimonios de allegados y familiares unidos a la publicidad y al marketing más que a un programa de gobierno o a la trayectoria del candidato. Las personas con cierta fama han reemplazado hoy en día a los pensadores, escritores o estadistas. “El proceso electoral es un melodrama de sentimientos. A ello hay que añadir los demagógicos *spots* televisivos de la campaña electoral, de impresionante falta de nivel objetivo y moral, que tratan por todos los medios de liquidar al adversario.” (Kung, 1997, 121). En palabras de Phil Noble, asesor

²¹¹ Ver artículo de José Manuel Calvo, “La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California”. *El País*, octubre 5, 2003, p. 7.

²¹² Mario Vargas Llosa, “La hora de los Cómicos”, *El País*, 5 de octubre de 2003, p. 13.

electoral de George Bush en 1996, “En la lucha electoral para cada candidato hay solo una ley: ¿Cómo me ayudo a mí y cómo perjudico al contrario?”²¹³

Esta manera de encarar la promoción de una candidatura política es, desde todo punto de vista, idéntica a la orientada a abrir en el mercado un hueco para un producto industrial. Lo que las campañas venden son, sobre todo, imágenes, no contenidos. Lo interesante y curioso es que los electores lo saben y tan sólo una minoría se pronuncia en contra. Se acabaron los tiempos en que aquellos que gobernaban eran los mejores. Hoy gobiernan los maestros del espectáculo.

Las elecciones se han convertido en un mercado por los votos y por los cargos públicos los cuales se buscan ya sea para salir del desempleo, de la pobreza, para incrementar la riqueza o por el anhelo de poder. ¿Acaso no es esta forma de hacer política un motivo de preocupación? El hecho de que los falsos políticos, en complicidad con élites económicas, hayan pervertido y en consecuencia desacreditado a la política, impide que los individuos de buena voluntad y de principios nobles se acerquen a ella, es decir, las personas de honor prefieren mantenerse al margen y vivir en paz para no ser cómplices en estas falacias. No obstante, esta situación da libre paso a la creación de grupos consolidados, verdaderas mafias, con intereses definidos, que influyen y deciden a qué individuos colocar. Es evidente que el elegido, una vez en el poder, deberá pagar la factura y servir, en primer lugar, a quienes lo apoyaron, no a quienes votaron por él. La traición a los ciudadanos es el pan de cada día en los sistemas políticos contemporáneos. Algunos políticos durante su mandato, aunque cínicamente evocan la importancia de la ética y critican la corrupción en sus discursos, sólo lo hacen de forma y no de fondo. Ya se ha mencionado lo frecuentes que son los casos de gobernantes que, durante su gestión, participaron directa o indirectamente en actos de corrupción que sólo son descubiertos al término de su mandato. Algunos son prófugos de la justicia, hay quienes se encuentran en procesos judiciales y los hay también en prisión.

Peter Eigen sostiene que “En numerosos países la ciudadanía confía menos en los partidos políticos que en ninguna otra institución pública. Los más recientes datos del Nuevo Barómetro Europeo revelan que en el conjunto de Europa Central y Oriental sólo una de cada ocho personas confía en los partidos políticos y sólo una de cada siete

²¹³ Para una mayor ampliación sobre las ideas de este consejero electoral, Phil Noble, sobre el arte de liquidar al enemigo político, ver: ¿Cómo puedo sacar provecho de mi enemigo? en Focus-interview, N° 24, 1996.

confía en los miembros del parlamento.”²¹⁴ Villoria sostiene que “En España, los datos existentes sobre cultura cívica son desalentadores. En primer lugar, más del sesenta por ciento de los ciudadanos ha afirmado en los diferentes estudios y mediciones realizadas que su interés por la política era poco o ninguno, con tendencia, incluso, al incremento de este desinterés. O dicho de otra forma, sólo un cuarto de la población declara estar interesada por la política. La política tiene un contenido peyorativo, vinculado mayoritariamente a sentimientos como aburrimiento, indiferencia y desconfianza. Más de un 50% de los españoles afirma que nunca o casi nunca discute de política, y una parte de los que lo hacen afirman que les produce cierto malestar. Los políticos son percibidos como un colectivo distinto del ciudadano medio, distante, desconectado de los problemas de la calle. Los calificativos hacía los políticos y sindicalistas por parte de la población entrevistada son bastante duros, incluyendo calificativos como oportunistas y corruptos” (Villoria, 2001, 102).

Max Weber identificó un nuevo estilo de hacer política que denominó *Spoils System*. La explicación que él mismo ofrece sobre este concepto es la siguiente: “Desde mediados del siglo XIX se desarrolló en Estados Unidos un nuevo estilo de hacer política en el que el patrono que dispone de todos los cargos es el Presidente que, a consecuencia de la <división de poderes>, actúa con casi total independencia del parlamento, por lo que es la elección presidencial la que ofrece como premio por la victoria un rico botín de prebendas y cargos. A través del *Spoils System* se enfrentan entre sí partidos totalmente desprovistos de convicciones. Son organizaciones, cazadores de cargos, cuyos mutables programas son redactados para cada elección sin tener en cuenta otra cosa que la posibilidad de conquistar votos. Una situación en la que la administración del Estado está en manos de los hombres del partido, sin más cualificación que la de ser leales al partido, está plagada de grandes lacras. Y en efecto, la administración americana se caracterizaba (y se caracteriza) por una corrupción y un despilfarro inigualables, que sólo un país con posibilidades económicas todavía ilimitadas podía soportar”.²¹⁵ La forma de hacer política, detallada por Weber, continúa existiendo en la actualidad incluso en aquellos países considerados legítimamente democráticos.²¹⁶

²¹⁴ Peter Eigen, “Presentación del Informe Global de la Corrupción 2003”, *Transparencia Internacional*. www.transparency.org

²¹⁵ Max Weber, *El político y el Científico*, p. 139.

²¹⁶ Otro ejemplo de las cosas que se pueden llegar a hacer en política fue el caso del líder de oposición en Ucrania, Víctor Yúshenko. Siendo candidato se le identificó una intoxicación que le deformó el rostro y

5. El costo de la corrupción en la vida pública

Sin duda, el costo de la corrupción es demasiado alto para la vida pública de cualquier Estado. La falta de ética en el sector público no es una cuestión de palabras, sino que se manifiesta mediante actos concretos con repercusiones evidentes en los que políticos y funcionarios utilizan su autoridad y sus atribuciones para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a una parte de la sociedad al generar desigualdad. La inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza. A continuación, se señalan algunas repercusiones que genera la corrupción en diferentes ámbitos de la vida estatal.

En lo político: el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al comprar el voto, impulsar el fraude electoral o practicar el clientelismo político; también se amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, se debilita a los buenos gobiernos, se distorsionan las políticas públicas, se deslegitima la política, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales y se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado generando a su vez ineficiencia en los servicios públicos e insatisfacción en los ciudadanos. La corrupción ha contribuido a la inestabilidad política, a la intervención militar y al cambio de régimen y ha socavado las instituciones gubernamentales, tales como las aduanas, la imposición fiscal y otros departamentos generadores de ingresos y prestación de servicios” (Doig y Riley, 2001, 121).

En lo económico: distorsiona los presupuestos, afecta a la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión fiscal. Para el profesor Shang-Jin Wei (2002,87) “La corrupción hace disminuir el crecimiento económico, sesga el sistema fiscal para favorecer a los ricos y bien relacionados, reduce la eficacia del establecimiento de objetivos en los

que más tarde sería diagnosticada como un grave envenenamiento que él achaca a un ataque directo de sus enemigos políticos. En la primera ronda electoral, el 31 de octubre de 2004, se situó ligeramente por encima de su rival, el jefe del gobierno Víktor Yanukóvich. En segunda ronda, el 21 de noviembre, lo declararon perdedor, pero el Tribunal Supremo invalidó la votación a resultas del movimiento popular conocido como la *Revolución Naranja*. Finalmente, en las últimas elecciones salió vencedor.

programas sociales, sesga las políticas del gobierno favoreciendo la inequidad en la propiedad de los bienes disponibles, hace disminuir el gasto social, reduce el acceso a la educación de los pobres e incrementa el riesgo en las inversiones de los mismos”. A su vez, los investigadores Gupta, Davoodi y Alonso-Terme sostienen que “Los niveles de corrupción elevados, medidos según el índice de la *Guía Internacional de Riesgo por Países* (ICRG por sus siglas en inglés), incrementan la inequidad en la renta y la pobreza.” (Wei, 2001, 87). Un dato importante de mencionar, según un informe de *Transparencia Internacional*, es que la corrupción mueve 100 billones de dólares en el mundo.

En lo *social*: acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados desviando los recursos para fines personales o de partido, fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún servicio. Susan Rose-Ackerman (1997) ha señalado algunos efectos que dañan a los pobres a causa de la corrupción. a) Menor rendimiento de los servicios sociales (salud, educación), b) Cancelación de proyectos de ayuda a los pobres, c) Aumento de impuestos y del coste de servicios, d) Desventaja de los pobres al vender su producción agrícola, d) Escasa capacidad para salir de la pobreza.

En lo *cultural*: aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del individuo alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la alteración o pérdida de valores y tradiciones lo que a su vez ocasiona que se alteren la cultura del país con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento.

En cualquier caso los efectos que conlleva la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etc. Tampoco conviene pasar por alto otra vertiente de la corrupción, la que se refiere al comercio sexual. El crecimiento vertiginoso del tráfico de seres humanos para cuestiones sexuales, principalmente mujeres y niños, es otro indicador del dinero que mueve este negocio ilícito. Actualmente, el comercio sexual existe en todas partes. Todos los países tienen una zona dedicada a ello, incluso hoy en día, se ha acuñado la expresión “Turismo sexual”. El tráfico de seres humanos no deja de crecer dada la gran cantidad de demanda.

Resultado de la investigación “La corrupción en desarrollo económico”, el profesor Shan-Jin Wei concluye lo siguiente: “Mientras uno puede pensar en ejemplos en los que algunas compañías/personas han progresado ya sea pagando un soborno o ya sea teniendo la oportunidad de pagar un soborno, el efecto global de la corrupción en el desarrollo económico es negativo. Esta es una verdad válida tanto en Asia como en cualquier otra parte. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente por varios autores señalan que cuanto más corrupto es un país más lentamente crece. Hay varios canales a través de los cuales la corrupción dificulta el desarrollo económico. Entre éstos se incluyen la reducción en la inversión extranjera directa, el incremento desmesurado del gasto del gobierno, la distorsión de la composición del gasto de gobierno alejándose de la educación, la salud y el mantenimiento de las infraestructuras y, dirigiéndose hacia unos proyectos públicos menos eficientes que tienen un mayor ámbito para la manipulación y las oportunidades de obtención de sobornos.” (Wei, 2001, 92)

En países altamente corruptos la práctica de ésta es considerada como normal, incluso, como ya se ha indicado, existen teorías que afirman que la corrupción puede ser funcional en lo político, lo económico, lo social.

El fenómeno de la corrupción, visto no solamente como un hecho aislado, sino como el comportamiento institucionalizado que ha penetrado e invadido los dominios de la cultura, de la religión, de la política, de la administración y no sólo de los espacios económicos, es lo que Jorge Etkin denomina < sistemas sociales perversos >. “Son perversos porque funcionan desviándose de su función social; hoy en día es común que los hospitales enfermen, no que curen, que las escuelas formen ignorantes no que eduquen, que los juzgados apliquen unas leyes tardíamente, o sea, que no hagan justicia, y así sucesivamente”.²¹⁷

La corrupción, al extenderse en algunos sistemas políticos, se ha convertido en algo que es parte del comportamiento cotidiano en las personas y en las instituciones, convirtiéndose, con el paso del tiempo, en parte de los usos y costumbres, de manera que lo que al inicio sorprendía se torna parte de la vida diaria. En suma, la corrupción es uno de los retos más grandes que enfrentan las sociedades del mundo contemporáneo. Su práctica, aunada al conjunto de antivalores, genera alteraciones en la vida diaria y transforma los valores de los pueblos. No obstante, para fortuna de las sociedades existe

²¹⁷ Jorge Etkin, “*Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.

cada vez más un mayor consenso en el ámbito internacional respecto al discurso fundamentado en el perjuicio que la corrupción puede causar, no sólo a los países pobres y a su crecimiento, sino al sistema económico y comercial mundial y a la integridad de los Estados. De ahí que existan acciones en los ámbitos nacional e internacional para hacerla frente.

El olvido, descuido o ignorancia de la importancia de la ética, la ausencia de un programa permanente que impulse los valores, la inexistencia de un organismo específico que coordine las diversas acciones y las promueva son factores que explican la proliferación de antivalores. Diariamente se dan actitudes contrarias a la ética en el interior de las instituciones públicas que obstaculizan el buen funcionamiento de las mismas y empañan su imagen.

La corrupción es una manifestación evidente dentro de la política y la administración pública. Los informes que publican los organismos dedicados exclusivamente a la supervisión y medición de este fenómeno (TI, OLAF) así como de instancias que lo hacen de manera indirecta (OCDE, ONU) dedicados a esta misma tarea, señalan como ésta se incrementa. Por lo tanto, hace falta intensificar medidas para su control, no sólo de carácter externo al individuo sino que han de constituirse como medidas de tipo preventivo, dirigidas al interior de la persona de manera que conduzcan al autocontrol.

Cualquier actitud basada en antivalores corrompe el funcionamiento de los organismos públicos, situación común en distintos gobiernos y administraciones públicas. Con fundamento en la ética, la corrupción de los valores es mal vista, ya que se compone de una serie de actos indebidos por parte de personas que se benefician de manera ilegal e ilegítima, con el añadido de afectar a la imagen de la institución donde ésta se practique.

En tanto que existe un mundo adulterado en la política, en la función pública y en general en los asuntos de gobierno, es posible decir que hay falta de ética en este ámbito. Las prácticas no éticas han generado un retroceso político. Los vicios se han desatado, la mentira es una constante, el respeto a la palabra dada ya no es creíble, incluso se afirma que “la política es el arte de la mentira” en la que los políticos actúan engañándose unos a otros al mismo tiempo que se engañan a sí mismos.

En la política existe una crisis moral que repercute en todos los sectores de la vida social. Cuando la ética se divorcia de la política, ésta última se percibe sólo como la lucha por alcanzar el poder, y una vez que se obtiene se concibe como el esfuerzo por

mantenerse en él. Este enfoque, evidentemente, supone un firme rechazo a la ética y a sus valores. Desde el punto de vista de la teoría política, se trata de una desviación o corrupción de la política aunque los que se mantienen en el poder argumenten que su estilo de gobernar obedece a la *política real* o lo que consideran la verdadera política.

En términos metafóricos, el aumento y la persistencia de antivalores dentro de la función pública actúa cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a las instituciones públicas. Dicho virus limita la salud y movimientos del cuerpo público. Es la corrupción la que se convierte en el referente empírico de la enfermedad pública por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos y, en consecuencia, del incumplimiento de las metas. Es la herida que no cierra y desangra la salud pública. Así como en medicina se estudian las enfermedades para lograr la salud, la ética estudia los antivalores para tratar de evitarlos. De esta manera, identificar los antivalores más comunes, comprender sus causas y el impacto que tienen en la vida pública es motivo de atención y estudio para combatir, o al menos frenar, ese virus que afecta a la salud pública.

Ante este panorama de corrupción en el espacio de la política y de las administraciones públicas, la lección básica y primordial es volver al camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

CAPÍTULO QUINTO

SISTEMA ÉTICO INTEGRAL PARA LOS ESTADOS

El peor error que podemos cometer es no hacer nada, por pensar que es muy poco lo que podemos hacer.

Edmund Burke

El meollo de la ética en los asuntos públicos radica en poder lograr que se interioricen los valores, pero ¿Cómo lograr que aquellos políticos y funcionarios que realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo? Este capítulo presenta una serie de propuestas que permitan no sólo fomentar la ética, sino garantizarla en los principales actores del Estado. La suma de propuestas planteadas permitirá en un primer momento construir un modelo denominado *Sistema Ético Integral (SEI)* que pretende establecer una ética preventiva, activa y constante dentro de las instituciones políticas y administrativas, y en un segundo momento ampliar la estrategia en ética pública en la política de estado.

Las ideas planteadas a lo largo del capítulo, fruto del análisis de diversos modelos y experiencias en distintas administraciones públicas sobre ética en la gestión pública, permiten crear diversos pilares para la construcción del castillo ético. Estas iniciativas no pretenden ser un manual o recetario a seguir. La realidad siempre supera cualquier modelo teórico. Para su aplicación será necesario identificar la naturaleza de cada gobierno para estar en posibilidad de integrar propuestas que se amolden a la realidad histórica y cultural.

1. Proceso de conformación del Sistema Ético Integral (SEI)

El SEI se compone de diversos elementos los cuales se agrupan en cinco fases cronológicas y lógicas. A continuación se desarrolla cada una de éstas.

1. 1 Primera fase. Identificación de la ética como materia prima. Deliberación, Concienciación y Voluntad política

Paso previo e imprescindible para la implantación de cualquier modelo ético es exponer la importancia y necesidad de la ética en la función de gobierno debido a la responsabilidad que ésta conlleva. Los miembros de la función pública no son una parte inerte, fría e insensible del aparato burocrático tal como suele calificárseles de manera peyorativa, sino que son personas que viven y conocen las realidades del país. Precisamente por ello deben ser sensibles al sentir de la población.

La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, *recordar* (por sí a alguien se le había olvidado), *enseñar* (por si alguien desconocía) y *reafirmar* (por si no se comprendió bien) la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para, de esta forma, *resolver* los problemas de la comunidad evitando conductas asociadas a los antivalores como el desvío de fondos públicos para otros fines distintos a los encomendados.

En la medida en que se logre generar interés sobre los principios y valores en la vida pública es posible poner más atención en los comportamientos de gobernantes y funcionarios públicos. Una mayor deliberación y concienciación sobre la importancia de la ética permitirá que aquellos modifiquen sus actitudes cuando no sean las adecuadas y mejoren su conducta. Cuando se interioriza la ética el individuo cambia, se transforma, alcanza el *Decorum* que evocaban los romanos.²¹⁸ Cuando los servidores públicos poseen ética son más responsables de su conducta, en general, y de cada uno de sus actos, en particular, sin necesidad de recurrir a mecanismos de control legal o administrativo. La ética siempre ha tenido que ver con el dominio de uno mismo. En los últimos años se hace referencia a la autorregulación como medida de control interno, y precisamente, es la ética el mejor control porque conlleva el autocontrol. Al transformarse el servidor público se logra una mayor responsabilidad en el cumplimiento del trabajo. La ética hace de los hombres vulgares hombres nobles, verdaderos hombres de bien, y robustece a los que ya lo eran. En palabras del profesor Emilio Ferreira “La fertilidad de los valores se manifiesta en la austeridad de las normas, la intangibilidad de los preceptos y la sutileza de los imperativos y controles” (Ferreira, 2005, 11).

²¹⁸ Respecto al concepto *Decorum* véase “Sobre los deberes”; (Ciceron: Libro I, 94).

Es necesario observar que toda concienciación e iniciativa para fomentar la ética en el ámbito público fracasará a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. No bastan buenas intenciones o declaraciones optimistas. Tomar en serio a la ética es comprometer fuerte y responsablemente a los principales niveles de decisión. La auténtica voluntad política se manifiesta en aspectos concretos como los siguientes: a) Inclusión dentro del programa de gobierno, b) Asignación de recursos para llevar a cabo esta tarea, c) Incorporación dentro del marco jurídico, d) Creación de un organismo para su fomento y aplicación.

Construir el edificio ético requiere apoyos, autorizaciones, expertos en el tema. Se necesita inversión económica, tiempo, esfuerzo humano, material técnico y didáctico, herramientas de trabajo. La ética cuesta, y puede ser incluso una cara inversión con el añadido de que no da frutos inmediatos. Además, para esperar resultados se requiere que dicha inversión sea sostenida, es decir, de manera constante, sin interrupción.

1.2 Segunda Fase. Asignación de un responsable, integración del equipo ético y misión institucional

Un elemento clave para el fomento de la ética es contar con un equipo cuyos miembros posean integridad, capacidad de liderazgo, conocimiento de la ética y asuman el compromiso de dirigir y operar un proyecto de esta envergadura. Un equipo que vea en este proyecto elementos que acompañen a su estilo de vida.

1.2.1 El Consejo Ético

En cualquier Estado que se interesa por los aspectos éticos existe la preocupación de cuidar el comportamiento de los individuos que lo integran. Todo Estado acepta la responsabilidad de estar alerta sobre los antivalores de gobernantes y gobernados a fin de preservar la riqueza histórica y los valores que le dan identidad e integran su cultura. Para ello, es vital mantener la educación partiendo de la formación de los propios gobernantes. Cuando un líder político no se preocupa por las actitudes de los miembros de su equipo e ignora el uso e importancia de supervisarlas, tarde o

temprano, y como resultado de su negligencia, se enfrentará a problemas internos en su gobierno que evidentemente perjudicarán a los gobernados. Cuando los gobernantes fallan en la elección y formación de servidores públicos, corresponde a los ciudadanos la tarea de presionar y exigir para que aquellos asuman su responsabilidad, no de forma discursiva, sino con acciones concretas.

Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los responsables deben poseer integridad y ser personas de irreprochable conducta. Para localizar personas con estas características será conveniente hacerlo entre aquellas que pertenecen al género de vida contemplativo, del que se ha hecho mención en el capítulo primero, es decir, quienes dedican su vida a la sabiduría y la educación.

Los responsables elegidos integrarán el “*Consejo Ético*”, compuesto por personas íntegras, con conocimiento y práctica de la ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materia científica, se sugiere que quienes integren el Consejo Ético sean pocos (entre cinco y diez), siendo importante que además no pertenezcan a un partido político a fin de no darle al Consejo una inclinación ideológica o partidista.

El “Consejo Ético” busca hacer *comprender* que con ética, el individuo se sumerge en un universo de conocimiento que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. La puesta en operación de valores en los servidores públicos sin duda repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y más justa. Cuando se capta el interés por los valores y éstos se tornan en principios para el actuar de los servidores públicos, sin duda los resultados en su trabajo serán gratificantes.

1.2.2 *La misión del Consejo Ético*

El Consejo Ético tiene la responsabilidad de fomentar y vigilar la aplicación de la ética. Identifica los *valores deseables* para el servidor público de acuerdo a su naturaleza y necesidad institucional o función que realice, y según sea el caso, los revitaliza si ya existen o los crea y fomenta en el cuerpo del Estado si se carece de ellos. En la búsqueda de valores es importante tener claridad sobre el tipo y características de

servidor público que necesita el país a fin de que pueda responder a las circunstancias que se le presentan. Hay que lograr que esos “valores deseables” se incorporen en la filosofía de las instituciones, y se reiteren de manera constante hasta formar parte de la cultura institucional.

La ética y los valores en la organización contemporánea se orientan a conseguir las mejores actuaciones posibles de sus miembros ya que ponen de manifiesto una cuidadosa labor tanto en las tareas de su funcionamiento interno como en los servicios y la imagen ofrecida al exterior conformando así una empresa sana en términos éticos.

En la identificación de valores hay que seleccionar el ámbito y el tipo de función, por ejemplo, en el caso de un funcionario que presta un servicio de trato directo es necesario responder a las siguientes cuestiones: ¿Qué cualidades espera un ciudadano de un funcionario de ventanilla? Una primera respuesta puede ser que el ciudadano quiere sentir *seguridad* en el servicio y *confianza* en la prestación del mismo, es decir, saber que si acude a solicitar un servicio habrá una persona cumpliendo con su obligación (*responsabilidad*), y que al ser atendido no perderá tiempo (*rapidez*); también esperará ser bien tratado (*amabilidad*) y, dependiendo de si el servicio tiene algún costo, sabrá que no será un gasto excesivo (*economía*); finalmente, deseará obtener el servicio de manera satisfactoria (*calidad*).

Estos valores contribuyen al perfil deseado del servidor público que, entre otras cualidades, tenga conciencia de sí mismo, canalice su potencial en el cargo que ocupa, sea conciente de seguir enriqueciendo su formación, tenga capacidad de respuesta en su trabajo y posea la habilidad de trabajar en armonía y cooperación.

Para que el estudio de los valores sea más preciso se requiere del conocimiento de sus contrarios, es decir, sus antivalores, sólo de esta manera se tiene un mayor conocimiento en la materia. El siguiente cuadro concentra los valores necesarios a fortalecer y los antivalores más frecuentes y, por tanto a combatir dentro de los gobiernos y administraciones públicas.

**CUADRO DE VALORES A FORTALECER Y ANTIVALORES
A COMBATIR EN EL SERVICIO PÚBLICO**

<i>Valor</i>	<i>Antivalor</i>
Amabilidad / Buen trato /Cortesía	Maltrato /Desprecio /Descortesía
Armonía / Concordia / Acuerdo	Discordancia /Desavenencia /Desacuerdo
Asistencia / Presencia	Absentismo /Ausencia
Atención al ciudadano	Desatención al ciudadano
Autoridad	Abuso de autoridad /Despotismo
Benevolencia	Malevolencia/ Envidia
Calidad	Imperfección /Chapucería
Capacidad /Aptitud /Suficiencia /Idoneidad	Incapacidad /Ineptitud /Incompetencia
Comunicación /Diálogo	Hosquedad /Aspereza
Confianza /Credibilidad /Fiabilidad	Desconfianza /Susplicacia /Inseguridad
Confidencialidad /Sigilo profesional	Violación de secretos
Cooperación /Participación	Individualismo /Personalismo
Cuidado /Esmero	Descuido
Decoro /Decencia /Dignidad	Impudor /Desvergüenza /Indignidad
Dedicación plena o exclusiva	Dedicación parcial, empleo del tiempo, espacio y recursos en tareas ajenas a las encomendadas
Diligencia /Rapidez /Presteza /Prontitud	Negligencia /Lentitud /Morosidad
Disciplina /Obediencia /Orden	Indisciplina /Desobediencia /Desorden
Discreción /Reserva /Cautela	Indiscreción /Habladuría /Murmuración /Chismorreo
Discrecionalidad	Insensatez
Ecuanimidad /Ponderación	Alteración del ánimo
Eficiencia	Ineficiencia
Ejemplaridad	Mal ejemplo /Corrupción
Fortaleza /Firmeza	Debilidad de carácter /Blandura
Franqueza /Sinceridad	Adulación /Lisonja /Hipocresía /Fariseísmo
Equidad /Imparcialidad /No discriminación /Neutralidad	Inequidad /Parcialidad /Discriminación /Favoritismo /Nepotismo
Espíritu de servicio /Compromiso	Dejadez /Pasotismo /Indiferencia /Desentendimiento
Flexibilidad	Inflexibilidad /Rigidez
Generosidad /Liberalidad	Avaricia /Tacañería
Honestidad /Honradez /Integridad /Probidad/ Rectitud	Deshonestidad /Perversidad /Corrupción
Honor	Deshonor
Humildad /Modestia /Sencillez	Vanidad/ Presunción/ Orgullo/ Soberbia /Arrogancia
Iniciativa /Actitud innovadora	Apatía /Indiferencia
Justicia	Injusticia

Lealtad /Fidelidad /Adhesión	Deslealtad /Infidelidad /Traición /Transfuguismo
Mérito /Merecimiento	Demérito /Desmerecimiento /Usurpación
Moderación	Ambición /Codicia
Objetividad	Subjetividad
Paciencia /Tranquilidad /Calma	Impaciencia /Intranquilidad/ Precipitación
Previsión	Improvisación
Profesionalidad /Aptitud /Competencia	Improvisación /Ineptitud /Incompetencia
Prudencia /Cordura	Imprudencia /Irreflexión
Pulcritud /Buena presencia /Aseo	Desaliño /Desaseo /Suciedad
Puntualidad	Impuntualidad
Renovación /Actualización	Estancamiento
Respeto	Acoso/ Insolencia
Responsabilidad /Cumplimiento	Irresponsabilidad /Incumplimiento /Ligereza /Abandono de tareas
Sabiduría /Buen juicio /Tino	Ignorancia /Desatino /Falta de juicio
Sencillez en la tarea	Enrevesamiento /Complicación
Sensibilidad /Delicadeza /Intuición	Insensibilidad /Indiferencia
Solidaridad	Mediatización /Obstrucción
Templanza /Moderación /Continencia	Destemplanza /Desenfreno /Incontinencia /Intemperancia /Libertinaje
Tolerancia /Condescendencia	Intolerancia /Intransigencia /Fanatismo
Transparencia /Claridad	Encubrimiento /Ocultamiento /Opacidad /Turbiedad
Urbanidad /Educación /Respeto	Ineducación /Vulgaridad /Irrespeto
Valentía /Temple	Cobardía /Miedo /Pusilanimidad
Veracidad /Realidad	Mentira /Engaño /Falsedad

Es importante establecer una visión común de los valores, las finalidades y las reglas de juego para que todos los miembros de una organización manejen un mismo lenguaje, de lo contrario habrá una diversidad de criterios al actuar. En suma, toda persona requiere de un marco de principios y valores que le permitan orientar y potenciar su capacidad de acción.

1.3 Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo

El concepto de *Gobierno Eficiente* requiere pilares firmes que lo sostengan, es decir, contar con una infraestructura, instituciones, marco jurídico, entre otros, pero para obtener el reconocimiento de *Buen Gobierno* se requiere la compañía de valores éticos. Los instrumentos para la operación del *Sistema Ético Integral* son la palanca clave para

el desarrollo del programa, sin éstas la misión no se puede alcanzar. A continuación se presentan algunos de éstos.

1.3.1 Un marco jurídico ético

Condición fundamental para fomentar la ética es la existencia de un marco legal viable. Con un marco jurídico el Estado obliga y se obliga a la promoción de educación en valores, no sólo a los miembros del sector público sino también a los sectores privado y social. Sin el respaldo jurídico cualquier acción a emprender carece de fundamento, por lo tanto es importante rescatar cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos en los siguientes elementos jurídicos:

a) En la Constitución del país. Es el *alma mater* de las leyes. Todo servidor público debe guiarse por los principios que la Constitución le marque. En ella deben estar los principios o perfiles de quien aspire a ocupar un cargo público ya sea por elección o por oposición, es decir, toda persona que ocupe un cargo público debe pasar por el filtro de la norma jurídica. Si se logra establecer un artículo o un párrafo dentro de la Constitución que señale la necesidad ética dentro del perfil de los candidatos a servidores públicos se dará un gran impulso al fomento de esta disciplina en la vida pública.

b) En una Ley de Ética Pública. Es fundamental una ley en esta materia que obligue al fomento de los valores dentro de las instituciones públicas, que señale un perfil con las cualidades mínimas que debe poseer el aspirante a ocupar un cargo público o funcionario, y que exija a los miembros de los partidos, a los futuros funcionarios y a los que ya lo son, a pasar por una instancia de ética. En una ley de ética pública se encuentra el fundamento para la creación de organismos o áreas específicas, no sólo para el sector público o ámbito de gobierno sino también para el sector privado y social. Es necesario destacar la importancia de mantener un equilibrio en materia de regulación, es decir, ni demasiadas normas que impidan la operación de los funcionarios en sus tareas, ni una minimización excesiva de reglas y controles, pues esto aumentaría las oportunidades de cometer errores o realizar actos improcedentes. “Los profesores Joseph y Nancy Jabbara, afirman que en los países del tercer mundo el comportamiento inmoral de los funcionarios es un fenómeno ordinario debido a que existe una cultura de corrupción que se puede apreciar en todos los niveles sociales, por lo que plantean la

instauración de un código de conducta que contenga las siguientes disposiciones: a) Que los funcionarios no estén por encima de las leyes de la nación y que no permitan actividades privadas que desprestigien al propio funcionario o a la administración pública, b) Que los funcionarios presten atención completa a su trabajo y se caractericen por su justicia e imparcialidad en la gestión de los intereses colectivos, c) Que los funcionarios se esfuercen siempre por convencer a los ciudadanos de que se actúa de acuerdo con la justicia y la ecuanimidad, d) Que los funcionarios no hagan uso del despacho público para su exclusivo beneficio privado o para ayudar indecorosamente a personas o grupos determinados, e) Que los funcionarios aseguren que la administración de los recursos públicos se realiza de manera eficiente y eficaz, f) Que los funcionarios se abstengan de cualquier actividad que pueda desembocar en conflictos de interés y se esfuercen por fomentar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos.” (Rodríguez-Arana, 1993, 79).

Un marco jurídico ético adecuado, conocido, asimilado y respetado en los servidores públicos es provechoso. A mayor conocimiento de la ley mayor responsabilidad sobre el comportamiento.

1.3.2 Un marco normativo de conducta: los códigos de ética.

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. Es conveniente que en la elaboración de estos códigos participen los propios ejecutores de las tareas, es decir, los servidores públicos aunque la redacción y emisión final debe ser elaborada por un experto en la materia. Así, los contenidos de dichos códigos serán producto de la convicción de aquellos que van a ponerlos en práctica.

La ética ofrece un sistema de reglas de acción que predeterminan la conducta y muestran cómo hay que actuar en casos determinados. Obrar bien significa obedecerlas. Las normas éticas imponen respeto y establecen un equilibrio.

En la normalización de la conducta pública existen dos tipos de códigos: a) *Códigos Generales* para la función pública, los cuales establecen los valores que deben ser inherentes a todo político o funcionario de la administración pública, independientemente del área en la que éste se desempeñe, b) *Códigos particulares*, los cuales atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que se pertenezca. Las tareas de un policía, un inspector de aduanas o un funcionario de ventanilla obviamente son diferentes. Cualquiera que sea la forma de los códigos, en el fondo deben reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la función pública. De esta manera quien haya leído y asimilado un código conocerá lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente además de permitir identificar los vicios o antivalores sienta las bases o establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos.

Algunas recomendaciones para la elaboración de códigos de conducta señaladas por la OCDE son las siguientes: Para ser más eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados (el conjunto del servicio público o un organismo determinado); para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios; para evitar los celos y resistencias de los empleados la elaboración y aplicación de los códigos requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos lo cual supone consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente con ellos y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición. (OCDE, 1997, 76).

Un código de ética posee dos características que le son inherentes: por un lado, es un documento normativo, y por otro, es educativo, en tanto que presenta un conjunto de valores para que las personas asimilen. Si bien un código puede ser considerado un instrumento de derecho no es el derecho. Un código ético va más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta.

1.3.3 La literatura como arma de acceso a la ética

Pese a existir una gran cantidad de obras sobre ética en general, una revisión exhaustiva de fuentes bibliográficas demuestra que sólo en la última década comienzan a surgir trabajos sobre una ética específica para ser aplicada dentro de las administraciones públicas. Por esta razón es importante acudir a los pioneros que escribieron sobre esta disciplina: los clásicos. Éstos, además de deleitarnos, nos permiten comprender con mayor profundidad la ética y su relación con los asuntos públicos. Será leyendo o releendo e interpretando obras de Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Marco Aurelio o Confucio de manera paciente y profunda, como se comprenderán categorías como honor, templanza, prudencia, libertad, sabiduría o justicia. No obstante, es importante advertir que, para algunas personas, su lectura puede entrañar cierta dificultad, por lo que les convendría estar acompañados del especialista en la materia, los nuevos *Retores*, a fin de auxiliar en la comprensión.

La importancia de acudir a los clásicos reside en que ellos nos dan claridad en los asuntos de importancia. No en vano, en las antiguas culturas se hallan hombres que son considerados padres en algunas áreas del conocimiento. El primero en escribir de forma sistemática sobre la ética es Aristóteles, cuyos tres tratados de ética (Nicomaquea, Eudemiana y la Gran Ética o Magna moral) son una referencia obligatoria. Un autor que muestra las virtudes de grandes personajes de la política en la antigüedad es Plutarco. Sus *Vidas paralelas* narra la vida de grandes personajes cuyo ejemplo de vida muestra alguna virtud en el arte de gobernar, asimismo en su obra titulada *Sobre la Moralia* desarrolla valores en diversos aspectos de la vida. Otro autor, Cicerón, en su tratado *Sobre los deberes* desarrolla la descripción de cuatro virtudes esenciales: templanza, prudencia, fortaleza y sabiduría. Séneca fomenta en sus *Tratados Morales* el interés por la ética, mientras que en las *Meditaciones* de Marco Aurelio se encuentran criterios para el recto pensar y actuar. Otro autor clásico, aunque perteneciente a la cultura oriental, es Confucio quien en sus *Cuatro grandes libros* transmite ideas bellas y profundas sobre el comportamiento ético de los gobernantes. Alguien más cercano en el tiempo, aún sin dejar de ser clásico, que analiza las virtudes y los vicios en cada una de sus obras es William Shakespeare; igualmente lo hace Cervantes en su clásico *Don Quijote* donde se evocan valores como la justicia y la libertad. *El Arte de la prudencia* de Baltasar Gracián es igualmente una obra que invita a reflexionar y a alcanzar esta virtud.

En la vida contemporánea también existen diversos autores como Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Amartya Sen, Zygmunt Bauman y Gerald Caiden. Entre los españoles se encuentran Victoria Camps, Adela Cortina, Agustín Izquierdo o Manuel Villoria.

Un análisis de la ética transmitida desde la antigüedad confirma que aunque algunos de sus conceptos no se entienden hoy de la misma manera que hace dos mil años y su denominación ha variado, de virtudes y vicios a valores y antivalores, la esencia no se ha modificado dada la misma naturaleza del ser humano. La ética continua presente en el pensamiento político contemporáneo. Actualmente existe al respecto un debate entre los *neoliberales*, *republicanos* y *comunitaristas*, siendo éstos dos últimos los que plantean el retorno a las virtudes que señaló Aristóteles.

William T. Gormley Jr., en los Estados Unidos, propone enseñar ética mediante la lectura de novelas policíacas. En su opinión, muchas novelas contemporáneas del género negro están protagonizadas por burócratas que se enfrentan a dilemas éticos tales como mentir o decir la verdad, acatar o desobedecer una orden, usar o no la fuerza física y saltarse o no la ley para capturar a un criminal. La conducta de los personajes entraría en relación directa con la elección de valores y principios éticos. Este autor sostiene que “las novelas policíacas pueden ser una herramienta efectiva en la impartición de cursos de ética en la administración pública”.²¹⁹

1.3.4 El cine como instrumento de educación en valores

Un recurso didáctico que sin duda tiene un gran impacto en la formación de valores de los individuos es la cinematografía. El cine, por su enorme capacidad comunicativa, ofrece un gran potencial educativo. Las imágenes influyen, impactan y emocionan a la mayoría de las personas incluso hasta conmoverlas, llegando a confirmar o reformar las propias raíces culturales. Existen películas clásicas junto a obras contemporáneas, cuyo visionado de por sí es ya un placer, que acercan al espectador a un universo, tanto de valores como de dilemas éticos, que invita a reflexionar y a cuestionarse criterios de conducta preestablecidos.

²¹⁹ Ver artículo “Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries (Critical Essay)”, *Public Administration Review*, march 2001, V61 i2, p. 184.

El cine dispone de la habilidad para conectar con las emociones, sentimientos, miedos, sensaciones, esperanzas y conflictos más universales de las personas al presentar desde situaciones simples y ordinarias hasta las más complejas, inverosímiles y extraordinarias. En cualquier caso, permite al espectador reconocerse o transformarse mediante la identificación o el rechazo de lo visionado. La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta.

Carmen Pereira, especialista en educación mediante el uso del cine, ha escrito al respecto: “En él se hacen presentes valores y contravalores a través de toda una visión del mundo. Incluso es capaz de desvelar ideales y aspiraciones que estaban ocultos en nuestro interior de forma que una película puede convertirse en una invitación a llevarlos a la práctica. De un modo específico ha demostrado ser sutilmente útil para crear un clima de convivencia pues, aunque cada uno lo vea desde su óptica e intereses, la visión en común de una película faculta que surjan vivencias comunes y, gracias a ellas, que se abra paso al diálogo, la negociación, la transacción. Los conflictos que se proyectan en la pantalla y se resuelven de un determinado modo, son enseñanzas de la vida y para la vida, permiten el análisis crítico de los valores y contravalores que los determinan, e incluso facilitan el cambio de actitudes.”²²⁰

El adecuado empleo de éste instrumento de trabajo en los servidores públicos implica, ante todo, una cuidadosa selección de las películas, siendo esencial su vinculación con la realidad y con los problemas éticos cotidianos. Algunos ejemplos de este tipo de películas que reúnen elementos como el fomento de valores y una vinculación al campo de la política en los asuntos de gobierno y servicio público, se señalan en el siguiente cuadro.

²²⁰ Cfr. “Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores”, Revista el Catoblepas, N° 48, febrero 2005, p. 23

TÍTULO	DIRECTOR	NACIONALIDAD
La ley de Herodes	Luis Estrada	México, 1999
Ciudad de esperanza	John Sayles	E. E. U. U., 1992
El disputado voto del señor Cayo	Antonio Gímenez Rico	España, 1986
Z	Constantin Costa-Gavras	Francia, 1969
Su excelencia	Miguel M. Delgado	México, 1966
La muerte de un burócrata	Tomás Gutiérrez Alea	Cuba, 1966
Tempestad sobre Washington	Otto Preminger	E. E. U. U., 1962
El Político	Robert Rossen	E. E. U. U., 1949
Caballero sin espada	Frank Capra	E. E. U. U., 1939

Un espectador atento puede lograr conclusiones acertadas, sobre todo si en el análisis y reflexión del film se despejan y se aclaran dudas o dilemas. De esta manera, se reafirman e interiorizan las actitudes y los valores mostrados sirviendo de ejemplo y guía en posteriores situaciones.

1.3.5 El profesional en ética pública

Si bien la disciplina ética es un área de conocimiento que tuvo su desarrollo antaño, desafortunadamente no logró su autonomía y su atracción como otras disciplinas que actualmente cuentan con profesionales especialistas en su área. Hoy en día a inicios del siglo XXI, y después de más de dos mil años desde la aparición de los primeros textos sobre ética, esta disciplina es impartida por teólogos, juristas, psicólogos, filósofos, historiadores, entre otros. Sin embargo, para poner en práctica un proyecto que fomente la ética, es necesario contar con operadores éticos, con profesionales en ética, cuyo trabajo sea inducir, orientar, educar, aconsejar, desarrollar los valores del espíritu humano para su práctica dentro de la vida pública. Son éstos quienes realizan la parte sustantiva de la misión. Ser estudioso de la ética no es lo mismo que ser un instrumentador de la ética. En la actualidad no existe esta profesión, por lo tanto se requiere crear especialistas en ética pública, es decir, crear al profesional “Ético” o, siendo más específicos, al “Ético Público”.

La idea de contar con profesionales en ética se encuentra ya en la antigüedad. En la cultura romana existía la figura del *Retor*. Este personaje tenía entre sus funciones enseñar Retórica pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta moral y al carácter. El máximo ejemplo de un *Retor* es Marco Fabio Quintiliano (35 a 95 d. c.) a quién se nombro profesor oficial de Retórica con sueldo procedente de los fondos públicos. Su fama actual viene de la obra *De institutione oratoria*, redactada en doce volúmenes, el último dedicado precisamente a la conducta ética. Este personaje actuaba en base a dos principios: *cercanía* y *constancia*. El primer principio se refería a permanecer cerca de la persona a quien se influye éticamente. El *Retor* ofrecía diálogo a su discípulo, establecía una relación estrecha que daba confianza, fluidez y seguridad a la vez que resolvía cualquier duda. El segundo principio se refería a la continuidad en la formación, la perseverancia y permanencia. La reiteración de los valores éticos debía hacerse con paciencia, habilidad y tacto con el fin de no generar un rechazo por las enseñanzas.

Cuando se elabora un programa de salud, los operadores son médicos, si es un programa dental son dentistas y así sucesivamente para cada disciplina, pero en un programa de fomento de ética, ¿Quién será el operador si no existe el profesional ético? La ausencia de este profesional genera un problema en la formación para el fomento de valores.

La formación de especialistas en ética requiere como requisito previo contar con expertos en ética que tengan el siguiente perfil: a) Que sean personas íntegras, b) Que posean conocimiento o experiencia en asuntos públicos, c) Que posean habilidad didáctica para saber enseñar. También pueden ser académicos que hayan trabajado en el sector público o bien funcionarios jubilados y con una trayectoria íntegra. En cualquier caso es necesario que posean un espíritu de compromiso por la comunidad.

Respecto de la propuesta de crear al profesional Ético, conviene sentar las bases y los procedimientos para la habilitación de espacios para estos nuevos profesionales, es decir, puestos de trabajo en los diferentes niveles de la administración pública, (nacional o federal, autonómico o regional, así como local o municipal), para que los futuros “éticos” desarrollen su campo de actuación.

El profesional en ética pública será el responsable práctico de interiorizar en políticos y funcionarios los valores éticos así como lograr que éstos posean la capacidad de discernir en su ámbito de acción lo que es correcto de lo que no. En palabras de Weber “Cuando una persona alcanza la madurez, asume una actitud que brota de la

profundidad de toda su alma, por lo que actúa conforme a una ética de responsabilidad. Desde este punto de vista la ética de la convicción y de la responsabilidad son elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener *vocación política*.²²¹

Un profesional ético destacado que adquiriera renombre o prestigio podrá formar parte del Consejo Ético de Estado.

1.4 Cuarta fase. La operación del trabajo

Llega el momento de actuar aplicando una estrategia ética que integre los instrumentos señalados. Es la ejecución de todo lo planeado. Es lograr que cada político y funcionario interiorice los valores y, en consecuencia, los practique.

Una de las causas que genera improductividad en el sector público es la percepción que se tiene de la conducta antiética de los dirigentes. Es labor del profesional ético formar líderes que sean ejemplo de compromiso y responsabilidad. Cuando los líderes políticos y administrativos de las organizaciones demuestran una conducta basada en valores y principios institucionales se estimula la motivación. Los líderes deben vivir lo que predicán, han de ser los primeros en gobernar con el ejemplo. Para que un liderazgo sea efectivo se exigen elevados estándares éticos que generen una atmósfera de códigos conductuales de alto valor moral. Para el profesor Ferreira quienes se formen en ética deben constituirse en verdaderos modelos a emular. Al respecto señala cinco requisitos para lograr un buen modelaje: “1) Identificación de las conductas observables que han de ser aprendidas o mejoradas, 2) Presentación de un modelo adecuado, c) Arreglos que garanticen al observador la oportunidad de prestar atención al modelo que ha de considerar, 4) Habilidad del observador para imitar el modelo y retener los componentes de la conducta observada y, 5) Refuerzo de la imitación efectuada por el observador” (Ferreira, 2005, 35).

La imitación es muy importante en el aprendizaje humano ya que la persona ajusta su conducta de acuerdo a los actos que ve. Cuando ingresa en una organización observa y aprende de sus compañeros aunque principalmente lo hace de sus superiores; por lo tanto, es recomendable el refuerzo de la conducta ética en los altos mandos dada

²²¹ *El Político y el Científico*, p. 76.

la necesidad de líderes que sean modelos de comportamiento moral. Sin embargo, el buen ejemplo de los mandos superiores se hace insuficiente por lo que la formación debe llegar a todo servidor público independientemente de la jerarquía que ocupe, toda vez que en dicha formación se imbuye del espíritu y filosofía de la institución acompañada de los principios y valores deseables.

1.4.1. La formación

La formación de un servidor público, sea un alto cargo o un funcionario de bajo rango, se apoya en tres parámetros: por un lado, la manera de transmitir los conocimientos (el cómo) por otro, el ámbito de aplicación (el dónde) y, finalmente el momento oportuno (el cuándo). A continuación se desarrollan cada uno de ellos.

1.4.1.1 Modos para la interiorización de la ética y la adquisición de responsabilidad

El principal reto que afronta la ética pública no es sólo el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Sabemos cuales son los valores éticos deseables, pero lo que ignoramos es cómo alcanzar el “deber ser” en la práctica diaria. ¿Cómo erradicar los vicios sobre todo cuando se arrastran desde años atrás? ¿Cómo lograr que las cualidades éticas nazcan en aquellos que han vivido alejados de principios y valores? ¿Cómo despertar el interés por la ética ante las ganancias tan atractivas que ofrece la corrupción? ¿Cómo sensibilizar sobre la importancia de mejorar la actitud por el bien del servicio público, y de uno mismo?

La ética pública no se reduce a una interpretación teórica sino que tiene una eminente proyección práctica. Esta disciplina se dirige a cada persona en lo particular mostrando ejemplos prácticos u ofreciendo ejemplos de personajes que han destacado en el ámbito público por alguna virtud. El comportamiento ético se traduce en el ejercicio de actos concretos orientados hacia el interés público. En el aprendizaje de principios y valores es necesario prestar atención al ambiente social y de la organización así como a las técnicas empleadas a fin de acertar en el proceso de interiorización de los valores.

Diversos estudios de *psicología moral*²²² señalan que la interiorización de los principios puede llevarse a cabo mediante dos vías: 1) *Por motivación propia*, cuando a la persona le interesa el tema toma la iniciativa y se introduce en el estudio de la ética, o 2) *Por motivación externa*, cuando los especialistas o estudiosos de la ética logran despertar el interés por la materia. Para el primer caso, el individuo analiza y adopta valores de lo que aprende, de lo que lee y lo que ve. Tiene por modelos a personajes con alguna cualidad a destacar: prudencia, valor, honor, dignidad, justicia, etcétera. Para el segundo caso, es de señalar que la educación básica que reciben la mayor parte de los seres humanos se expresa a través de un imperativo negativo: no mientas, no robes, no ofendas, no cometas injusticia. El niño va poco a poco aprendiendo dichos valores, más por imposición externa que por verdadera comprensión. A medida que crece, su contexto cultural y su inteligencia le llevan a plantearse los porqués de tales imposiciones. Por analogía, el servidor público puede encontrarse en una situación similar de desconocimiento acerca de los beneficios que para él mismo, para la institución y para los ciudadanos puede reportar una conducta ética. Es en este caso cuando los especialistas o estudiosos de la ética pueden jugar un papel decisivo en la verdadera comprensión e interiorización de los valores y principios.

Quienes imparten ética deben contar con dos requisitos: a) *Dominio profundo del tema* y b) *Capacidad didáctica y de comunicación*. Si el especialista conoce el tema pero no sabe transmitir conocimientos es probable que en vez de motivar genere un ambiente de hastío e incluso de frustración en las personas que desea sensibilizar. Por contra, si se posee habilidad didáctica pero no conocimientos, seguramente las personas se divertirán mucho con las dinámicas de grupo, pero no alcanzarán la sensibilización deseada sobre los aspectos éticos. De esta manera, es importante que se trate de especialistas dedicados a la formación humana, con liderazgo, autoridad y experiencia en el desarrollo de personal, y con un nivel de conocimiento sobre la materia que les permita sensibilizar a los servidores públicos. Si se improvisa con individuos sin conocimientos o sin habilidad pedagógica se corre el riesgo de fracasar y de que los destinatarios pierdan el interés por la ética. La clave para transmitir la ética está en el instructor, en su manera de enseñar y en su conocimiento de los diferentes estilos de

²²² Para una mayor profundidad en este tema ver: Johannes Bökmann, *Psicología moral, sus tareas y métodos desde los orígenes hasta nuestros días*; así como Esteban Pérez-Delgado y María Vicenta Mestre, *Psicología Moral y crecimiento personal: su situación en el cambio de siglo*.

aprendizaje. En cualquier caso, los elementos básicos para dicho aprendizaje son el interés y la voluntad.

En la transmisión de los contenidos el instructor se vale, por un lado, de la expresión escrita, a través de documentos enunciados y test, y por otro, de la expresión oral, mediante exposición de casos en los que los integrantes del grupo participan expresando sus puntos de vista. En ambos caminos se tratarán con especial atención aquellos dilemas o situaciones de incertidumbre a los que se enfrentan cada día los servidores públicos, formulándose una serie de interrogantes cuyas respuestas orientaran las conductas futuras. A saber, ¿Esta decisión es ética? ¿Es ilegal? ¿Esta decisión violará las reglas de la institución? ¿Es equitativa? ¿Lo es para todas las partes interesadas? ¿Se sentiría usted orgulloso de esta decisión? ¿Y si se enterara su familia? ¿Qué pasaría si se hiciese pública? Los debates ofrecen varias ventajas, permiten reflexionar sobre diversas situaciones, se obtiene una mayor profundización y se crea un contexto cultural común; el lenguaje que integra la cultura de la organización se hace familiar, próximo, permitiendo una mayor comunicación y comprensión.

La experiencia de las organizaciones muestra que para una formación eficaz, es preciso considerar al sujeto como un actor inmerso en la institución. La pedagogía aplicada multiplica la eficacia con diversos actores: con uno mismo, con los compañeros de trabajo, con los jefes, con la familia y con los ciudadanos. Clave en la pedagogía para la difusión de la ética es la técnica de animación. Ésta se refiere al conjunto de acciones destinadas a impulsar la participación de los individuos en el desarrollo sociocultural del grupo de que forman parte. A través de la animación, se rompe el esquema del método tradicional en el que el participante sólo se dedica a escuchar. El aprendizaje necesita ser interactivo, participación con deliberación. En la conducción de un grupo es importante estar alerta para que éste no se desborde y se desvíe por caminos inesperados, como el caer en la bufonería, perdiendo entonces lo esencial, el aprendizaje en valores.

Los valores se han interiorizado cuando el individuo actúa en concordancia con ellos, cuando actúa como piensa, estableciendo un compromiso con los fines de la organización.

Enseñar ética, y que ésta sea asimilada, es una labor que requiere tiempo. Precisa un trabajo constante y un acercamiento personal hacia los individuos que van a ser instruidos. Es necesario el diálogo, la escucha mutua para lograr la comprensión. Se trata de una tarea de seducción y reflexión. Implica educar con paciencia mostrando

ejemplos y dando consejos hasta lograr generar conciencia. Quien quiera perfeccionarse a sí mismo ha de adquirir principios y asimilar valores. Incluso a veces la conciencia no basta, es necesario ir más allá, llegar a la supraconciencia, esto es, actuar en la práctica diaria de acuerdo a los valores y principios con que se cuenta.

Es necesario que los formadores en ética comprendan las causas que mueven a los individuos a cometer prácticas incorrectas. Es importante adentrarse en el sujeto, escucharlo, saber qué piensa, qué males padece, qué inquietudes tiene, desarrollar una labor de acercamiento. El hombre es lo que piensa. Cada acto que realiza un individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. El pensamiento es la fuente de las actitudes y comportamientos de las personas. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano y viceversa. Cuando en el gobierno hay personas que realizan prácticas deshonestas es porque en su mente hay pensamientos que les impulsan a actuar de esa manera.

Con el fin de no dejar vacíos en la mente del ser humano que sean aprovechados por pensamientos insanos, debe crearse un espíritu ético en los servidores públicos, un marco compuesto por un conjunto ordenado de reglas de moralidad para su actuar. Un marco que no se limite a llamamientos abstractos o inoperantes sino que muestre el comportamiento moral, o camino recto, y enseñe a controlar el orden de nuestros actos de acuerdo a una deliberación racional. Un hombre público, respaldado por una doctrina ética, encontrará salida en cualquier situación que le toque vivir porque previamente habrá encontrado el equilibrio en su persona, la ecuanimidad en su pensamiento. Por el contrario, un hombre sin ética difícilmente podrá resolver con verdadera satisfacción, y aunque sea una persona eficiente corre el peligro de desviarse y caer en una situación de desequilibrio si no está bien consigo mismo.

Existen en las instituciones públicas personas que no han llegado a un nivel de responsabilidad óptimo, algunos ni al mínimo, porque desconocen cuál es la razón de ser de toda institución pública. El servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe al pueblo, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a la cual, además, debe respetar. Ésta debe ser por tanto una enseñanza prioritaria que el político y el funcionario deben alcanzar.

La interiorización de los valores éticos se hará sin duda más atractiva cuando se perciba que, además de proporcionar beneficios para uno mismo, conduce al cumplimiento de los objetivos que, como trabajador al servicio de la sociedad, se debe perseguir.

1.4.1.2 La formación en los ámbitos profesional y personal

La enseñanza de la ética en la formación de funcionarios debe plantearse desde antes que se ingrese al servicio público y continuarla después durante su ejercicio. Antes, porque a las instituciones les conviene asegurar un mínimo de contenidos éticos en las personas que acceden a la vida pública, y después, porque debe reconocerse que la conducta de una persona no es algo acabado, por el contrario está en constante cambio por lo que es necesario brindar lecciones de ética de acuerdo a las nuevas y variadas situaciones que plantean los asuntos públicos.

La ética en el hombre debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que sean las situaciones. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean. Cuando no se hace el bien en cosas pequeñas es poco probable que se haga en las grandes.

El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en el sector público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil intentar modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. El problema de la corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparece cuando un individuo ingresa en el sector público, se va gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de políticos y funcionarios es necesario partir desde mucho antes diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida:

a) Durante la educación familiar. En la sociedad contemporánea, las familias han experimentado un proceso de transformación lo cual afecta a los hábitos y costumbres de la estructura social. Las relaciones entre los propios padres y entre los padres y sus hijos han experimentado cambios respecto a los criterios educativos de otras épocas que, sin duda, repercuten en la conducta del niño, generando en ocasiones una confusión sobre lo que es correcto y lo que no. En este aspecto: “Es necesario estar conscientes de la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia. La familia

extensa de docenas de sujetos está cediendo el paso a la familia atomizada de apenas un puñado de miembros y ésta al hogar formado por uno sólo de los padres, algo que no había ocurrido antes en la historia de la humanidad. Es algo nuevo, novedoso, ciertamente distinto para el niño, que quizá nunca conozca a ningún pariente cercano, ni siquiera a su madre si ésta decide abandonarlo. Cada vez con más frecuencia, los niños son criados por extraños que quizás no sean los mejores modelos. Por el contrario, los niños se enfrentan a opciones atractivas, cautivadoras y engañosas que los seducen antes de que puedan manejar la situación. No hay garantía de que los niños distingan lo correcto de lo incorrecto” (Caiden, 2001, 236). Desde antaño, los sabios y filósofos conocían la importancia de pertenecer a una familia y de vivir en armonía con ella como elemento necesario para gobernar un Estado. Al respecto el sabio Confucio señaló: “Cuando se pone en orden la propia familia se ha dado el primer paso para gobernar bien el reino. El hijo de un príncipe, para aprender a gobernar un reino, primero debe actuar con la mayor rectitud dentro de su propio hogar. Si mantenéis en vuestra familia la virtud y la cortesía, estaréis preparados para gobernar con sabiduría.”²²³ En la familia, los padres son los primeros en dar respuesta a las preguntas que los hijos generan. El niño es reflejo de los padres porque hace lo que ve en ellos, los imita, por ello es importante que los padres se muestren como ejemplo de lo que quieren que sean sus hijos, dejando de lado obras o palabras impropias. Muchos padres reprenden a sus hijos sin ver que éstos son reflejo de ellos mismos. Por eso dijo el filósofo Plutarco: “Donde los viejos son desvergonzados, allí existe la necesidad de que también los jóvenes sean desvergonzados”.²²⁴ Ser padre implica una gran responsabilidad que no es fácil de asumir, especialmente cuando se desconoce lo que implica verdaderamente esta tarea. Aristóteles también se refirió a la familia diciendo que para ser padre se tuvo primero que ser hijo y que para ser un buen padre había que ser un buen hijo.²²⁵ De la misma manera, para ser buen gobernante se tuvo primero que ser buen súbdito. En relación a la conducta de un político Adela Cortina escribió: “A menudo la conducta inexplicable de un alto personaje se entendería si las gentes conocieran esa trama oculta del ascendiente que para él tiene la opinión de la madre o el padre, los hermanos, los vecinos, y esas personas de sus grupos primarios que son para él sus <otros relevantes>. Las relaciones políticas, por el contrario, son secundarias, y se contraen con otras gentes que no son tan

²²³ Confucio, *Los cuatro Grandes Libros*.

²²⁴ Plutarco, *Sobre la educación de los hijos*.

²²⁵ Aristóteles, *Política*

relevantes para hacer la propia vida; otras gentes, a los que, por otra parte, se puede engañar con más facilidad”. (1998; 95).

b) Durante la formación educativa básica. Es importante señalar que el hecho de contar con valores y actitudes tiene un trasfondo que va más allá de las universidades o de las organizaciones educativas. Proviene, por un lado, de la familia, y por otro, de la educación básica. Es conveniente revisar los programas de los distintos niveles educativos a fin de incluir, cuando no existan, materias que orienten y formen a los individuos en su conducta y en su carácter sin caer en ideologías, dogmas o fanatismos; y cuando ya existan materias en este sentido reforzarlas. No se trata de sustituir a los padres en su responsabilidad formadora, sino de complementarla, mediante una educación para la ciudadanía.

c) Durante la formación profesional. La importancia de las universidades en la formación de los servidores públicos es vital, por lo que es necesario que, para mantener un buen prestigio como resultado de los actos de sus egresados, aquéllas realicen un diagnóstico constante sobre aspectos éticos en sus programas de estudio. Escuelas sólidas, con buenos principios, colaborarán en la formación de profesionistas de calidad que realicen sus tareas con responsabilidad lo que hará que se consolide la presencia e imagen del servidor público.

d) Durante el proceso de reclutamiento y selección para la función pública. Para encontrar al personal idóneo conforme a la actitud y aptitud deseada, es conveniente llevar a cabo distintas pruebas y entrevistas personales para conocer las habilidades, el carácter, las actitudes, los valores y antivalores que pueda tener el aspirante. Aunque ya es un procedimiento asentado en la sociedad, es ingenuo pensar que basta un examen aprobado para estar seguros de reunir a un individuo capaz y digno del cargo. Una vez hecho esto se podrá optar por elegirlo o buscar un mejor candidato para ocupar el puesto. En asuntos que son vitales para el Estado, de no ser hombres de mérito los escogidos, se podrían ocasionar grandes daños a la comunidad y a las instituciones. Para evitar que los individuos en cargos públicos realicen actos nocivos para el Estado es preciso que éstos sean elegidos tanto por su capacidad como por su calidad moral y ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les solicite.

e) Durante el proceso de inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso. Toda persona que ingrese en el servicio público, independientemente del ámbito o poder público -ejecutivo, legislativo, judicial- o del nivel jerárquico que vaya a ocupar (Presidente, Secretario de Estado o Ministro, Director General, Director de Área,

Diputado, Senador, Gobernador, Presidente Municipal, Concejal) debe pasar por un proceso de inducción. Durante este proceso, se le informa sobre la trayectoria de la organización, su misión, visión, objetivos, planes y programas de trabajo, así como los aspectos relativos a la doctrina ética del funcionario. La inducción debe ser obligatoria como paso previo a la asunción de responsabilidades del servidor público.

f) *Durante el desempeño laboral.* Mediante un sistema de actualización y desarrollo de personal permanente basado en la capacitación.²²⁶ La capacitación se proyecta en dos sentidos, por un lado, hacía el desarrollo de las aptitudes y habilidades para poder actuar, y por otro, hacía el desarrollo del hombre, hacia el perfeccionamiento de su personalidad, y es precisamente aquí donde entran los elementos éticos. Hoy en día, para que los organismos públicos sean más competitivos requieren que su personal posea mayor capacidad, estudios y preparación. Sin embargo, para que la capacitación sea completa no debe limitarse a desarrollar habilidades técnicas o poseer destreza mecánica o empírica, como se ha pensado durante mucho tiempo, sino que implica a la vez una filosofía, un cambio de actitud, un compromiso real y profundo con uno mismo y con la institución, abarca un cambio de mentalidad. Para lograr el éxito en la implementación de cursos de capacitación será necesario combatir obstáculos tales como la negligencia y la falta de compromiso de algunos mandos medios y superiores o la apatía por parte de algunos participantes. Se trata, por tanto, de combinar la obligatoriedad de la asistencia con el atractivo de los contenidos a impartir.

El siguiente cuadro agrupa los ámbitos de formación profesional y personal descritos:

<i>Ámbito personal</i>	<i>Ámbito profesional</i>
Durante la educación familiar	Durante el proceso de reclutamiento y selección
Durante la formación educativa básica	Durante el proceso de inducción
Durante la formación profesional	Durante el desempeño laboral

²²⁶ La capacitación es la continuidad de la educación en el ámbito laboral, pero existen individuos a los que este proceso les cuesta mucho porque tras abandonar las aulas académicas no han vuelto a tomar un libro. La vida es un constante y permanente aprendizaje, jamás se deja de aprender. Cuando alguien dice que no necesita aprender o capacitarse porque ya lo sabe todo, seguramente habla por ignorancia. Contrariamente a esta afirmación, el filósofo Sócrates decía: “Sólo sé que no sé nada”, a pesar de que era un sabio.

La integración ética de estos espacios permite una coherencia en las personas. Supone una grave inconsistencia ser ético en el plano familiar y corrupto en el laboral o viceversa. Es absurdo que un profesor enseñe en sus clases la igualdad de derechos, el respeto a la mujer así como la no violencia de género pero en su casa maltrate a su esposa. En el mismo ámbito laboral no se deben ofrecer actitudes opuestas, como aquellos servidores públicos que son amables y eficaces en su trato con los usuarios y a la vez hacen uso personal del patrimonio público, o como aquellos policías que trabajan duramente por detener criminales pero a la vez cobran “mordidas” a los conductores. Una situación extrema es aquella en la que un político que acaba de dar la orden de bombardear una población entera, marcha a degustar una exquisita cena con sus amigos.

El último elemento y el más importante para verificar si la ética verdaderamente funciona en las organizaciones es la actuación o comportamiento de los funcionarios, directivos y demás personal formado en ética. Cuando éstos no actúan conforme a la filosofía institucional se debe, por un lado a que todo lo realizado previamente, selección, formación, capacitación, ha fallado (ante esta circunstancia habrá que replantearse dónde se cometió el error); por otro lado, se debe a que existen verdaderas resistencias de parte del servidor público, es decir a una actitud de cerrarse a estos conocimientos así como a la necesidad por renunciar a los principios negativos que guían su conducta. Cuando esto sucede, por el bien de la organización, hay que tomar medidas de depuración.

Una formación adecuada en los servidores públicos basada en valores logra un cambio de concepción, de actitud psíquica, de la mentalidad de la persona. La conciencia moral se adquiere cuando uno hace lo que debe hacer por convicción no porque se lo ordenen. Decía Aristóteles que el hombre intemperante termina siendo injusto, y que la ética ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno mismo y al uso adecuado de la recta razón.

1.5 Quinta fase. Supervisión, control y evaluación.

Para conocer si se avanza por buen camino es importante hacer autocrítica, vigilando, haciendo medición y evaluación permanente. Quien no comienza por evaluarse a sí mismo, reconociendo y examinando sus errores, se hallará incapacitado para realizar los objetivos planteados. Una adecuada función de supervisión y control se apoya en los siguientes elementos.

1.5.1 El público como testigo y vigilante en la prestación del servicio público

Cuando un ciudadano recibe un servicio público, tiene la oportunidad de actuar como testigo y vigilante en cada uno de los actos de aquellos que se lo ofrecen percibiendo si se realizó de manera eficiente y acompañado o no de un trato digno. Sin embargo, cuando se invoca la participación ciudadana el grado de implicación no es el mismo en todos los países. En culturas en las que la población ha estado permanentemente sometida, sin poder involucrarse durante años, es necesario enseñar y educar en la participación.²²⁷

Si el ciudadano puede acreditar la existencia de un acto indebido, la legislación debe ofrecer medios de sanción y corrección. El hecho de estar atentos a las actitudes de los servidores públicos puede contribuir a evitar las conductas no éticas. En esta tarea son determinantes los medios de comunicación e instituciones como el Defensor del Pueblo.

Una mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico del marco legislativo, que debe indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar al público en general de los deberes del servicio público de forma que éste pueda exigir a aquellos el cumplimiento de sus responsabilidades.

1. 5.2 Un adecuado sistema de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos

Consiste en crear un sistema que, en un primer momento, recoja las quejas y denuncias por faltas cometidas, tanto por políticos como por funcionarios, hacía la ciudadanía para, en un segundo momento, dar seguimiento a cada caso y finalmente comunicar su resolución. “Es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia de las conductas indebidas de los servidores

²²⁷ De una cultura como la mexicana en la que la gente habitualmente calla y aguanta como resultado de su historia, tres siglos de colonización y dos de gobiernos autoritarios que sometieron la voluntad ciudadana, es difícil esperar una gran participación, sobre todo si se compara con otras sociedades como la francesa o la suiza. Para fomentar la participación en países con características similares será necesario ir educando a los ciudadanos de manera progresiva a fin de eliminar el peso histórico que cargan.

públicos por parte de cualquier ciudadano o incluso del personal que labora dentro del sector público. Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes, de manera que estos tengan la confianza para hacer la denuncia. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de promulgar estatutos que protejan a aquellos que denuncien las actividades ilegales” (Pope, 1996, 59). En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivale a estar al margen de la modernización administrativa que tanto se invoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios existentes para denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad pública. Sin embargo, en diversas sociedades existe un miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. En el personal de la administración pública con niveles jerárquicos menores deben existir garantías de protección. Existen situaciones en las que el servidor público se encuentra ante un dilema porque la persona que cometió el delito o acto indebido es su jefe o un compañero de trabajo los que a su vez pueden ser amigos o familiares, y ante tal incertidumbre prefiere callar. La relación laboral siempre ha sido más problemática para los funcionarios públicos que trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad a los superiores o de solidaridad hacia los colegas. A quien informa de un acto ilícito se le puede considerar un traidor dentro del equipo, y su trabajo, incluso su carrera profesional, pueden verse en peligro. Para estos casos es conveniente aplicar el principio aristotélico que dice: “Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad.”²²⁸

Ser testigo de un acto corrupto plantea cuestiones éticas importantes. Si bien cada país ofrece distintas respuestas a estas cuestiones existe un acuerdo homogéneo según el cual delatar a un corrupto o informar sobre un acto antiético es un mecanismo importante para reducir la corrupción y mejorar la conducta de los servidores públicos. La función de denuncia es esencial pero si el órgano responsable no resuelve de manera oportuna y relativamente rápida, se perderá la confianza y la participación ciudadana. Al respecto, resulta relevante el siguiente dato: “En una encuesta dirigida por el *Centro de Estudios Democráticos de Bulgaria*, se puso de manifiesto que el 57 % de los encuestados defendía que era una <pérdida de tiempo> denunciar los casos de

²²⁸ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, libro I, capítulo 6, 1096a

corrupción, y que un porcentaje casi idéntico (56%) creía que los oficiales de policía aceptaban de buena gana sobornos, mientras que el 63% creía que los jueces lo hacían.” (L. Holmes, 2001, 131).

Como medida destinada a incentivar la denuncia de actos antiéticos conviene publicar casos de denuncias y mostrar que la justicia, objetiva y comprobable, existe.

La falta de organizaciones creíbles capaces de escuchar las quejas y ejecutar las leyes es verdaderamente un punto débil de los gobiernos y administraciones públicas actuales, sobre todo en países en vías de desarrollo y en economías en transición.

1.5.3 Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos.

Por el bien de la comunidad política y de las instituciones de gobierno, es importante que todos aquellos servidores públicos que realizan actos indebidos sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público sin oportunidad de regreso ya que infieren un daño muy grave a las instituciones. Al no corregir y castigar de manera ejemplar a personas corruptas, otros individuos repiten los mismos actos convencidos de que no les ocurrirá nada. Una política que identifique a los políticos y funcionarios deshonestos y los expulse de la vida pública, sin permitir su retorno cuando la situación lo requiera, será bien acogida por los ciudadanos. Convendría mantener en el ámbito público a aquellos que cuenten con un espíritu de servicio, lo cual sería lo más deseable aunque no lo probable, pero sí al menos a quienes sean capaces de actuar conforme a una ética de responsabilidad. Inmersos en la administración pública existen personas no gratas que usurpan los cargos públicos. Para que un organismo tenga un verdadero efecto debe contar con facultades propias para emitir sanciones a quienes practiquen conductas nocivas.

Un análisis exhaustivo de las leyes en materia de función pública o de *Derecho Administrativo Laboral y Burocrático* sobre obligaciones y sanciones del personal público, así como una recopilación de propuestas de mejora en lo jurídico, mediante tacto político, permitirán obtener los fundamentos para expulsar a aquellas personas que viven a costa del erario público sin ser productivas.

Asimismo, una revisión de los expedientes de los servidores públicos, de la información con que cuentan las áreas de quejas y denuncias así como de las Contralorías

Internas también facilitará la detección de aquellos servidores públicos que se han comportado de manera inadecuada. Una forma de sanción, propuesta por la especialista en corrupción Rose-Ackerman es aquella que “consiste en una pensión que sea recibida sólo si el empleado se retira en condiciones favorables” (Rose-Ackerman, 2001, 198).

1.5.4 Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía

Un gobierno con sanos principios e impulsor de una ética pública debe rendir cuentas a la opinión pública mediante un sistema de comunicación basado en la confianza y la transparencia. Es conveniente que todas las instituciones de la administración pública informen al área encargada de la supervisión ética, sin caer en la demagogia, sobre los logros realizados para que ésta, a su vez, lo haga ante la opinión pública. Para el caso de las quejas y denuncias se debe explicar sobre la forma en que se resolvieron.

La operación de sistemas de comunicación con la ciudadanía es fundamental en cualquier gobierno que verdaderamente responda a los intereses de bien común. Estos sistemas pueden organizarse mediante teléfonos de atención ciudadana, abriendo una página en internet, creando un programa en algún medio de difusión escrito o audiovisual (radio, televisión), etc. El área responsable de sancionar a las personas deshonestas tiene la responsabilidad de informar a los ciudadanos sobre las actividades que realiza. Una institución que sólo pretende “hacerse la foto” ante los medios fingiendo ser lo que no es paradójicamente esta formando en la mentira y la hipocresía. Informar de los casos ilícitos es un asunto complejo y su éxito depende de la voluntad política y de la capacidad de presión que ejerzan los ciudadanos. En cualquier caso, la cultura del silencio que rodea las prácticas corruptas no beneficia al fomento de la ética.

1.5.5 Una mejora continua en el funcionamiento institucional

Errar es de humanos, pero escuchar, reflexionar y corregir errores es de sabios. Estar atentos a cualquier equivocación durante la puesta en operación de los distintos mecanismos y reflexionar sobre ello permitirá avanzar hacia el objetivo de crear un Estado honesto.

La mejora continua dentro del *Sistema Integral Ético* no es otra cosa que realizar los ajustes necesarios para mejorar el funcionamiento de los organismos, elevar la calidad de los servicios, fomentar la transparencia y reducir la corrupción. El “Consejo Ético” convocará con periodicidad al titular del organismo y exigirá informes y resultados de sus actividades, pero también reprenderá si así lo exige la situación. En cada sesión se hará un balance sobre las metas y se analizarán los obstáculos surgidos planteándose alternativas de solución.

El *Sistema Ético Integral* comprende un conjunto de elementos utilizados para establecer de manera homogénea valores que se manifiesten en las conductas asociadas a la naturaleza ética que coadyuven en los objetivos institucionales.

p. 293 Cuadro del SEI

2. Incorporación del Sistema Ético Integral (SEI) en la política de Estado. Una política en Ética Pública.

Es de interés para un país incorporar la ética a los fines del gobierno y hacerlo mediante una política pública. Para hacer que ésta llegue a los distintos rincones de un Estado es necesario elaborar, por un lado, una estrategia horizontal que atraviese todas las instituciones del sector público y, por otro, una estrategia vertical que permita llegar a todos los niveles de la jerarquía. De esta manera, abarcando la totalidad, será posible concienciar en valores a las diferentes servidores que integran un Estado. La ética de gobierno es una condición necesaria para una buena política pública.

Para la aplicación de una política en ética pública se requiere contar con un organismo o instituto autónomo en sus decisiones, que no esté sometido a ningún poder ni institución pública evitando así cualquier subordinación política. A continuación se propone un organismo de esta naturaleza denominado *Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP)* y se expone su alcance institucional.

2.1 El Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP)

Este organismo tendrá por misión aplicar la política de ética pública en todos aquellos que participan de la función pública y de gobierno. La responsabilidad de gobierno de esta institución correrá por cuenta del Consejo Ético, máximo representante de la misma. El consejo designará, sustituirá o confirmará a un Director o titular encargado de la operación del organismo. Dicho titular tendrá la responsabilidad de rendir informes al Consejo mediante sesiones ordinarias, cuatro veces al año, y extraordinaria si alguna situación lo requiriese.

Algunos propósitos que pretende este organismo son: Fomentar el interés por la ética en los asuntos públicos; identificar y potenciar los valores deseables en los gobernantes y funcionarios; revalorar y revitalizar las virtudes éticas; contribuir a que las personas que ocupan un cargo público cuenten con todos los elementos para actuar con diligencia y honestidad; situar a la ética pública en el lugar adecuado dentro de la política y no subordinada o al margen de otras disciplinas; contribuir a la dignificación de la imagen de los políticos y funcionarios públicos; ser protagonista en el desarrollo

social y en la lucha contra las actitudes antiéticas o los vicios en el sector público; elaborar medidas, conforme a su ámbito de acción, para la aplicación de la ética así como fortalecer la cultura en las organizaciones.

Realizará cuatro funciones generales básicas: 1) Investigación en ética pública, 2) Fomento de ética en políticos y aspirantes a cargos de elección, 3) Fomento de ética en funcionarios y aspirantes 4) Supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos. Cada función será un pilar o columna que sostendrá el castillo de la ética. En una propuesta similar Michel Crozier escribió: “Abogo por la creación de una institución nueva –podría ir creciendo lentamente en función de sus logros- que no esté consagrada únicamente a la formación, sino que asocie tres dimensiones: la responsabilidad de la formación de los futuros dirigentes, la investigación de alto nivel en materia de políticas públicas, y un centro dinamizador para el lanzamiento y seguimiento de nuevas experiencias de preparación y evaluación de las decisiones públicas.” (Crozier, 1996, 143). El desarrollo de cada función se llevará a cabo en un departamento específico. El siguiente cuadro presenta la relación entre dichas funciones y los departamentos creados para su ejecución.

CUADRO ESTRUCTURAL DE LA OPERACIÓN DEL IAEP	
<i>Funciones generales básicas</i>	<i>Departamento que desarrolla la función</i>
Investigación en ética pública	a) Departamento de Estudios sobre Ética Pública
Fomento de valores en políticos	b) Departamento de Ética y Política (para políticos y candidatos a cargos de elección)
Fomento de valores en funcionarios	c) Departamento de Ética y Administración (para funcionarios y personal de nuevo ingreso en la función pública)
Supervisión, control y evaluación de la conducta de los servidores públicos	d) Departamento de Supervisión, Control y Evaluación de la conducta del servidor público

A continuación se desarrolla cada uno de los elementos principales de los departamentos.

2.1.1. Departamento de Estudios sobre Ética Pública

Este departamento se encargará de investigar, recopilar, sistematizar y divulgar todo lo concerniente a la ética pública y temas afines mediante las siguientes funciones:

- a) Investigar en materia de ética pública, b) Recopilar material sobre ética pública (libros, películas, documentos), c) Sistematizar información, d) Elaborar materiales (folletos, antologías, manuales) y editar publicaciones, e) Asesorar en la elaboración de códigos de ética, f) Diseñar una metodología para impartir la enseñanza de la ética pública que incluya técnicas didácticas para su aprendizaje, g) Diseñar programas de capacitación relativos a la materia, h) Organizar eventos de difusión (simposios, conferencias, seminarios, foros), i) Impartir cursos y talleres relativos a la materia objeto de estudio (razonamiento moral, valores y actitudes, cultura administrativa, motivación, adquisición, inducción al servicio público, ética y valores, ética pública, ética y poder, etc.), j) Elaborar estudios y proyectos para organismos públicos incluyendo a partidos políticos, k) Formar a la primera promoción de profesionales en ética, l) Formalizar dentro de la universidad la creación de la carrera del profesional ético, m) Participar en congresos presentando investigaciones o resultados de casos, n) Brindar asesoría a partidos políticos, a asociaciones civiles, oficinas públicas, asociaciones ciudadanas, o) Crear una plantilla de expertos en ética, p) Elaborar propuestas tales como la creación de una Ley de Ética Pública, en caso de que no exista tal, q) Elaborar programas docentes en ética para universidades y centros académicos diversos que incluyan módulos sobre: literatura en ética pública en general, literatura en ética pública en particular (estudio de casos), casos de corrupción o situaciones antiéticas, r) Crear y coordinar una biblioteca especializada en esta materia, s) Convocar concursos relativos a la resolución de dilemas éticos, t) Prestar apoyo en los procesos selectivos de funcionarios al auxiliar en la elaboración de perfiles, u) Estar en contacto fluido y permanente con los otros departamentos.

Dado que el estudio de la ética pública puede ser muy vasto según se desee profundizar, algunas *líneas de investigación* pueden ser las siguientes:

1) *Ética, Filosofía y Política*. Sin duda, la filosofía es la madre de todas las disciplinas del conocimiento. La ética y la política no son la excepción, por lo que para

una mejor comprensión sobre los asuntos de gobierno es conveniente investigar en temas como los valores en la historia del pensamiento político, las virtudes públicas, los principios éticos, las formas de gobierno, los fundamentos de la política, etc.

2) *Historia de la ética pública*. El estudio de la historia de la ética puede revelar elementos básicos que permitan retomar ideas para ser aplicadas a la vida pública. Un caso específico son los códigos de ética en las antiguas civilizaciones, en culturas milenarias como Persia, Mesopotamia, China, India, Egipto, Roma o Grecia. Incluso sin ir tan lejos, las culturas mesoamericanas: Maya, Azteca, Olmeca, Teotihuacana, Inca, también contaban con códigos y sistemas de valores para los gobernantes. Además de rescatar un tesoro de la humanidad pueden servir de referente en la promoción de valores éticos y en la elaboración de códigos.

3) *Ética y Administración*. Existen en el ámbito de la administración privada o de empresa²²⁹ instrumentos de interés para el fomento de la ética como: un marco jurídico, la “carta ética” de la empresa,²³⁰ o la práctica del Coaching.²³¹ También es conveniente ahondar más en el estudio de la ética en las diferentes administraciones públicas, ya sea de manera individual o grupal, es decir, analizando algún país concreto o bien identificando algún *área o región geográfica* de interés especial, por ejemplo, a) *Los países de Oriente*. En un estudio elaborado por el Nobel de economía Amartya Sen titulado “Valores y prosperidad económica: Europa y Asia”²³² se explica cómo las administraciones públicas en Oriente, al contener una parte de la filosofía de Confucio, impulsa a actuar de manera peculiar. b) *Los países escandinavos* también resultan de interés para estudios éticos, sobre todo si tomamos en cuenta que dentro de los resultados sobre corrupción que presenta anualmente *Transparencia Internacional*, éstos aparecen como los más “limpios”.

4) *Ética y Derecho*. Existe una relación estrecha de la ética con el derecho para la función pública, sobre todo en lo que se refiere a códigos deontológicos. Sin

²²⁹ Para el estudio de la ética en el sector público, existen autores y obras de interés. En la bibliografía se incluyen algunas de estas. Un ejemplo interesante que realizaba un empresario es el siguiente: Diseñó un área de inspección especial dedicado a señalar a qué personas había que “dejar de estrechar la mano” al comprobarse que había participado en alguna práctica corrupta.

²³⁰ La “Carta Ética” contiene la filosofía de la empresa, sus orígenes, trayectoria, sistema de valores, principios de acción, políticas y objetivos que persigue. Periódicamente se llevan a cabo sesiones informativas con los empleados para explicarles estos contenidos y profundizar en casos concretos.

²³¹ Del Coach, entrenador, maestro u orientador personal. Se refiere a una persona (Coach) especializada en ejercer el diálogo con los miembros del personal brindándole confianza a fin de que éstos liberen aquello que les presiona y se les motive para ser más óptimo en su campo de trabajo.

²³² Este artículo se puede bajar de la página del *Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña*, www.iigov.org

embargo, es posible abrir nuevos canales, como por ejemplo la elaboración de leyes y reglamentos de ética pública o el replanteamiento de antivalores que deben ser considerados como delictivos dados los cambios de las sociedades.

5) *Ética y Psicología*. La psicología y psicopedagogía son disciplinas importantes que por la naturaleza de sus funciones pueden ayudar a encontrar los métodos adecuados para hacer más eficiente el aprendizaje en valores. Incluso es posible afirmar que la sociedad necesita una “psicología para saber compartir” que por supuesto impulse valores.

6) *Ética y ciudadanía*, en la que se muestren elementos para incentivar la participación ciudadana, los valores públicos, etc.

No está por demás el estudio de los diversos obstáculos que impiden la verdadera aplicación de la ética así como la desviación que ésta ha tenido al hacer de ella un negocio, esto es, “el negocio de la ética” corrompiendo su naturaleza o empleándola como instrumento ideológico.

2.1.2 *Departamento de Ética y Política (para políticos y candidatos a cargos de elección)*.

Dedicado a fomentar la ética pública y ser el filtro obligatorio para todo aquel que aspire a un cargo político de elección. Concejales, alcaldes, diputados, gobernadores, senadores, Presidentes o Primeros Ministros, deben pasar por éste área a fin de recordarles o reiterarles sus deberes y obligaciones. Esta idea procede de rescatar la forma de gobernar de antiguas civilizaciones como las señaladas en el apartado anterior. Cualquiera de estas culturas contaba con un tipo de escuela en la que un grupo de sabios ancianos, los más notables, formaban a los futuros gobernantes en distintas habilidades, pero sobre todo en principios y valores éticos para ser aplicados en beneficio de la comunidad.

La función sustantiva de este área de formación para los políticos y candidatos a puestos de elección recae en dos momentos clave: 1) *La convocatoria de un proceso electoral*. Todos los candidatos de los partidos políticos que aspiren a ocupar un cargo de elección tienen que pasar forzosamente por este área para que se les forme en aspectos básicos de ética, política y filosofía. Con esta medida se estará formando de manera homogénea a todos los aspirantes. Únicamente con la acreditación de haber

pasado por este organismo se podrá ser candidato y aspirar a ocupar un cargo público.

2) *Los resultados electorales.* Una vez pasadas las elecciones aquellos que resulten electos, independientemente del partido al que representen, nuevamente deberán asistir a la academia, esta vez para que se les induzca en experiencias y casos prácticos de la vida pública. Solamente pasando nuevamente por ella podrán obtener el reconocimiento oficial que les acredita como legítimos ganadores en el proceso electoral. Sin este documento no podrán ocupar el cargo. Es el título que les permite ejercer en política.

La idea de formar a los políticos antes y después de las elecciones es básica, y consiste en reiterarles que los deberes que tienen al asumir un puesto no deben ir dirigidos a los grupos de interés sino a los ciudadanos a quienes finalmente representan. Es necesario aprovechar estos momentos para tener presente el compromiso y la responsabilidad que les acompaña, primero al aspirar a un cargo y segundo, al obtenerlo. De esta manera se puede conseguir que todo gobernante atraviese el filtro de la ética, y que con ello exista la posibilidad de ir dignificando la disciplina política. Por otro lado, también será importante que las personas que se integren en el equipo de trabajo de cualquier candidato electo, en el caso de que no procedan del servicio público y aunque ya hayan trabajado en una administración diferente, pasen por el área de formación ética de funcionarios, (propuesta que se desarrolla en el siguiente apartado). De igual forma que sus superiores, sin éste requisito simplemente no deberían trabajar.

La adecuada instalación de éste área de formación será la cuna para contar con verdaderos políticos²³³, sin adoctrinamientos ideológicos, ni tendencias religiosas, guiados únicamente por los principios del “deber ser” que señala la teoría y filosofía política. Así como para ocupar una plaza de funcionario mediante las oposiciones es necesario demostrar que se poseen aptitudes y conocimientos, quienes aspiren a ocupar un cargo de elección deben pasar por un proceso de profesionalización. De esta forma, quién ocupe un cargo público poseerá verdaderamente el perfil y la capacidad para asumirlo y las decisiones que vaya a tomar durante el ejercicio de la función beneficiaran, ya no a un grupo de intereses particulares, sino a un gran colectivo de la población.

Entre las funciones principales que ésta área puede desarrollar están: a) Formar a los políticos en ética pública, b) Establecer los requisitos para los candidatos a cargos de elección en convocatorias de procesos electorales, c) Inducir a los candidatos sobre los

²³³ La frase “verdaderos políticos” se refiere a personas con verdadera vocación y no usurpadores de cargos públicos o politicastos.

principios de la política cuando se gobierna: lealtad para la institución, capacidad para el cargo y sentido de virtud y justicia, d) Ser formadores de conciencia de los gobernantes, e) Crear e impartir la especialidad en “Ética y Valores para un buen gobierno”, f) Resolver asuntos en materia de ética y política, g) Asesorar sobre dilemas éticos en política, h) Establecer cooperación y comunicación interinstitucional en materia de ética y política, i) Crear un archivo y a ser posible, un banco de datos, con información y experiencias en materia de ética y política, j) Estar en permanente interacción con los otros departamentos.

2.1.3 Departamento de Ética y Administración (para funcionarios y personal de nuevo ingreso en la función pública)

Será un departamento encargado de la formación en ética pública de los funcionarios que se encuentran operando así como de aquellos de nuevo ingreso. De hecho será el filtro de todo funcionario que ingrese al servicio público. Algunas de las funciones que éste área puede desarrollar son: a) Definir el perfil general del servidor público así como el específico para las distintas instancias de la administración pública. Estos perfiles coadyuvarán en la elección de la persona idónea para el cargo en particular, b) Inducir en ética al personal de nuevo ingreso al servicio público, c) Impartir la especialidad en “Ética y Valores para un buen gobierno”, d) Asesorar sobre dilemas éticos en la administración pública, e) Resolver conflictos en materia de ética administrativa, f) Establecer la cooperación interinstitucional, g) Elaborar un archivo con casos y experiencias en ética administrativa, h) Estar en permanente interacción con los otros departamentos.

Las funciones de éste área para los que ingresan al servicio público recaen en tres momentos precisos: 1) En toda convocatoria de oposición para cargos de la administración, al participar en la definición del perfil del cargo a ocupar, por lo que se deberán elaborar materiales, cuadernos, folletos y cuestionarios sobre el perfil del puesto convocado. También se podrán realizar cursos de inducción a la ética pública para los aspirantes. 2) Tras los resultados del concurso, cuando habrá que sembrar en aquellos individuos que hayan aprobado valores de espíritu público mediante cursos de inducción a la vida pública con casos prácticos. De igual forma que en el área dedicada a los políticos, ningún funcionario público debe asumir su cargo si no cuenta con el certificado de haber pasado por ella, donde recibirá de manera obligatoria, un curso en

“Ética y valores para un buen gobierno”. Dicho curso tiene como propósito homogeneizar en ética y función pública a los funcionarios que se incorporan al servicio público y que provienen de distintas profesiones. La idea central es imbuir del espíritu ético y de la filosofía al cuerpo del servicio público. 3) A lo largo de la vida profesional del funcionario mediante cursos de actualización y desarrollo de personal, asistencia y participación en seminarios, congresos y talleres sobre esta temática, así como en un sistema de ascensos, destinos y recompensas.

2.1.4 Departamento de Supervisión, Control y Evaluación de la conducta del servidor público

Para calibrar si se va en la dirección correcta se necesita un determinado parámetro. Antes de saber si se progresó o no se requiere el establecimiento de una regla de medida. “Es fundamental ser prácticos, es la única escuela que permite verificar las teorías, es ahí donde la investigación y la acción encuentran su fundamento” (Crozier, 1996, 142).

Este departamento tiene por objetivo principal vigilar que la ética se aplique en la conducta tanto de los políticos como de los funcionarios públicos. Para realizar su función se apoyará en encuestas, entrevistas, así como en las quejas recibidas sobre los comportamientos de políticos y funcionarios públicos. También estará en contacto con los medios de comunicación a fin de ofrecer de manera constante y periódica resultados sobre la situación ética. En la elaboración de los informes contará con la ayuda de los otras áreas.

Entre las funciones principales de éste área se encuentran: a) Elaborar un sistema para supervisar y evaluar la ética de los servidores públicos, b) Elaborar una lista de actitudes antiéticas que pueden ser motivo de reclamo, c) Elaborar estándares para medir y dar seguimiento al desarrollo de la ética en los políticos y funcionarios públicos, d) Aplicar auditorias de personal en aspectos éticos, e) Informar de los resultados de las mediciones y evaluaciones a la ciudadanía, f) Identificar a aquellos servidores públicos que practican actitudes antiéticas como la corrupción, g) Crear un registro que contemple los expedientes de los funcionarios que han mantenido conductas antiéticas, h) Elaborar un sistema para sancionar las conductas indebidas, i) Estar en constante interacción con los otros departamentos.

Para el desarrollo de sus funciones el departamento contará con un equipo de trabajo que se presente de forma discreta a las distintas instancias públicas y observe directamente el trato y comportamiento de los servidores públicos con los ciudadanos. Asimismo, diseñará y realizará encuestas y entrevistas a ciudadanos sobre aspectos éticos de las distintas organizaciones públicas tanto de naturaleza política como administrativa. A este equipo de trabajo se podrán acercar tanto los ciudadanos como los mismos servidores públicos para denunciar actitudes indebidas o ineficaces de funcionarios o políticos en particular o de organismos públicos en general. Para que tenga un mayor impacto deberá contar con autoridad propia y con capacidad para emitir sanciones, en consonancia con la Constitución y la Ley de Ética Pública, a quienes practiquen actos antiéticos.

Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus fueros. Establecer un sistema de sanciones, que sean efectivamente llevados a cabo se hace inevitable para mantener el rumbo del proyecto ético. Para ello es preciso primero conocer cuáles son las faltas cometidas, por lo que se requiere contar por un lado, con una lista de actos no permitidos y por otro, con una relación de sanciones acordes a la acción ilícita.

Si un individuo está expuesto a la tentación de transgredir y no existe nada que le inste a no hacerlo, la dirección de la institución será corresponsable de las eventuales desviaciones al no tener prevista una política disuasoria, sobre todo si nos atenemos a la lógica jurídica de que lo que no está prohibido está permitido.

La lógica para que exista orden en una organización permite comprender que quien comete un delito debe ser sancionado. No obstante, existen casos reales que se salen de toda lógica, situaciones en las que quien comete un acto antiético es premiado o condecorado. Un ejemplo de esta situación fue plasmado en la película mexicana “La Ley de Herodes” del director Luis Estrada (1999), en la que se ejemplifica cómo un individuo sin formación académica ni política, ejerce la ley, Constitución en mano, para beneficio propio aprovechándose de los ciudadanos. Esta situación le lleva incluso a asesinar, y cuando debería ser juzgado y castigado por los crímenes cometidos, es condecorado y promovido en política hasta convertirse en diputado.

Cuando en una organización el bien no es recompensado o al menos reconocido y el mal no es castigado, se está estimulando, en cierto modo, a lo segundo. Cuando se descubre una infracción, la sanción debe ser inmediata, sólo así se podrá sostener la credibilidad de la ética. No hay ética sin formación pero tampoco sin sanción. La mejor política de personal no escapa a los despidos, sobre todo para aquellas personas que no responden a las necesidades de la institución. Si bien es cierto que un despido es un momento doloroso, no solamente para el que recibe la noticia sino también el que la comunica, es preciso considerar también que es una decisión necesaria y pertinente especialmente cuando se amerita y está bien justificada. Si se quiere mantener y dar a valer una ética sana en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Cuando la situación lo requiere es un acto de justicia.

El éxito en la implementación y operación del IAEP está expuesto a distintos factores: la voluntad política y el compromiso del gobierno en turno, la capacidad de negociación y acuerdo con los diferentes grupos políticos, los recursos económicos que se le asignen, al esfuerzo verdadero y tenaz que se ponga en las tareas, las posibilidades reales para su fomento e implementación, la interacción con la ciudadanía y el respaldo que ésta ofrezca.

2.2 Proyección del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) en el ámbito nacional

La misión de este organismo debe llegar a todos los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, así como a los diversos niveles: nacional, federal, estatal, regional o municipal. Incluso a aquellas empresas u organismos paraestatales o mixtos que prestan sus servicios al Estado.

La puesta en marcha de las medidas para fomentar la ética en los servidores públicos no se reduce a una elite de personas encerradas en una oficina de alto nivel o, por el contrario, a un grupo de funcionarios de ventanilla. Éstas deben llegar a todo el personal público independientemente del nivel que ocupe en la estructura jerárquica. Los valores del servicio han de ser adquiridos desde el Jefe de Estado o de gobierno y reproducirse en cascada hasta el último de los niveles operativos de la función pública a fin de conformar organizaciones éticamente sanas.

El sólo fomento de la ética en el ámbito estatal es insuficiente si se aísla de otros ámbitos con los que interactúa diariamente. Dichos ámbitos son: el privado, el social y el académico. A continuación se hace referencia a cada uno de ellos.

2.2.1 Fomento de la ética en los ámbitos privado, social y académico.

Los ámbitos principales de un Estado son: el público, el privado, el social y el académico. Hasta aquí se han planteado iniciativas para el sector público, sin embargo es conveniente hacer una referencia, aunque sea breve, al sector privado y al sector social en virtud de que si se les ignora los antivalores seguirán en expansión.

Ámbito privado. El descenso de la corrupción será imposible si no se fomenta la ética en este campo. Dado que el sector público interactúa de manera constante con las empresas privadas, éstas no pueden permanecer al margen de una política de fomento de la ética pública. Si se toman como fuente los informes de Transparencia Internacional, la Oficina Anticorrupción de la OCDE, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) así como los de la Oficina Anticorrupción de la Unión Europea (OLAF) es posible demostrar que existe una relación estrecha entre el sector público con el privado en lo que se refiere a la corrupción y al soborno. Esto sucede, bien cuando los gobernantes extorsionan solicitando dinero en el momento de establecer contratos de licitación pública, bien cuando miembros del sector privado ofrecen sobornos para poder obtener privilegios en dichos contratos.

Por lo anterior, la importancia de la ética no se reduce al ámbito público, pues ésta se relaciona y convive de manera permanente con el sector privado. Para Caiden, “En algún momento se creyó que sí podían distinguirse, que existían o deberían existir normas éticas distintas entre lo público y lo privado, que la conducta pública era éticamente superior a la privada. Quizá en algunos países así fue, pero por lo general esto no es cierto hoy día. De manera significativa, y durante un periodo corto, la comunidad internacional, los principales actores del escenario mundial, se han dado cuenta de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público” (Caiden, 2001, 234).

Ámbito social. La sociedad civil tampoco está exenta del vicio de la corrupción y demás antivalores y por tanto, de la necesidad de ética. Si bien en los países en vías de desarrollo son más evidentes los actos de corrupción entre los miembros de la sociedad civil, también existen en países desarrollados, aunque tienen lugar con mayor

discreción, o no afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Dependiendo de factores como el país de que se trate, el tipo de ciudad (urbana o rural), el nivel cultural de la población, su historia política, su situación económica, etcétera, es posible encontrar sociedades más corruptas que otras. Desafortunadamente, son muchos los países donde la corrupción es algo habitual entre los miembros de la comunidad.

Todo individuo que se desempeña tanto en el ámbito público, ya sea en política o en el cuerpo de funcionarios, como en el sector privado, proviene de una sociedad, por lo que está impregnado de una serie de valores y actitudes resultado de la cultura a la que pertenece. Es decir, el comportamiento de todo político, funcionario o empresario refleja de alguna manera las reglas y valores de la estructura social en que convive. De esta manera, si hay corrupción en los sectores público y privado ¿no será acaso porque la hay en la sociedad? Esto genera a su vez un círculo dialéctico vicioso, es decir, si hay corrupción en la sociedad es porque esta procede del ejemplo que dan los gobernantes desde la más alta jerarquía. Un diagnóstico de la sociedad contemporánea realizada por la Escuela de Logoterapia de Viena, encabezada por Víctor Frankl, sostiene que hoy en día “vivimos en una sociedad que presume de honesta y buena pero alberga en su interior a gente enferma y corrupta.”²³⁴

De esta manera, la participación de la sociedad civil es importante en el fomento de la ética y la lucha contra la corrupción. “Ha sido la sociedad civil la que ha exigido que en lugar de ser una Comunidad Económica Europea se convierta en una Europa social capaz de incluir en el Tratado de Maastricht la Carta Social, que contempla los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos europeos. “Ampliar estas exigencias a la humanidad toda es el gran reto de estas asociaciones que, cuando trabajan con seriedad, colaboran de modo decidido a que la sociedad internacional sea bastante menos hipócrita e injusta” (Cortina, 1998, 201).

Cuando los ciudadanos incorporan en su vida elementos éticos, es más fácil tener mayor claridad sobre las actitudes y comportamientos esperados de los servidores públicos convirtiéndose así en observadores responsables, vigilantes de sus representantes. Una sociedad vigorosa en materia de ética pública se convierte en un fuerte dique para la corrupción.

La esencia para el buen funcionamiento de un Estado es la adecuada convivencia social. La frase Aristotélica que sostiene que “Todo Hombre es político por naturaleza”

²³⁴ Ver la obra de Víctor Frankl, *El hombre en busca de sentido*.

se refiere a que los seres humanos no pueden vivir solos. En general, el ser humano es incapaz de vivir sin un semejante. Apoyarse unos a otros es un principio de vida por lo que aquel que no es capaz de convivir, dialogar, comunicarse y ser solidario con el vecino es porque no ha llegado a un grado de entendimiento que le permita comprender esta verdad. Intentar que los ciudadanos creen asociaciones para presentar sus exigencias a las organizaciones públicas es una de las tareas prioritarias de una sociedad que quiera ser justa. Pero también lo es la de esforzarse por conseguir que los mismos ciudadanos sean responsables y practiquen el bien en las actividades que les corresponden. La ética se debe manifestar también en los gobernados.

Ámbito académico: la universidad como gestadora de valores. A partir del desarrollo científico que vive la humanidad desde finales del siglo XVIII con la Revolución Industrial, el avance de los conocimientos en las áreas consideradas como ciencias exactas ha sido vertiginoso. Las ingenierías, la robótica, las nuevas tecnologías han dado un salto sin precedentes mientras que, paralelo a su auge, el interés por las áreas sociales y humanísticas se ha venido desplazando. La atención por materias como el griego, el latín, la historia del arte o la filosofía ha disminuido, especialmente en el campo laboral. Hoy en día los criterios científicos, técnicos y tecnológicos predominan en la sociedad bajo el concepto de “racionalización formal o instrumental”.

El desplazamiento de los conocimientos sociales y humanísticos tiene una consecuencia evidente que es la disminución de las habilidades o virtudes éticas, pérdida de valores en las personas. Los principios que ascienden en la sociedad actual forman una generación de personas que se sumergen en la individualidad que conlleva soledad y un deseo desmedido de poseer y acumular bienes, alejándose de valores como la solidaridad, la generosidad, la sociabilidad. Cuando se ausentan los valores de las sociedades, éstas jamás podrán resolver sus problemas pues éstos requieren de colaboración, responsabilidad e interés por el semejante.

Los hábitos éticos no eximen de adquirir conocimientos y competencias técnicas, todo lo contrario. Una de las obligaciones y responsabilidades fundamentales en una organización es la formación de quienes en ella trabajan. Pero las decisiones de la vida no son sólo técnicas, sino que entrañan valores, de ahí que sea imprescindible la predisposición a decidir desde ellos. Ya en la antigüedad, Cicerón señaló “Todos los

deberes para unir y proteger a la sociedad humana deben preferirse a los que dependen del conocimiento y de la ciencia” (Los Deberes, Libro I, 158).

Es fundamental incluir a la ética en los planes de formación y estudio de politólogos y administradores. La puesta en marcha de esta idea es una manifestación de sensibilidad social que rescata el sentimiento de la ciudadanía de contar con hombres íntegros en la dirección de organismos públicos. El estudio de la ética transmite valores que impiden la desnaturalización o deshumanización del servicio público y al ser esto así, se ayuda en el proceso de motivación de la función pública y se reactiva la idea de que el trabajo administrativo se realiza en razón de los intereses colectivos.

La importancia del estudio de la ética no sólo debe destacarse en los programas de las carreras de Política o de Administración Pública, sino en los planes de estudio de todas las carreras universitarias. Los sistemas políticos contemporáneos se caracterizan por el hecho de que quienes participan en política provienen de las más diversas disciplinas: ingenieros, médicos, juristas, contadores, psicólogos, etcétera.

Un buen profesional domina las técnicas y lo hace acompañándose de valores que benefician su actividad. Los conocimientos sin valores pueden conducir al desastre. Por ejemplo, un historiador sin ética puede falsear datos en sus investigaciones; un ingeniero sin ética podría emplear material de mala calidad o insuficiente en una construcción; un contable sin ética puede alterar las cuentas en su propio beneficio y así sucesivamente en cada actividad profesional, por lo tanto “Es criminal que se elimine la enseñanza de la ética de los programas de estudio, es a través de ésta como el individuo puede reconocerse como un sujeto con dignidad. Si la escuela no se atreve o no sabe educar, si no sabe despertar la conciencia moral en el alumno al tiempo que se le instruye, difícilmente se conseguirá mejorar una sociedad donde la violencia y la exclusión progresan día a día” (Cortina, 1998, 104).

Elaborar normas, leyes, códigos, crear comités éticos, es sin duda importante, pero más efectivo sería introducir en las profesiones la reflexión ética sobre todos estos temas, de forma que se considere, desde el principio, como un componente indispensable del buen ejercicio de la profesión, sobre todo si consideramos que en los últimos años se han ido perdiendo las referencias éticas en el ejercicio de prácticamente todas las profesiones.

2.3 Proyección del Instituto Autónomo de Ética Pública (IAEP) en el ámbito internacional

Así como la sola motivación de la ética en la administración pública es insuficiente si los antivalores continúan expandiéndose en los sectores privado, social y académico, de la misma manera una política interna de ética para un país puede ser escasa si se descuida la parte externa a ésta, es decir, las relaciones internacionales. Por lo tanto, así como existen programas de colaboración internacional en diversas materias -justicia, comercio, economía- es necesario establecer programas de cooperación en esta materia. Mediante la cooperación internacional es posible por un lado, rescatar ejemplos de ética que pueden ser ilustrativos y dignos de reproducir y, por otro, llevar la ética a países donde no existen instrumentos para su fomento. La globalización económica exige una ética global que impida la corrupción de los diversos sectores público, privado, social y académico.

2.3.1 La construcción de una red de ética global

Existen en el mundo países con modelos e instrumentos para la operación de los valores éticos cuya experiencia puede ser valiosa. No obstante, hay que advertir que la identificación con estos modelos externos y su posible implementación debe ajustarse al contexto cultural y a la naturaleza del país interesado, sin adoptarlos fielmente como si fueran recetas de cocina. Dichos países cuentan con áreas o departamentos que promueven iniciativas éticas que comprenden el fomento de los valores, el establecimiento de normas y directrices de una gestión, la creación de reglamentos que eviten el soborno así como lineamientos que promueven la integridad y credibilidad del funcionario. Estos organismos también suelen desempeñar una o más de las siguientes funciones: promoción, asesoramiento y vigilancia. En función de las circunstancias, su acción puede ser coercitiva o educativa y, en ocasiones, ambas. Si se crean como reacción ante un escándalo o una crisis, tenderán a ser más coercitivos, mientras que si forman parte de un programa ético general tenderán hacia un carácter educativo.

En tiempos de economía globalizada, cuando el Estado nacional ha quedado pequeño para las grandes decisiones, cuando las organizaciones de todo tipo deben competir con otras extremadamente poderosas, cuando los problemas globales se incrementan: contaminación ambiental, guerras o amenazas de guerras, violencia,

pobreza a niveles de hambre, epidemias, etcétera, la apuesta por la fortaleza de la ética en el ser humano se hace más perentoria. La creación y construcción o reconstrucción de un orbe ético exige una participación universal, porque involucra a todo individuo, a la dignidad humana. De ahí que quien aboga por la ética responde a un fundamento humano.

La política, la economía, el comercio, los negocios globales, reclaman una confianza y credibilidad que sólo puede proporcionar una ética mundial. Y este propósito no se logrará mientras haya personas empecinadas en ignorar la importancia de los valores. En el *Giorgias*, Platón escribe en boca de Sócrates, que “el hombre malo carece de habilidad para convivir” y que “una persona que actúa en contra de su naturaleza, todo en ella es detestable” dando a entender que cuanto más se aleja un individuo de la ética más reprochable es su conducta.

Cuando se logre fomentar la ética en los Estados y se establezcan los mecanismos 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 en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial.

CONCLUSIONES

La causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos relacionados con los antivalores es la ignorancia. Ésta se da porque existe un vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder. Por tanto, sólo la interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas pueden cubrir el vacío que el contexto produce. La ética es la mejor forma de control a los gobernantes y funcionarios públicos.

En un sistema económico globalizado en el que predominan los principios del tener, el placer y el anhelo de poder acompañados de un individualismo exorbitante, resulta poco atractivo el tema de la ética. Su establecimiento no es fácil porque implica que tanto individuos como grupos renuncien a un estilo de vida, aún más arraigado cuando sus privilegios o intereses personales proceden de prácticas basadas en antivalores. De ahí que la introducción y / o aplicación de instrumentos éticos requiera de un esfuerzo múltiple.

El propósito de la ética es básico al recordar a todo servidor público que trabaja para la comunidad política; por lo tanto, ningún político y funcionario debe llegar a ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una formación en valores.

El hecho de que existan gobernantes carentes de valores genera el incumplimiento de objetivos en los programas de gobierno. La desviación de recursos para servicios básicos generan pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia y, en ocasiones, muerte, lo que se traduce en distintas formas de sufrimiento humano. Estos sufrimientos se perpetúan e incluso se incrementan. La existencia de tanto dolor y desesperanza en algunas sociedades demuestra la impotencia e incapacidad de los gobernantes para resolver las demandas ciudadanas así como una gran ausencia de valores. Por lo tanto, la ética es condición fundamental para mejorar el desarrollo humano. El criterio ético en política y en los asuntos de gobierno responde a una filosofía, a una manera de resolver conflictos y ofrecer resultados con equidad y justicia al satisfacer la pluralidad de intereses contribuyendo al bien social, es decir, sin perder de vista el objetivo de servir a los ciudadanos. Las instituciones públicas funcionan bajo un marco de valores y principios que permite orientar y potenciar las capacidades de sus miembros, por lo tanto, requieren personas con un perfil definido.

De poco sirve que el servidor público posea conciencia respecto a lo que es correcto y lo que no si finalmente actúa de manera indebida. La ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientadas hacia el interés público.

La disciplina ética tiene un origen milenario pero, paradójicamente, no se desarrolló como otras profesiones que hoy en día cuentan con especialistas, por lo que es joven como herramienta dentro de las técnicas de gestión pública. La elaboración de métodos y técnicas para áreas específicas del gobierno aún está por desarrollar. Hay un campo fértil para sembrar, sobre todo en las áreas de ciencias sociales.

La ética en los asuntos públicos se encuentra más allá de cualquier moda, modelo o técnica pasajera. Es un conocimiento amplio y profundo inherente a la función pública. Por lo tanto, cualquier individuo que ocupe un cargo público, ya sea por elección o por oposición, tiene la obligación, no sólo de conocerla, sino de poseerla. Una revisión de la teoría política permite comprender con mayor claridad la importancia de esta disciplina, en ella están los fundamentos para justificar la creación de un castillo ético para las instituciones públicas.

El hecho de que los países considerados como más transparentes del mundo (según TI, OLAF, OCDE) cuenten con instrumentos de aplicación ética es un indicador de la importancia que estas herramientas tienen en la función de gobierno. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado que debe observar el buen comportamiento de sus miembros. Así como existen una serie de instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos. Cuando un Estado cuenta con servidores públicos íntegros, éstos obran con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses de la comunidad política.

La disciplina ética es una herramienta poderosa de la que se vale un Estado preocupado por el desarrollo y bienestar de sus miembros. Empleada adecuadamente, conduce a una mayor responsabilidad en los gobernantes, a la fortaleza del Estado, a la defensa de los intereses ciudadanos. Es un poderoso instrumento de poder político, un motor del desarrollo humano. No obstante, también existen corrientes que se han aprovechado de ésta disciplina para fines personales o de grupo al emplearla como instrumento ideológico, manipulando la voluntad de los individuos y beneficiando a intereses específicos, tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa o una

ética neoliberal. Es decir, existe una estrategia internacional que intenta fomentar un determinado tipo de ética acompañado de determinada ideología. La globalización permite la llegada de valores externos de carácter económico-comercial ajenos a las distintas realidades nacionales, generando confusión y duda en los servidores públicos, estimulando la codicia en el cargo al querer comerciar con los servicios públicos a fin de obtener ganancias adicionales. El valor del espíritu de servicio está siendo sustituido por el interés económico.

La corrupción es una manifestación evidente dentro de la política y la administración pública según lo demuestran los informes que publican los organismos dedicados a la supervisión y medición de este fenómeno, TI, OLAF, así como departamentos pertenecientes a la OCDE y la ONU. Esta situación es una señal de que los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas enfrentan una crisis de valores. El hecho de que hayan tantas conductas basadas en antivalores se debe a que en la mente de los servidores públicos existen pensamientos que les impulsan a obrar así. El elemento clave en la conducta de un representante del Estado es su mente, poner atención en su cuidado y protección es preocupación de un buen gobierno. Por lo tanto, hace falta intensificar medidas en este sentido dirigidas al interior de la persona, es decir, mediante una ética preventiva.

La política es el arte de intuir a tiempo cuál es el buen camino para cada nueva situación. Supone vincular el cálculo político con el juicio ético. Ni las estrategias, ni las decisiones políticas pueden simplemente sustituirse por más ética. Tampoco la ética puede omitirse de la política. Los gobiernos de hoy requieren de hombres que reúnan sabiduría, prudencia, fortaleza, inteligencia, capacidad, autoridad, firmeza para enfrentar las complejas problemáticas. Es ingenuo pensar que bastan personas buenas para garantizar una política buena. Las buenas intenciones no bastan para obtener buenos resultados. De igual manera, la conducta ética es responsable en buena parte del éxito o fracaso de la operación de las instituciones. Pero ni la ética por sí sola ni las técnicas de la Nueva Gestión Pública de forma individualizada, podrán alcanzar las transformaciones necesarias para la eficiencia administrativa de los Estados. El fomento de la ética de manera unilateral corre el riesgo de quedarse en un discurso. La conducción de los asuntos públicos no se reduce a cuestiones técnicas, requiere de la totalidad de los factores que integran la vida del hombre: políticos, económicos, sociales, culturales y éticos. La ética no es la medicina o panacea a los problemas y enfermedades que enfrentan los gobiernos y administraciones públicas, pero sí es una vitamina que inyecta

energía. Si se incorpora de manera integral contribuye al fortalecimiento de la salud pública.

La corrupción condena a la ciudadanía a no creer en su gobierno. Las disciplinas de política y gobierno están desacreditadas, los ciudadanos desconfían de la gestión pública, por lo tanto, se requiere dignificar ambos ámbitos de acción. Esta situación invita a los analistas y estudiosos de los asuntos públicos a replantearse la necesidad de llevar a cabo estudios destinados a fortalecer la imagen, confianza y esperanza en políticos y funcionarios públicos.

La corrupción es una constante en la historia de la humanidad, ha existido, existe y, seguramente, existirá en el futuro. Su costo es muy alto para los gobiernos y administraciones públicas pues altera la vida ciudadana y la de las instituciones, merma la confianza, desvía recursos que, siendo para uso y destino colectivo se quedan entre particulares. La corrupción ofrece diversas facetas, no sólo es económica, se encuentra en la incompetencia, en la mediocridad, en la ineficiencia de quien no es consciente de la importancia que tiene el servicio público.

Es imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. Ninguna herramienta para mejorar la gestión pública (ley de servicio civil, de transparencia o técnica de control presupuestal, de evaluación, etc.), tendrá éxito sin ética. Intentar implementar un sistema de servicio profesional cuyos actores carecen de criterios honestos de comportamiento puede ser riesgoso porque conduce a dar estabilidad permanente a los corruptos. Cualquier intento por introducir nuevos programas y modelos para modernizar la administración en un ambiente de corrupción será nulo.

En la medida en que se mejoren o perfeccionen los valores de políticos y funcionarios de alto nivel en los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial, a nivel nacional, estatal o local, estos principios podrán reproducirse “en cascada” hacia los distintos niveles jerárquicos, aplicando a su vez mayor responsabilidad en el desempeño de las tareas. Éstos, al ser figuras públicas y encontrarse en la mira social y mediática, deben ser ejemplo a emular en todo acto que realizan. Política y Administración son algo indisoluble.

El estudio de la ética dentro del universo de los asuntos públicos es un campo fértil en el que aún queda mucho por hacer. En el *pensamiento político*, el estudio de la ética pública es un tema de primer nivel, se halla inmerso en el debate entre

neoliberales, republicanos y comunitaristas. Los dos últimos coinciden en retomar las virtudes públicas planteadas en la Grecia clásica. Por su parte, en el *pensamiento administrativo* se discute y analizan diversos modelos éticos acompañados de valores para su implementación dentro diversas instituciones responsables de la gestión pública.

Es de señalar que existen diversas posturas contrarias al fomento de la ética cuyas motivaciones se asientan básicamente en tres tipos: a) El *miedo*. Promover la ética en los funcionarios puede ser peligroso al estimular la conciencia de éstos y convertirla en un obstáculo para el gobernante en turno. Un servidor público con alto compromiso ético y elevado sentido de responsabilidad llega a ser un riesgo ante superiores y compañeros corruptos al ser crítico, al no prestarse a situaciones indebidas e incluso oponerse o denunciar cuando los intereses inmediatos se oponen al interés general. Las resistencias, por tanto, para impulsar la ética son muy fuertes y, en general, el conjunto del sistema político y de gobierno no quiere ceder sus privilegios y por ende, corregir los fallos de funcionamiento; b) *La ignorancia*. Gran parte de la clase política contemporánea desconoce, olvida o evade, tanto los fines para los que su actividad está concebida como la importancia de la ética dentro de la función de gobierno. La ignorancia sobre lo que es verdaderamente la ética ha generado la opinión de que ser ético limita el crecimiento personal y profesional, sobre todo en materia económica. Los partidarios de minimizar la ética la tachan de tontería, sostienen que ética y política proceden de mundos diferentes cual líneas paralelas que jamás se tocan. Sin embargo, la historia enseña que cuando la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus gobiernos se incrementa el siguiente paso es el repudio a sus representantes mediante situaciones de ingobernabilidad; c) *El escepticismo*. Esta corriente considera que es un derroche canalizar recursos a programas de ética en las instituciones, que no es función de la organización y que además conlleva una pérdida de tiempo. Los escépticos más radicales afirman además de manera categórica que es imposible el cambio de actitud y conducta en aquellos servidores públicos inmersos en la corrupción por lo que consideran que es ingenuo dedicar tiempo y esfuerzo a la ética pública. No obstante, pese a los opositores a la ética, ésta se abre camino según lo demuestran los diversos congresos, conferencias, foros y diversos espacios realizados en el ámbito internacional. A partir de la década de los noventa del siglo XX cobra importancia en distintos países del mundo el tema de la ética pública. Comienza a existir un creciente interés por parte de algunos gobiernos por incorporar dentro de sus programas acciones

para fomentar y fortalecer los valores entre sus miembros. No obstante, en la mayoría de países los políticos y funcionarios aún se encuentran lejos de vivir con ética.

La ética aplicada de manera adecuada a los asuntos de gobierno, sumada a las capacidades de los servidores públicos, genera una ganancia para todos los miembros que participan en la conformación de un país. Invertir en ética es potenciar las cualidades del género humano, a veces intangibles pero reales. Es poner en el punto de mira en el desarrollo futuro. Se trata de volver a los principios básicos. Invertir en valores es aprovechar la inteligencia en la búsqueda de mecanismos para ayudar al género humano.

Existen diversos momentos y espacios en el ámbito público donde ni el conjunto de normas, controles y sanciones institucionales puede garantizar que el servidor público actúe de forma éticamente correcta y evite la realización de un acto de corrupción. En esas situaciones, sólo si existen principios arraigados en el individuo existirá la posibilidad de impedir que actúe para beneficio personal en detrimento del bien público.

La educación y el fomento de los valores convierten en prósperos a los pueblos, lo cual se obtiene a través de inversión en tiempo, recursos y esfuerzos, en suma, con interés y voluntad política a través de políticas y medidas continuadas que no sean abandonadas tras cambios de gobierno. Cualquier Estado estará legitimado en la medida en que verdaderamente incorpore a sus funciones la ética pública, es decir, que la institucionalice.

Existen en el mundo diversos mecanismos para el fomento de valores en los servidores públicos. La instalación adecuada de un marco procedimental de instrumentos éticos como función institucional permite crear un dique ante quienes expresan una conducta nociva en el ejercicio de sus funciones. El modelo del *Sistema Ético Integral (SEI)* intenta sentar las bases estructurales para una institucionalización de la ética. Invita a preparar el terreno y establecer los cimientos que permitan crear un edificio ético que otorgue fortaleza moral a los servidores públicos. En dicho modelo se expone y desarrolla la idea de que el fomento de la ética no sólo implica a los funcionarios sino que también involucra a los políticos; sostiene además que la ética debe ser inherente a todo aquel que ocupe un cargo público; plantea la necesidad de una figura o personaje encargado de la formación ética para los políticos, no un estudioso de ética, sino un operador y consejero ético en política. En suma, el SEI es un modelo para garantizar la ética en los Estados.

Dada la complejidad de diferencias sociales, económicas, políticas y culturales en las distintas regiones del mundo resulta imposible implementar un modelo ético único, sobre todo en países de extrema pobreza donde la prioridad es la supervivencia y donde la sola mención de la ética en política resulta inverosímil. Para el fomento y aplicación de instrumentos éticos es necesario contar con un mínimo de condiciones estructurales que puedan hacerlo viable.

No es la copia de modelos o la aplicación de sugerencias cual recetas de cocina lo que lleva a alcanzar éxitos en las instituciones públicas. Lo que subyace de fondo en aquellos organismos considerados eficientes en sus funciones es la calidad humana de las personas que en ella trabajan. Su formación y responsabilidad están basadas en valores arraigados en la mente mediante principios que se manifiestan en la conducta, en la realización de las tareas de manera adecuada. Ser ético en el ámbito público, entendiendo por éste a quién práctica los diversos valores, no es del todo común, pero no porque sea algo difícil sino porque a veces se ha carecido de la oportunidad de llegar a ese conocimiento. Cualquier persona está en capacidad de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función pública. He aquí, precisamente el objetivo que persigue el Sistema Ético Integral (SEI).

La implementación de la ética pública es un proceso que requiere tiempo para que se asiente y madure. Los valores sólo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Sólo mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán obtener resultados benéficos para el país que aplique una política de ésta naturaleza.

La implementación de valores ha de realizarse conforme a la realidad de cada Estado. Requiere un análisis del contexto histórico, político, económico, social y cultural. En su fomento hay que desenvolverse con prudencia, especialmente en aquellas culturas donde religión y política van de la mano. Cuando las creencias son asunto delicado y arraigado, la mera sospecha de intervencionismo del exterior puede dar lugar a violentas crispaciones que den al traste con los objetivos planteados. Pese a que la forma de implementación de la ética está condicionada por el carácter de cada país, el fondo, es decir, los valores en sí, no tienen por qué estarlo. La transparencia, la equidad, la imparcialidad, la profesionalidad, la eficiencia, el compromiso o la

veracidad son susceptibles de definirse como universales alcanzando el reconocimiento general.

Pese al justificado escepticismo de la población hacía sus gobernantes y funcionarios por las numerosas conductas corruptas de los mismos, cabe transmitir la idea de que es posible un cambio. Cuando los servidores públicos tienen la oportunidad de recibir una continua y adecuada formación en valores perciben las ventajas que una conducta acorde a éstos puede traer a su entorno. Esta concienciación supone el inicio de ese cambio.

Una definición más amplia sobre el concepto de ética pública sostiene que ésta no se limita a los asuntos de gobierno sino que abarca a los sectores privado y social. Cuando se fomenta la ética en los diversos sectores del Estado y se establecen los mecanismos de ayuda para apoyar a los Estados más débiles, se estarán construyendo los pilares de una ética global. Se requiere de una dosis muy alta de valores en el mundo para volver la mirada a la dignidad humana.

Aristóteles, uno de los padres de la ética, escribió refiriéndose al individuo: “Desde nuestro nacimiento somos movidos a ser justos, sobrios, valientes y a desarrollar otras cualidades. No obstante, buscamos aún otra cosa, a saber, el bien en sentido estricto”.²³⁵ Si contamos, como afirmó este sabio, con dichas cualidades para hacer el bien, seguramente éste será de mayor alcance cuando se realice desde los cargos públicos.

²³⁵ *Ética Nicomaquea*, Libro sexto, capítulo 13, 1144b.

AGRADECIMIENTOS

Deseo mostrar mi agradecimiento a los profesores Emilio Ferreira, Agustín Ferraro, María Luisa Ramos, Mariano Baena y Jaime Rodríguez Alba quienes pacientemente y de manera exhaustiva, leyeron el contenido de este trabajo y me expresaron sus opiniones.

A las profesoras Esther del Campo y Consuelo Laiz, porque resolvieron mis dudas en lo que concierne a la parte metodológica.

A Don Miguel Alemán Velasco y al profesor Francisco Rico, por el interés y la solidaridad mostrada para con este proyecto.

A Nuria Ferreira, que ha sido un pilar fundamental en la construcción de esta obra.

También quiero hacer un reconocimiento a Víctor Manuel Martínez Chávez, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien me animo a realizar el doctorado y continuar con el tema de investigación.

Y especialmente, al Catedrático *Rafael Bañón*, porque estando en México confío en mí y me abrió las puertas para venir a España, y porque gracias a su asesoría y acertados consejos, resultado de una larga experiencia, este trabajo ha tocado tierra.

SIGLAS

- AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional
- AP: Alianza Popular (partido en España ya desaparecido)
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BM: Banco Mundial
- CAPI: Comisión de Administración Pública Internacional (Naciones Unidas)
- CGAP: Código para la Gestión de la Administración Pública, (Reino Unido)
- CICC: Convención Interamericana Contra la Corrupción
- CICC: Comisión Independiente Contra la Corrupción (en Hong Kong)
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CPM: Cuestiones de Procedimientos para Ministros (Reino Unido)
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
- CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)
- EEUU: Estados Unidos
- FIIAPP: Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- FINCEN: Red de combate a crímenes financieros (EEUU)
- GAFI: Grupo de Acción Financiera contra el bloqueo de capitales, (OCDE)
- GMC: Grupo Multidisciplinario para combatir la corrupción (Consejo de Europa)
- IASIA: Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (por sus siglas en inglés)
- IU: Izquierda Unida (Partido político en España)
- LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- NASPAA: Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública (Por sus siglas en Inglés)
- NGP: Nueva Gestión Pública
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OEA: Organización de Estados Americanos
- OFI: Organismos Financieros Internacionales
- OIPC: Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas (en Singapur)

OGE: Oficina de Ética del Gobierno (Por sus siglas en inglés)

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (por sus siglas en francés)

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAL: Probidad para América Latina

PP: Partido popular (España)

PRI: Partido Revolucionario Institucional (en México)

PROÉTICA: Consejo Nacional para la ética pública (en Perú)

PSOE: Partido Socialista Obrero Español (España)

PUMA: Comité de Administración Pública, de la OCDE (por sus siglas en Inglés)

RICOREP: Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública

SIGMA: Programa para combatir la corrupción en Europa Central y Oriental

TI: Transparencia Internacional

UAM: Universidad Autónoma de Madrid

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UE: Unión Europea

UIA: Universidad Internacional de Andalucía

UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia

UNESCO: Organización para el Desarrollo de las Naciones Unidas

USAID: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Almacellas Bernadó, María Ángeles, *Educación con el cine, 22 películas*, Ediciones Internacionales Universitarias (EIUNSA), 2004.

Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública*, Secretaría de la función Pública, México, 2005.

Alvira, Rafael, *Ética Pública y moral social*, Editorial Luis Nuñez, Madrid, 1996.

Alan, Riding, *Vecinos distantes*, Editorial Joaquín Mortiz / Planeta, México, 1985.

Anson Oliart, Francisco, *Tipos y valores de Administración Pública*, Colección Alcalá 1967.

A.A.V.V., *Moral profesional*, Instituto "Luis Vives" de Filosofía, CSIC, Sección de ética, Madrid, 1954.

A.A.V.V. *La Administración Pública Española*, MAP, INAP, Madrid, 2002.

A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997, 143 p.

A.A.V.V. *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.

A.A.V.V. *Modernización Administrativa y Formación. Seminario internacional*, INAP, Madrid, 1993, 840 p.

A.A.V.V. *Reflexiones para la Modernización del Estado*, MAP, Madrid, 1990.

Amitai Etzioni, *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1990.

Appleby, Paul H., *Morality and administration in democratic government*, New York, Greenwood Press, 1969.

Aranguren, José Luis, *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.

Aristóteles, *Política*; Editorial Aguilar; Madrid; 1982.

___ *Ética Nicomaquea*, Editorial Aguilar; Madrid, 1982.

___ *Gran Ética*; Editorial Aguilar; Buenos Aires; 1986.

Alarcos Martínez, Francisco; *Para vivir la ética en la vida pública*, Navarra, 1999.

Arnaiz, Aurora, *Ética y Estado*, UNAM, México, 1975.

Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

Bañón, Rafael, *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

- _____. *La evaluación de la acción y de de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, 2002, 250 p.
- Bañon, Rafael y Halachmi, Arie, *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela: Escuela Gallega de Administración Pública, 1996.
- Barzelay, Michel, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, Colegio de Ciencias Políticas, México, 1998.
- Bauman, Zigmund, *En busca de la política*, FCE, México, 2001.
- _____. *Ética posmoderna*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.
- Böckmann, Johannes, *La psicología moral: sus tareas y métodos desde los orígenes hasta nuestros días*, Herder, Barcelona, 1968.
- Burke, Edmund, *Textos políticos*, FCE, México, 1996, 372 p.
- Brugue, Quin y Subirats, Joan, *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.
- Butler, D.E., *Estudio del comportamiento político*, Tecnos, Madrid, 1964.
- Camps, Victoria, *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996.
- _____. *Virtudes públicas*, Austral, Madrid, 2003.
- Canales Aliende, José Manuel, *Lecciones de Administración y Gestión Pública*, Universidad de Alicante, San Vicente del Raspeig, 2002, 217 p.
- Carr, Edward H., *The Twenty years Crisis 1919-1939. An Introduction to the study of International Relations*, Londres 1939, 1946.
- Carrie, Jean-Claude, *El círculo de los mentirosos. Cuentos filosóficos del mundo entero*, Circulo de lectores, Barcelona, 1998.
- Cicerón, *Sobre los deberes*; Alianza Editorial; Madrid; 2001.
- Compte-Sponville, André, *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Paidós, Madrid, 2005.
- Confucio, *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid, 2002.
- Cooper, Ferry L., *The responsible administrador: an approach to ethics for the administrative role*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 1998.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Editorial Taurus, Madrid, 1998, 218 p.
- _____. *Ética mínima: introducción a la filosofía práctica*, Tecnos, Madrid, 1986.
- _____. *Ética mínima*, Tecnos, Madrid, 1983.
- _____. *Diez palabras clave en filosofía política*, Verbo divino, Navarra, 1998.
- _____. *Ética de la empresa*, Trotta, Madrid, 2000.

- _____. *Rentabilidad de la ética para la empresa*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1997.
- _____. *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993.
- Cortina, Adela, Sen, Amartya, et. Al. *Construir confianza. La ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Trotta, Madrid, 2003.
- Crozier, Michel, *La crisis de la inteligencia*, MAP, Madrid, 1996.
- Dalla Costa, John, *El imperativo ético, por qué el liderazgo moral es un buen negocio*, Piados, Barcelona, 1999.
- Departamento Administrativo de la Función Pública *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, República de Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- Díaz Sánchez, Manuel y Hampshire, Stuart (Comp.), *Moral pública y privada*, FCE, México.
- Diego Bautista, Oscar, *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México, 2001.
- Doménech, Antoni, *De la ética a la política*, Critica, Barcelona, 1989.
- Feria Romero, M. *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública Gallega*, Santiago de Compostella, 1999.
- Frankl, Víctor, *El hombre en busca de sentido*, Herder, 2004.
- García Enterría, Eduardo, *Código de la función pública*, Editorial Civitas, Madrid, 1996.
- García González, Jorge, *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994.
- Gawthrop, Louis c, *Public service and democracy: ethic imperatives for the 21st century*, New York Chatham House Publishers of seven Press, 1998.
- Gélinier, Octave, *Ética de los negocios*, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.
- Gómez, Carlos (Ed.) *Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX*; Alianza editorial; Madrid; 2002.
- Gómez Pérez, Rafael, *Ética empresarial. Teoría y casos*, Ediciones RIALP, Madrid, 1990.
- González Pérez, Jesús, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 2000.
- Griffin, James, (et. al.), *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas, 1993.
- Guerrero, Omar, *La Nueva Gerencia Pública*, Editorial Fontamara, México, 2004.
- Guariglia Oswaldo, *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.

- Habermas, Jurgen, *Escritos sobre moral y eticidad*, Paidós, Barcelona, 11991.
- Hallet Carr, Edward, *Twenty years crisis 1919-1939. An Introduction on the study of international relations*, Londres, 1946.
- Heller, Agnes, *Aristóteles y el mundo antiguo*, Península, Barcelona, 11983.
- Ibarra Ramos, Ramón, *Código de ética. Cómo implementarlo en la empresa*, México 2000.
- Ishikawa, Kaouro, *¿Qué es control de calidad?*, Editorial Norma, Colombia, 1990.
- James S. Bowman and Donald C. Menzel, *Teaching ethics and values in public administration programs: innovations, strategies and issues*, Albany, NY: State University of New York Press, cop., 1998.
- Jordana de Pozas, Luis, “La moral profesional del funcionario público” En: *Moral Profesional*, Instituto Luis Vives de filosofía, CSIC, Madrid, 1954.
- Klaus, Koenig, *La educación para la administración pública occidental*, INAP, Madrid, 1978.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Kierkegaard, *Más allá de la justicia*, Crítica, Barcelona, 1990.
- Kung, Hans, *Proyecto de una ética mundial*, editorial Trotta, Madrid, 1991.
- _____, *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997. Laporta,
- Lao Tse, *Tao te King*, Editorial Ricardo Aguilera, Madrid, 1979.
- Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina, *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- López Presa, José Octavio (coordinador), *Corrupción y cambio*, FCE-SECODAM, México, 1998.
- Mac Intyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Editorial Critica, Barcelona, 2001.
- Mailick y Van Nees, *La conducta administrativa*, Buenos Aires, 1966.
- Malen Saña, Jorge, *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Gedisa, 2003.
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Editorial Rala, México, 1991.
- Martínez Navarro, Emilio, *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid, 2000.
- Marcos, Patricio, *Cartas Mexicanas*, Editorial Nueva Imagen, México, 1985.
- _____, *Lecciones de Política*, Editorial Nueva Imagen, México, 1990.
- Marina, José Antonio, *Ética para Náufragos*, Anagrama, Barcelona, 1995.

- Mercado, Salvador, *Administración Aplicada. Teoría y Práctica Tomos I y II*, Limusa, México, 1990.
- Moral, Vidal, *De las actitudes*, Madrid, 1995.
- Morris, Tom, *Si Aristóteles dirigiera General Motors*, Planeta, Barcelona, 1997.
- Nieto Alejandro, *Corrupción en la España Democrática*, Editorial Ariel, Madrid, 1997.
- North, Douglass, *Institución, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México; 1993.
- OCDE, *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; Paris, 2000.
- ____ *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris, 2000.
- ____ *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- ____ *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, MAP, Madrid, 1997.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Luxemburgo, 2003.
- Olías de Lima, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Editorial Prentice Hall, Madrid, 2001.
- ____ *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Editorial Complutense, Madrid, 1995.
- Palacios Eulogio, Leopoldo, *La prudencia política*, Gredos.
- Pérez-delgado, Esteban, Mestre, María Vicenta (coordinadores), *Psicología moral y crecimiento personal: su situación en el cambio de siglo*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Platón, “Protágoras”, *Diálogos*, Gredos, Madrid, 1992.
- Perfecto, Andrés (coordinador), *Corrupción y Estado de derecho el papel de la jurisdicción*, 1996.
- Plutarco, *Vidas paralelas*; Editorial Porrúa; México, 1982.
- Ramos, *Características psicológicas y éticas que deben reunir los empleados de la institución*, Alicante, 1954.
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 2000.
- Raz, Joseph, *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- Reyes Mate, María, *El lugar de la ética en el arte de la política*, Anthropos, Barcelona, 1986.

- Rico Pérez, Francisco, *La conducta de las personas en el derecho civil*, Colegio Universitario “Domingo de Soto”, Segovia, 1973.
- Rodríguez Fernández, Andrés, *Recursos Humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid, 1996.
- Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, Madrid, 2001
- Rodríguez-Arana; Jaime, *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid, 1993.
- ____ *Sobre la codificación de la ética pública*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1996.
- ____ *La Dimensión ética*, Dykinson, Madrid, 2001.
- Rohr, John A., Public Service, *Ethics and constitutional practice*, Lawrence Kansas: University Press of Kansas, 1998.
- Rubio Cariacedo, José, *El hombre y la ética*, Anthropos, Barcelona, 1987.
- Rusell, Bertrand, *Ética y política en la sociedad humana*, Hermes, México, 1957,
- Savater, *Ética y ciudadanía*, Editorial Montesinos, Barcelona, 2002.
- Sampedro, José Luis, *El mercado y la globalización*, Ediciones Destino, Barcelona, 2002.
- Sartori, Giovanni, *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1997.
- Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- Tiesse Kentz, Enrique Juan, *Consideraciones ético-políticas sobre las tendencias tecnocratitas*, Tesis maestría, UNAM-FCPyS, México.
- Transparencia Internacional, *Informe Global de la Corrupción 2004*, Coedición, ICARLA, TI y Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.
- Tomas de Aquino, *La monarquía*, Madrid, 1995.
- Thompson, *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- Tugendhat, Ernst, *Ética y política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Van Wart, Montgomery, *Changing public sector values*, Garland Publishing, New York, 1998.
- Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Ed. Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2000.
- Villoria, Manuel y Del Pino, Eloisa, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Volbracht, James, *El camino de la virtud*, Grupo Editorial Tomo, México, 1999.

- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza editorial, Madrid, 1984.
- ____ *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Werther, William and Davis, Keith, *Administración de personal y recursos humanos*, Mc Graw Hill, México 1987.
- Wierzbicka, *Semantics, cultura and Cognition*, Oxford University, Press, Nueva York, 1992.
- Yañez, Manuel, *Confucio*, Grandes biografías, Edimat libros, Madrid, 2002.
- Zygmunt, Bauman, *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall, 2001.

Revistas, documentos de trabajo y ponencias

- Abellán, Joaquín, “Estudio preliminar a la ética protestante en Max Weber”, En: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza editorial, Madrid, 2003, pp. 7-40.
- Alvarez Conde, Enrique, “Presentación”, en: *Jornadas de ética pública*, MAP, Madrid, 1997, pp. 11-16.
- Arcila, Oscar; “Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción”, En: *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- Banco Mundial, “Ayuda a los países a combatir la corrupción”, 1997.
- Banco Mundial, “Riesgos de Corrupción en la Administración Pública”, 2000
- Barragán, Julia, “Contribuciones al utilitarismo contemporáneo a la ética de las decisiones públicas”, En: *ISEGORIA*, Revista de Filosofía Moral y política, Instituto de Filosofía, No. 18, Mayo 1998.
- Barman, James, et. al., “The profesión of public administration: an ethics edge in introductory textbooks”, *Public Administration Review*, volumen 61, N. 2, 2001, pp. 194-2205.
- Bertok, Janos, “La ética en el sector público: su infraestructura”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 143-159.

- BID, “Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo”, Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social y Desarrollo, www.iadb.org
- BID, “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001. www.iadb.org/etica/documentos/info.htm
- Biscay, Pedro, “Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano”, *Revista Probidad* No. 26, marzo, 2004.
- Brian Atwood, J., “La corrupción como problema persistente del desarrollo”, En: *Perspectivas Económicas, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos*. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 13-16
- Caiden, Gerald, “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, 2001, México, pp. 233-252.
- Camps, Victoria, “La ética en una cultura posfilosófica”; En: *Leviatán Revista de hechos e ideas*, 1985 (20), pp. 79-83.
- ____ “La política como moral”, En: *ISEGORIA, Revista de filosofía moral y política* No. 15, Madrid, marzo 1997, pp. 181-189.
- ____ “Intervención”, en: *Jornadas de ética pública*, MAP, Madrid, 1997, pp. 55-59.
- Canales Aliende, José Manuel, “Algunas reflexiones sobre la ética pública”, Ponencia presentada durante el *VII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.
- Cartier-Brensson, Jean, “Las causas y consecuencias de la corrupción: análisis económico y lecciones aprendidas”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 11-33
- Conde, Carlos, “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, En: Olías, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2002, pp. 371-395.
- Cortina, Adela, “Cambio en los valores del trabajo” En: *La degradación del trabajo*, Fundación Sistema, Madrid, 2002.
- ____ “Una ética estructuralista del carácter y la felicidad”, *ISEGORIA, Revista de Filosofía, Moral y Política*, Madrid No. 15, Marzo 1997, pp. 93-107
- ____ “Intervención”, en: *Jornadas de Ética Pública*, MAP, Madrid, 1997, pp. 61-71.
- Crozier, Michel, “La necesidad urgente de una nueva lógica”, En: *Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp. 9-22.

- Cubillo, Carlos, “La corrupción en la vida pública”, *Ensayo inédito*, Madrid, 2001.
- Daniel López, Ricardo. “Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción”, *Contabilidad y Auditoria*, No. 16, diciembre 2002.
- “Declaración final”, *Tercer Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad*, Seúl Corea 29-31 de mayo de 2003.
- Della Porta, Donatella, “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 23-34.
- Díez, Elías, “La democracia como moral” En: *ISEGORIA, Revista de filosofía moral y política*, Instituto de Filosofía, N0 154, abril de 1997.
- Doig, Alan y Riley, Stephen, “La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo”; En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No 21, agosto 2002, MAP, Madrid, pp. 117-130
- Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher, “De la administración tradicional a la Nueva Gestión Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, MAP, Madrid, N°. 3, 1995.
- Edes, Bart, et. Al., “La lucha contra la corrupción: un valor compartido”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 191-202
- Eigen Peter, “Presentación del Informe Global de la Corrupción 2003”, Transparencia Internacional, Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social y Desarrollo, www.transparency.org
- Etkin, Jorge, “La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis”, En: *Reforma y Democracia*, N° 7, enero de 1997, pp. 833-98.
- _____ “Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.
- Eizenstat, Stuart E., “La promoción del imperio de la ley y la Lucha contra la corrupción en una economía mundial”, En: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 6-9
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “De la necesidad, virtud, moral pública y orden político en México”, *Estudios Sociológicos, El Colegio de México*, sep-dic 1995, pp. 531-544.

- Fabregat Romero, Pilar, "Presentación de las conclusiones", En: *Modernización Administrativa y Formación, Seminario Internacional*, MAP, Madrid, 1993, pp. 795-802.
- Farazmand, Ali, "Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, 2002, pp. 127-143.
- Flecha Andrés, J. R., "Sociedad civil y moral pública", En: *Sociedad y Utopía*, N° 5, marzo de 1995, pp. 227-2242.
- Fereira, Emilio, *Ética y Valores en la nueva PDVSA*, (presentación), Venezuela, 2005.
- _____ "Hacia la creación de Sistemas de Gestión Ética", *Conferencia celebrada en el Centro de Estudios de Gestión de la Universidad Complutense de Madrid*, el 28 de noviembre de 2005
- Ferreira Rubio, Delia Matilde, "Ética Política y Cultura Democrática", *III curso para líderes jóvenes instituciones, valores y prácticas democráticas en los países del MERCOSUR*, Santiago de Chile, octubre 2001.
- Flynn, Norman, "El futuro de la gestión pública", En: *Lecciones de gestión pública*, MAP, Madrid, 1996, pp.447-466.
- García-Mexía, Pablo, "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética", *Revista de Administración Pública* No. 136, 1995 enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales.
- Gasper Lo Biondo, S.J., "Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo", documento incluido dentro de la *biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo*, www.iadb.org/etica
- González de Asís, María, "Reduciendo la corrupción a nivel local", en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 151-156.
- González Pérez, Jesús, "Ética en la Administración Pública", En: *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 73, 1996, pp. 117-157.
- Gormley, William T., "Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries (Critical Essay)", *Public Administration Review*, march 2001, V61 i2, p. 184.
- Gregory, Robert, "Social capital theory and administrative reform: maintaining ethical probity in public service", En: *Public Administration Review*, Volumen 59, n° 1, 1999, pp.63-75.

- Gunn, Lewis, “Perspectivas en gestión pública”, En: *Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp. 41-45.
- Hellman, Joel, et. al., “Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62
- Holmes, Leslie, “Corrupción, Estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 131-150.
- Hugues, Owen, “La Nueva Gestión Pública”, En: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp. 103-132.
- Hurs, Irene, “Cómo se aborda la corrupción en los países en desarrollo”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 203-212.
- Informe de *Transparencia Internacional* durante el Congreso Anticorrupción celebrado en Perú, en 1997, Documento incluido en la página de Transparencia Internacional, www.tilac.org
- Izquierdo, Agustín, “Ética y administración”, En: Bañón, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, pp. 313-334.
- ____ *Ética y Administración*, Papeles de trabajo, N° 0194, Instituto Ortega y Gasset.
- J. Brian Atwood. “La corrupción como problema persistente del desarrollo”; *Revista Perspectivas Económicas*; No. 5, noviembre de 1998.
- Jongitud Zamora, Jacqueline, *Teorías éticas del desarrollo: aproximaciones a cuatro de ellas*. Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social y Desarrollo, www.iadb.org
- Jordana de Pozas, Luis, “La moral profesional del funcionario público”, En: *Moral profesional*, Instituto Luis Vives, Madrid, 1954, pp. 69-87.
- Klappenbach, Augusto, “Moral privada y moral pública”, En: *Claves de Razón Práctica*, N° 76, octubre de 1997, pp. 75-78.
- Kluckhohn, “Ethical Relativity: Sic et Non”, *Journal of philosophy*, LII, 1995.
- Kohlberg, L., “Psicología del desarrollo moral”, *Desclée de Brouwer*, Bilbao 1992.
- “La Convención de la OCDE contra el soborno”. *Revista Perspectivas Económicas*, EU, Noviembre de 1998, Periódico electrónico del servicio cultural e informativo de los Estados Unidos, Vol. 3, No. 5, p 36-37

- “La Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción”, *Revista Perspectivas Económicas* No. 5, noviembre de 1998, p. 52
- “La convención de la OCDE contra la corrupción ¿porqué es necesaria y cómo funciona?”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 10-12
- Linton, Ralph, “The problem and perspectiva in Anthropology”, *En: R. F. Spencer <ed.>: Method and Perspectiva in Anthropology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954.
- Lipsky, Michael, “La gestión de los recursos humanos en el sector público”, *En: Lecturas de Gestión Pública*, MAP, 1996, pp. 279-297.
- Lozano, Felix, “Las comisiones de ética como mecanismo de integración de la ética en las organizaciones”, *En: Papeles de ética, economía y dirección*, No. 5, 2000.
- Maletz, Donald; Herbert Jerry, “Beyond idealism: democracy and ethics reform”, *American Review of Public Administration*, Volumen 30, N° 1, 2000, pp. 119-45.
- María Serrano, Joseph F. “*El consenso de Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?* Documento consultado de internet, www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm
- Maguire, María, “Intervención” en: *Jornadas de Ética Pública*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 15 de abril de 1997, pp. 75-100.
- Martín Fiorino, Víctor, “La ética en la Gestión Pública”, *Ponencia presentada durante el VI Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires, 2001, www.clad.org.ve
- Martín-Retortillo, Lorenzo, “Intervención”, *En: Jornadas de ética pública*, INAP, Madrid 15-16 abril 1997, pp. 37-49.
- Martínez Bargueño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, *En: Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997.
- Martínez J., Michael, “Law versus Ethics: reconciling two concepts of public service ethics”, *En: Administration and Society*, Volumen 29, n° 6, 1998, pp. 690-722.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel, “La ética como una cultura para la profesionalización en el sector público”, *Ponencia presentada durante el VII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la administración pública*, Lisboa , Portugal, octubre, 2002.

- Moraga Guerrero, Rodrigo, “Acciones para el fortalecimiento de la probidad y la ética en Chile”, Ponencia presentada en el *Foro Iberoamericano sobre el combate a la corrupción*, celebrado en Santa Cruz de la Sierra los días 15-16 de junio de 1998.
- Morell Ocaña, Luis, “La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución”, *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo* No. 111, julio-septiembre 2001, pp. 347-372.
- Morales Basadre, Ricardo, “Hacia una ética global y una ética pública, Organización de Estados Iberoamericanos”, Documento consultado por internet, www.campus-oei.org/valores/morales/.htm
- Moreno Espinosa, Roberto, “La ética en la gobernabilidad democrática”, Ponencia presentada durante el *Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, Febrero, 2004.
- Moreno León, José Ignacio, “*Capital Social, Gobernabilidad Democrática y Desarrollo de los retos de la Educación*”, Documento consultado por internet, www.iadb.org
- Morgenthau, Hans J., “Another Great Debate: The National Interest of the United States”, En: *Politics in the twentieth Century, Vol. I, The decline of democratic politics*, Chicago, 1925.
- Moyado Estrada, Francisco, “Nueva Gestión Pública y calidad: balances y perspectivas”, En: *Revista Gestión Pública*, año 3 no. 15, octubre-diciembre 2002, México, pp. 25-36.
- Muñoz Machado, Andrés, “Las infocomunicaciones y la Nueva Cultura Organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo”, En: *Economía Industrial*, N° 331.
- Neville-Rolfe, Marianne, “Papel e importancia de la formación europea integrada en políticas de personal nacionales”, En: *Modernización Administrativa y Formación*, MAP, Madrid, 1993, pp. 169-173
- Noble, Phil, *¿Cómo puedo sacar provecho de mi enemigo?*, Focus-Interview, N° 24, 1996.
- Nolan, Lord, “Normas de conducta para la vida pública”, *Documentos INAP*, Madrid 1996.
- Nye, Joseph, “Corruption and political development”, En: *Heidenheimern (ed.) Political corruption*, Handbook, 1989.

- OCDE, “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”, en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.
- Octavio Bordon, José, “Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos”, *Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo* www.iadb.org/etica
- Olías de Lima, Blanca, “Servicios públicos y gobernanza”, En: *Revista Sistema* N° 184-185, enero 2005, pp. 125-140.
- Ortigosa López, Santiago, “La educación en valores a través del cine y las artes”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 29, mayo-agosto 2002, www.rieoei.org/rie29a07.htm
- Palomar Olmeda, Alberto, “Derechos y deberes de los funcionarios”, En: *La administración Pública Española*, MAP, INAP, Madrid, 2002, pp. 867-897.
- Peces-Barba, Martínez, “Ética pública-ética privada”, En, *ISEGORIA, Revista de filosofía, moral y política*, Instituto de Filosofía, No. 17, noviembre de 1997.
- Pereira Domínguez, Carmen, “Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores”, *Revista de Filosofía de Oviedo “El Catoblepas”*, N° 48, febrero de 2006, www.nodulo.org/ec/2006n048p23.htm
- Ramió Matas, Carles, “Los problemas de la implantación de la Nueva gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional”, En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 21, Caracas Venezuela 2001.
- ____ “Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, Documento consultado por internet, www.iigov.org
- Richard Chacón, Juan Antonio, “La formación como factor de la modernización y de la calidad de la administración”, En: *Modernización Administrativa y Formación*, MAP, Madrid, 1993, pp. 247-264.
- Rodríguez-Arana, Jaime, “Ética y empleados públicos”, En: *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto 1997, pp. 27-34.
- ____ “Ética de la función pública”, *Papeles de trabajo*, Instituto Ortega y Gasset, 1998, 14 p.

- ____ “Sobre la enseñanza de la ética pública” *Papeles de trabajo*, Instituto Ortega y Gasset, 1981.
- ____ “Intervención”, en: *Jornadas de ética pública*, MAP, Madrid, 1997, pp. 51-54
- Román Macedo, Laura, “La cultura organizativa y la ética pública”, En: Olías de Lima Blanca, *La nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pp. 225-251.
- Rose-Ackerman, Susan, “Desarrollo y corrupción”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 5-21.
- ____ “Corrupción y economía global”, *Revista ISONOMÍA* No. 10, abril de 1999, México.
- Sainz de Robles, Federico Carlos, “La moral en la contratación pública”, En: *Cuenta y razón del pensamiento actual*, septiembre-octubre 1994, pp. 46-52.
- Sauquillo, Julian, “Ética y política”, En: *Claves de Razón práctica*, N° 98, diciembre de 1998.
- Sen, Amartya, “¿Qué impacto puede tener la ética? Presentación en la reunión sobre ética y desarrollo del BID”, Documento incluido en la biblioteca digital de Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo, www.iadb.org
- ____ “Valores y prosperidad económica: Europa y Asia”, Documento consultado por internet de la biblioteca del Instituto Internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org
- Shand, David, “El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 63-72.
- Silva-Herzog, Jesús, “La corrupción y el liberalismo del favor”, *Revista ISONOMÍA* no. 10, abril de 1999, México, pp. 41-50.
- Stevens, Anne, “Ética y códigos de conducta: cuestiones actuales en la función pública británica” En: *Revista Catalana de Derecho Público*, N° 24, febrero de 199, pp. 65-80.
- Steward, John y Ranso, Stewart, “La gestión en el ámbito público”, En: *Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp.57-76.
- Tanzi, Vito, “Corrupción, inversión pública y crecimiento”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.

- Tesoro, José Luis, “Sinopsis de las normas sobre ética pública en el Estado Nacional” Documento entregado en el *Acto plenario de apertura del ciclo 2003, Foros Permanentes de Articulación Interjurisdiccional de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, 2003. www.probidad.org
- Transparencia Internacional, “Informe Global de Corrupción 2003”, Documento consultado por internet, www.transparency.org
- USAID, “A handbook on fighting corruption”, *Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance*, Washington, February, 1999.
- Wei, Shang-Jin “La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 83-94
- Villoria Mendieta, Manuel, “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 34, febrero de 2006, pp. 53-92.
- ____ “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, *Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD*, Lisboa, Portugal, octubre 2002.
- ____ “Estándares éticos en los gobiernos locales”, en: *Revista Accedemos, transparencia y Gestión Pública*, No. 1, septiembre-octubre 2004, Sinaloa, México, pp. 7-23.
- Villoria, Manuel y Del Pino, Eloisa, “La ética pública: conceptos y principios. Incompatibilidades y régimen disciplinario”, *En: Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Editorial Tecnos, Madrid, 1997, pp. 294-314.
- ____ “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001; 95-115.
- Vogl, Frank, “Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 20-21.
- Wei, Shan-Jin, “La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?; *En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No 21, agosto 2001, MAP, Madrid; pp. 83-94.

- Wiehen, “El Pacto de Integridad: Una salida a la trampa de la corrupción”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 27-29.
- Wills Herrera, Eduardo, “Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”, *Memorias del seminario Corrupción y Descentralización*, Red de solidaridad, Bogotá 1997.
- Wolfensohn, James D., “Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 17-19
- Soller, Gary M., “Toward a reconciliation of the bureaucratic and democratic ethos”, *En: Administration and Society*, Volumen 30, N° 1, 1998, pp. 85-109.
- Yntema, Paulus, “La gestión de los recursos humanos en el sector público”, *En: Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, 299-319.
- Zurita, Alonso de, “Breve relación de los señoríos de la Nueva España” *En: Nueva Colección de Documentos para la historia de México*, Editorial Salvador Chavéz

Legislación y documentos

Naciones Unidas

- Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional, Naciones Unidas, Comisión de Administración Pública Internacional, enero, 2002. (Resolución 56/244 de 2001)
- Aprobación del Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, Resolución A/RES/51/59, 28 de enero de 1997.
- “Medidas contra la corrupción. Informe del Secretario General”, Comisión de Prevención del delito y justicia penal, E/CN.15/1996/5, 11 de abril de 1996.
- “Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las naciones Unidas contra la corrupción”, Resolución 57/169, Distribución general 16 de enero de 2003.
- “Cooperación Internacional contra la corrupción y el soborno de las transacciones comerciales internacionales”, A/RES/52/87, 2 de febrero de 1998.

“Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales”,
A/RES/53/176, 25 de enero de 1999.

Conferencia Política de alto nivel y la firma de la convención de las Naciones Unidas
contra la corrupción, 11 de diciembre de 2003, Documento consultado por
internet, www.sre.gob.mx/eventos/anticorrupción/

Unión Europea

“Código Europeo de Buena Conducta administrativa”, *Oficina de Publicaciones
Oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo, 2005.

Estados Unidos

Oficina de Ética del Gobierno, “Normas de conducta para los empleados del órgano
ejecutivo de los Estados Unidos”. *Oficina de ética de los Estados Unidos*,
Reglamento final codificado en la parte 2635 del Título 5 del Código de
Reglamentos Federales, abril 2002.

España

Constitución Española de 1978.

Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública, de 21 de
enero de 1998

Decreto 315/1964 del 7 de febrero por el que se aprueba la Ley articulada de
funcionarios civiles del Estado, publicado en el boletín Oficial del Estado (BOE)
No. 40, 15 de febrero.

Orden APV/516/2005 del 3 de marzo por el que se aprueba el Código de Buen
Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la
administración en general del Estado (BOE N° 56, 7 de marzo de 2005).

Ley de Funcionarios civiles del Estado, D.315/11964 del 7 de febrero.

Reglamento del régimen disciplinario de los funcionarios de la administración del
Estado, RD, 33/1986 del 10 de enero.

Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la
administración General del Estado RD 365/1995 de 10 de marzo.

México

“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, publicado en el *Diario oficial de la Federación (D.O.F.)*, 29 de diciembre de 1976.

“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)*, 13 de marzo de 2002.

“Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)*, 31 de julio de 2002.

Diccionarios

Diccionario Enciclopédico Larousse, México, 1994.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 2001, Vigésima Edición.

Infante, Julio, *Diccionario Jurídico*, Editorial Vecchi, Barcelona, 1984.

Moliner, María, *Diccionario de uso del Español*. Dos tomos, Editorial Gredos, Madrid, 1981.

Ortells González, Alfredo (director de la obra), *Diccionario de sinónimos y antónimos de la lengua Española*, Editorial Alfredo Ortells., S. L., Madrid, 1986.

Artículos periodísticos

Aizpolea, Luis, “Los altos cargos serán inhabilitados diez años si violan la ley de incompatibilidades. El Código Ético del Gobierno obliga a comparecer a las altas magistraturas en el Congreso”, *El País*, España, diciembre 11, 2004.

Ares, C. “Julio Miranda, el gobernador que gobierna a ratos”, *El País, España, Sección internacional*, 22 de noviembre de 2002.

Aznárez, Juan Jesús, “El ejército mexicano desmantela la policía antidroga por corrupción”, *El País*, España, 18 de enero de 2003.

Bó, Teresa, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, *La Razón, España*, 4 de julio de 2002.

- Calvo, José Manuel, “La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California”, *El País*, España, 5 de octubre de 2003, p. 7.
- “Condenado a 20 años en Nicaragua el ex – presidente Arnoldo Alemán”, *El País, España*, 8 de diciembre de 2003, p. 9
- Díez, Anabel, “El PSOE propone prohibir las donaciones anónimas y de empresas a los partidos”, *El País, España*, 28 de marzo de 2005.
- Eichenwald, Kurt, “¿Acabarán los capitalistas con el capitalismo?”, *Diario El País, España*, 7 de julio de 2002.
- “El presupuesto plurianual y el Consenso de Washington”, *El País*, España, 30 de octubre de 2004.
- Estapé Tous, M, “Entrevista a Paul Krugman”, *La Vanguardia, Economía y Negocios*, 11 de septiembre de 1999, p. 8
- Ferrer, Isabel, “Más que un mujeriego. El responsable de la ONU para los refugiados, acusado de acoso sexual, considera el sexismo un asunto menor” *El País*, España, 22 de febrero de 2005.
- Gallego Díaz, Soledad, “Mejor la honestidad que la ‘finezza’”, *El País, España*, 4 de marzo de 2005, p. 24
- Gómez, Luis, “El Colegio de los horrores”, *El País*, España, 19 de octubre de 2003.
- Gómez, Luis, “Portugal, en quiebra política y social. Los escándalos sexuales, la corrupción y el declive económico conforman una grave crisis nacional”, *El País*, 19 de octubre de 2003.
- González, Luis, “Portugal en quiebra política y social”, *El País*, España, octubre 19, 2003.
- Grangé, Jean Christophe, “Los incorruptibles. Entrevista al Juez Di Pietro”, *El País Semanal*, n. 1.408, 21 de septiembre de 2003, pp. 40-50.
- _____ « Los incorruptibles. Entrevista a la Jueza Ilda Boccassini”, *El País Semanal* No. 1413, 26 de octubre de 2003, pp. 52-57.
- _____ “Los incorruptibles. Entrevista a Juana Méndez y Gertrudis Arias, las juezas descalzas”, *El País Semanal* No. 1411, 12 de octubre de 2003, pp. 74-81
- Hidalgo, Susana, “Pinto gasta 50.000 euros en una escuela en Argentina que llevará el nombre del Alcalde”, *El País*, España, 31 de marzo, 2005.
- Lelo de Larrea, Alejandro, “Las leyes dificultan la justicia”, *Diario Universal, Suplemento Bucareli*, México, 16 de abril de 2000.
- Marirrodriga, Jorge, “<Enemigos> del FMI”, *El País*, España, 28 de marzo de 2005.

“Más que un mujeriego, el responsable de la ONU para los refugiados, acusado de acoso sexual, considera el sexismo un asunto menor”, *El País*, febrero 22, 2005.

Meyer, Lorenzo, “La corrupción”, *Diario Reforma*, marzo 16 de 2000, México.

Naim, Moisés, “La guerra contra la corrupción perjudica al mundo”, *El País*, 3 de marzo de 2005.

Nicolas Sartorius y Diego López Garrido, “Fortalecer el Modelo Europeo”, *El País*, 7 de diciembre de 2004.

Oppenheimer, Walter, “El modelo norteamericano de libre mercado no es para Europa. Entrevista a Peter Hain, representante del Reino Unido en la Convención Europea”, *El País*, 31 de agosto de 2003.

Ortega Carcelén, Martín, “El atractivo de Venus”, *El País*, 6 de febrero de 2005.

“Policías criminales”, *TIME, Suplemento Reforma*, 20 de agosto de 1998. p. 6

Pozzi, Sandro, “Días amargos para Kofi Annan”, *El País*, 28 de marzo de 2005.

_____ “Más de 2000 empresas pagaron sobornos o comisiones al régimen de Sadam Hussein”, *El País*, España, 28 de octubre de 2005.

_____ “La pesadilla de Kofi Annan”, *El País*, España, 28 de octubre de 2005.

Quadros, Claudia, “Clinton-Lewinsky: el escándalo que comenzó en la Red”, En: Revista Latina de Comunicación Social N°. 20, agosto de 1999, consultado por internet, www.ull.es/publicaciones/latina/a1999eag/54cla.htm

“Reino Unido, Francia, Italia y Alemania tienen prohibidos los donativos anónimos”, *El País*, 19 de octubre de 2003.

Ríos, Pere, “De cabrero a juez prevaricador. La vida del ex magistrado Pascual Estevill, muestra su escalada en la corrupción”, *El País*, 19 de septiembre de 2004.

Rifkin, Jeremy, “La Unión Europea y Estados Unidos: ¿Una nueva etapa?”, *El País*, 6 de febrero de 2005.

Vaclav Havel, “Adiós a la política”, *El País, España*, 8 de noviembre de 2002.

Vargas Llosa, Mario “La hora de los Cómicos”, *El País*, España, 5 de octubre de 2003.

Verdú, Vicente, “Europa puede sustituir a EEUU como referencia en el mundo. Entrevista a Jeremy Rifkin”, *El País*, España, 3 de octubre de 2004.

_____ “Corrupción y tráfico de armas. Las guerras se prolongan artificialmente para vender más material bélico”, *El País*, 2 de junio de 2002.

Volpi, Jorge, “Vida de un pistolero económico”, *EL País*, 22 de febrero de 2005.