

EDITORIAL

EL CAMINO ÉTICO EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARA BUENAS PRÁCTICAS Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Por Óscar Diego Bautista¹ y Jaime Rodríguez Alba²

Numerosos gobiernos y administraciones públicas sean estos de países desarrollados o en vías de desarrollo están envueltos en diversas situaciones de corrupción, lo que significa que, en el interior de sus instituciones existe una crisis de valores en gobernantes, funcionarios y demás personal que allí labora.

La corrupción tiene lugar porque existen individuos que deciden de manera deliberada realizar una determinada acción: la acción corrupta. Cuando se ha llegado a tal decisión, se emplean toda la inteligencia, astucia y sagacidad para realizar su cometido. Normalmente, quienes realizan estas prácticas engañan, estafan, mienten, traicionan, carecen del mínimo escrúpulo. Cuanto más avanzan en sus fechorías, mayor es su ambición. No hay sistema de control externo ni antídoto eficaz para impedir totalmente las múltiples acciones corruptas.

No obstante, es de señalar que, aunado a las herramientas de control externo al individuo existen otras que se han descuidado; son aquellas dirigidas al control interno. Es aquí donde entra la disciplina de la Ética Pública la cual se refiere a la aplicación y puesta en práctica de valores y principios al servicio de la pluralidad de intereses. Esta disciplina invita al desarrollo de la plena conciencia de los servidores públicos en la elección de las decisiones y ejecución de sus tareas, ambas orientadas hacia el interés público. La Ética Pública señala los valores deseables para ser asimilados por las personas que desempeñan una función pública. También ofrece criterios, así como una escala de valores, para encontrar soluciones adecuadas ante los dilemas que se presentan en el ejercicio de la función pública. Una Ética Pública adecuada conlleva necesariamente un Buen Gobierno.

Un Buen Gobierno, para serlo, necesita contar entre sus filas con individuos íntegros, personas responsables, honorables, con vocación y espíritu de servicio que actúan sin olvidar el deber hacia la comunidad a la que representan. Los valores éticos, insertados en los servidores públicos y cultivados de manera adecuada, pueden hacer más eficiente, transparente, equitativo y justo el arte de gobernar, así como el ejercicio de la función pública.

En el marco de las administraciones públicas a nivel internacional, sobre todo a partir de la década de los años noventa del siglo XX, se han desarrollado diversos programas acompañados de distintos instrumentos para el fomento de la ética en el servicio público. Algunos de esos instrumentos son los siguientes: a) Oficinas de Ética Pública del gobierno, las cuales coordinan y ejecutan acciones en esta materia, b) Códigos de Ética, en los cuales se plasman los valores y

7

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Desde 2009 es investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Su línea de investigación es en ética pública, buen gobierno y prevención de la corrupción. E-mail: odiegomx@yahoo.com.mx. <https://orcid.org/0000-0002-1785-1341>.

² Doctor por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Profesor en el Departamento de Filosofía Moral y Política de la Facultad de Filosofía de la UNED. E-mail: jaime.rodriguez@uned.es. <https://orcid.org/0000-0003-4612-3498>.

principios deseables para los servidores públicos, c) especialistas o agentes éticos, quienes son los encargados de generar una cultura ética en cada institución del servicio público.

El estudio y operación de la Ética Pública responde a una de las nuevas tendencias de la Gestión Pública contemporánea. En algunos países cobra importancia el interés por incorporar iniciativas en esta materia, por un lado, como resultado de la demanda ciudadana frente al fenómeno de la corrupción y, por otro, ante la percepción de los gobiernos de la pérdida de confianza de sus ciudadanos debido a que la corrupción ha invadido no solo el dominio público, sino el privado y el social.

Frente al crecimiento de la corrupción mundial en sus múltiples facetas, se hace perentorio establecer diques, uno de ellos la Ética Pública. De ahí que aquellos que se preocupan por cuestiones de gobierno y administración pública tienen ante sí el reto de dignificar la imagen del servidor público, trabajar por formar personal con buenos principios que, a su vez, obre con excelencia y calidad para cumplir con el fin superior de todo Estado, que es el bien de la comunidad política.

Nos congratula saber que hay numerosos profesores, investigadores, así como servidores públicos que se suman al reto señalado. Muestra de ello son los trabajos que aquí se presentan para analizar la importancia de la Ética Pública desde diversos enfoques.

Los trabajos que se agrupan en este número temático de la Revista IUS, dedicado a la Ética Pública tienen una doble dirección. Por un lado, hay trabajos que buscan abordar temáticas de fondo sobre los fundamentos de la Ética Pública, ofrece innovadores aportes conceptuales e históricos al respecto. Tal es el caso de los trabajos de Agustín Ferraro, de la Universidad de Salamanca; Jaime Rodríguez-Arana, de la Universidad de la Coruña; Jorge Malem Seña, de la Universidad Pompeu Fabra; Francisco José Ausin Díez, del Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España, así como Íñigo Álvarez Gálvez, del Centro de Estudios de Ética Aplicada, de la Universidad de Chile.

A estos trabajos se añaden interesantes reflexiones que abordan alguna arista particular de la ética en su aplicación a los temas públicos. Es el caso de los trabajos de Adriana Vercellone, de la Universidad de Buenos Aires; de los profesores Yosemite Galindo Rodríguez, Alcides Antúnez Sánchez, Santa Nurkis Díaz y Yaesly Lafita, de la Universidad de Granma en Cuba, así como el trabajo de Jorge Alejandro Vázquez Caicedo y Jesús Becerril Martínez, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Agustín Ferraro, en su trabajo "Ética Pública, reputación y legitimidad política en las burocracias estatales", reflexiona sobre diversos aspectos de la Ética Pública. El trabajo se divide en secciones. En la primera analiza la vigencia del principio de legitimación independiente del servicio público, así como las tradiciones intelectuales asociadas con dicho principio en los Estados Unidos, Francia y Alemania. En la segunda sección analiza la tradición constitucionalista del trabajo, y, a su vez, ilustra su presencia en el debate público sobre instituciones estatales en países de América Latina, con la fuerte polémica en torno a los organismos autónomos que se crearon en México a partir de la transición democrática en la década de 1990. En la sección tercera señala que la tradición sociológica ha tenido, hasta la fecha, un desarrollo relativamente escaso en América Latina, y esto ha llevado a que los debates respecto a la legitimidad de las instituciones estatales, el rol de la Ética Pública y el papel de las autoridades independientes del Estado en la consolidación democrática sigan siendo relativamente unilaterales en la región. El autor sostiene que el presidencialismo exacerbado constituye una deficiencia

reconocida por prácticamente todos los estados democráticos en América Latina y asimismo en España.

Un elemento a destacar en este trabajo es el doble enfoque de orientaciones respecto a la conducta de los servidores públicos. El primero señala que este campo de estudio se concentra en las restricciones para evitar el mal comportamiento de los empleados del Estado. A ese tipo de orientación la denomina como 'restrictiva y punitiva'. Señala que dicha orientación:

"Representa una visión de la Ética Pública desde su aspecto negativo, es decir, que no se interesa especialmente por indagar en torno a las instituciones y motivaciones que pueden promover, y este es el segundo enfoque, de forma positiva, un comportamiento meritorio o valioso de los servidores públicos".

Igualmente, Ferraro considera relevante el debate sobre la Ética Pública y la legitimación de los organismos estatales en Estados Unidos, con referencias comparadas de Francia y Alemania. Señala, a la vez, que el debate sobre este tema resulta de interés para su discusión en América Latina.

Otro aspecto importante que analiza el autor es la creación de un servicio civil profesional 'no partidista' cuya selección y promoción sea resultado de concursos públicos. Al respecto, señala que 'las burocracias públicas profesionales tienen principios de actuación que son diferentes a los principios que animan y orientan a los directivos de los partidos políticos'. También hace hincapié:

"En el estudio del Estado como una realidad sociológica para superar el formalismo legal de la tradición constitucionalista, para poder así formular y proyectar diseños institucionales que sirvan para crear organizaciones estatales estables y efectivas en la provisión de servicios públicos, pero que también representen una contribución al pluralismo democrático".

Por su parte, el profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz presenta una colaboración titulada "Ética Pública y buena administración de instituciones públicas". En ella señala que el bien es la finalidad de la persona y de la vida pública. Esto supone que en la vida democrática no puede desatenderse la construcción de una personalidad moral, personalidad orientada hacia la generación de mayor libertad y de la inserción de esta misma libertad en el marco de la responsabilidad que tenemos para con los demás: la solidaridad. El profesor Arana señala que tal personalidad no es fruto de la espontaneidad o de la libertad entendida como una suerte de indiferencia, y tampoco puede forzarse; amerita una educación cívica de calidad que, perfeccionando el Estado de derecho, apunte hacia una política centrada en la persona, una política que evita tanto cooptar la sociedad civil como manipularla para generar una suerte de participación politizada. Cultivar la sensibilidad y el sentir ético se hace aquí esencial.

En su reflexión, Jaime Rodríguez Arana no deja de lanzar el dardo al blanco de la diana ética. La participación es el arquitrabe para que la vida democrática se enriquezca, pero también para que la persona adquiera una de sus dimensiones fundamentales. Pudiéramos decir, al estilo de Heidegger, que la dimensión que la persona tiene de ser siempre con los otros, con los próximos, pero también ampliando el círculo de proximidades. Es por esto que argumenta su trabajo en la superación tanto de la politización de la sociedad civil, entendida como la subordinación de esta sociedad al interés partidario, cuanto del dilema entre libertad y solidaridad. Una libertad que se comprende como indiferencia termina por ser una suerte de despotismo intolerable para la propia persona, razón por la que el cultivo ético de la democracia requiere de la solidaridad.

Al efecto, estaría muy bien rescatar que la virtud cívica de la solidaridad es, justo, una condición social para la virtud personal de la autonomía.

Rodríguez-Arana es claro en su argumento: se necesita la tarea ética para el gobierno y las administraciones públicas. Todo lo que digamos respecto al buen gobierno, la buena administración y la buena gobernanza es imposible sin esta ocupación ética. Y pone foco en algo central, que hemos señalado anteriormente: la ética no es moralismo espontáneo; y, por lo mismo, no es un credo rígido y dogmático. Exige el fomento del carácter crítico, el pluralismo, la apertura a la realidad, el prudente distanciamiento reflexivo, así como la vindicación de la opinión pública. Una opinión cimentada sobre un diálogo que permita superar el pensamiento encerrado, uno de los peligros de nuestras sociedades.

Jorge Malem Seña, en su trabajo "Política sobre regalos y corrupción", tras analizar cómo los esfuerzos en la definición de la fenomenología del regalo, esto es, la delimitación de cuándo un regalo no es un caso de propina, soborno o extorsión, no alcanza a explicar en su totalidad este concepto, valora críticamente algunas características usuales en las políticas de regalos. Ciertamente, los regalos constituyen una dimensión cultural esencial y no son en sí algo contrario a una Ética Pública, pero los esfuerzos formalistas por regular cuándo un regalo es aceptable o no parecen avenirse a una serie de dificultades que el autor explora en su trabajo. Lo central no está en la cuantía del regalo, sino en cómo el esfuerzo formalista puede resultar, en el fondo, contraproducente. Primero, porque el consentir el regalo puede poner trabas a la exigencia, central en el servidor público, no solo de ser honesto, sino de aparentarlo. En efecto, el público puede percibir al funcionario como corrupto tras la aceptación del regalo. Además, la presencia del regalo puede también dificultar, por ocultamiento, la percepción del acto corrupto, al camuflarse figuras delictivas o conductas indebidas por el lado de dichos regalos, lo que avala la dificultad conceptual que Malem Seña comenta en la delimitación de la figura de aquellos regalos. Este trabajo incide en reivindicar el enfoque ético que pretendemos. No es posible, ni aun para un tema tan particular del campo de la Ética Pública como la regulación de las políticas relativas a los regalos, comprender y abordar el problema de la corrupción desde un enfoque holístico que no se reduzca a visiones unilaterales que ponen en solfa la visión del fenómeno en su complejidad.

Francisco José Ausín Díez nos adentra, en su artículo "Ética Pública del cuidado: la perspectiva de la ética del cuidado como fundamento de la gestión pública", en las aristas que supone para una Ética Pública tradicional, muy enfocada en procedimientos y en aspectos burocráticos, abrirse a las dimensiones que suponen las éticas del cuidado nacidas de la tradición feminista. Unas éticas que van en consonancia con la constatación, cada vez más patente desde diversas ciencias, de la constitutiva vulnerabilidad humana. Se pone foco en la relacionalidad y vincularidad entre agentes morales habida cuenta de la dilatación de este concepto no solo a seres autónomos, en un sentido liberal del término, sino a seres capaces de sufrir daños. Para una perspectiva del cuidado, anclada a las éticas y a las políticas del cuidado, como las de las y los autores que Ausín explora, la reflexión ética es un paso para la responsabilización, para hacernos cargo de la condición de vulnerabilidad y de la posibilidad del daño moral. Para que una ética tal tenga lugar, ha de comprenderse que en el corazón de nociones como bien común, utilidad pública, interés general o la central noción de servicio público, ha de estar henchido de sensibilidades y reflexiones que asoman a la perspectiva del cuidado. Justamente, el carácter relacional del cuidado sitúa la noción de responsabilidad en el centro. Apoyado de las brillantes

aportaciones de Max Weber y tantos otros como Thompson que supieron ver cómo las burocracias estatales y una gestión pública a ellas reducidas tiende a producir, justamente, problemas de responsabilización. Reducir la responsabilización al cumplimiento de normas no da solución a las múltiples necesidades que nuestras sociedades actuales manifiestan. Para Ausín, la gobernanza democrática no es posible sin el cuidado en la gestión pública. Un cuidado que remite a la protección y al empoderamiento. Protección que el Estado garantiza de los derechos de las personas cuando cumple con la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y tantos tópicos usuales en el campo de la Ética Pública. Pero esta buena gobernanza no es posible sin el empoderamiento cívico, esto es, sin prestar atención a la dimensión de realización de la persona, lo que supone poner en el lugar central temas como la comunicación, la educación, la legalidad y profesionalidad en el ejercicio de las funciones públicas, esto es, políticas públicas orientadas al desarrollo humano.

Ausín reformula aquí los tradicionales principios de la bioética aquella de las éticas aplicadas que ha logrado, quizá, mayor grado de consolidación temática. Sin duda, una ética del cuidado ha de procurar no dañar (principio de no maleficencia), pero también ha de guiarse en su construcción relacional por la autonomía (principio de respeto) que ha de otorgar a persona, sociedad civil, etc., y, por supuesto, caminar contemplando la realización de bienes para personas y sociedad (principio de buenas consecuencias). Justo este último principio supondría reivindicar la noción de justicia desde la perspectiva del cuidado, la cual supera enfoques propios de las éticas liberales de la justicia.

Íñigo Álvarez Gálvez, en su trabajo "Una propuesta de Ética Pública en el siglo XIX: James Mill" sobre el gobierno, realiza un trabajo basado en el aspecto ético para un buen gobierno de James Mill. El autor señala que Mill escribió varios artículos para la Enciclopedia Británica que fueron publicados en el suplemento de las ediciones cuarta, quinta y sexta en 1824. En los tres que nos interesan: Gobierno, Teoría del derecho y Libertad de prensa, el autor presenta varias medidas; que él considera necesarias e indiscutibles; para garantizar el buen gobierno.

El profesor Íñigo destaca la importancia de la historia para aprender de lo que otros hicieron en el pasado. Señala que:

"En las propuestas de ayer se encuentra la fuente generadora de las propuestas de hoy, y si no entendemos aquellas como el fundamento nos abocamos a una percepción de corto alcance en la que se cercena el vínculo explicativo y, en definitiva, se pierde buena parte del sentido de lo que hacemos. Nuestra Ética Pública se nutre, pues, de todas estas ideas que nos han impulsado y nos han permitido llegar hasta aquí".

También señala que Mill, en su artículo sobre el gobierno, hace un enlace preciso entre un planteamiento antropológico, un enfoque moral y la propuesta política. Destaca también un concepto importante que ya desde la Grecia clásica había señalado el sabio de Estagira, Aristóteles, y es el concepto de *felicidad*.

Dice el profesor Álvarez que:

"Mill da por supuesto el planteamiento de que nos dirigimos, por naturaleza, hacia la felicidad. Se trata de una felicidad, como afirma Loizides, que se genera en el trabajo por el bien común; una felicidad que tiene su fundamento en las sensaciones de placer y de dolor, pero que se constituye con aquello que conscientemente perseguimos al tener como objetivo de nuestra vida el bien de la comunidad".

Esa es la propuesta de Mill: el buen gobierno, el gobernante moralmente aceptable es el que tiene por objetivo el bien común. Finalmente, señala el autor, Mill sostiene que el gobierno moralmente aceptable es el que mira al bien común, pero el bien común se enlaza, de manera clara y precisa, con la felicidad de las personas.

Por su parte, Adriana Vercellone, en su trabajo Diez años de políticas de acceso a la información pública y seguridad nacional en Latinoamérica: una evaluación comparativa, tras revisar la centralidad que para la vida y calidad de las democracias tiene la transparencia, reflexiona sobre los casos de México, Brasil y Argentina. Vercellone, valorando estándares internacionales, así como los Principios de Tshware de 2013, realiza un inicial análisis conceptual de temas empleados para la tensión entre transparencia y confidencialidad, tales como, el secreto, la seguridad nacional, etc. En su revisión de los casos, Vercellone explora el régimen, las excepciones al derecho de acceso, el ámbito objetivo, los procedimientos, etc., que las normas de estos países establecen. Su trabajo es optimista al señalar que realmente se ha avanzado en la tendencia hacia la democratización y el gobierno abierto, sin dejar de notar que México presenta un sistema de transparencia muy completo. Pero Vercellone también pone el dedo en la llaga de los puntos flacos del acceso a la información pública: las normas funcionan cuando se trata de información no vinculada a temas de seguridad. El problema está en que en las propias normas y diseños institucionales parecen apuntalarse definiciones ambiguas de *seguridad nacional*, *información clasificada* y afines. El desafío, dice neutralmente la autora, está en procurar interpretaciones más adecuadas. Interesante esta reflexión, a nuestro juicio, pues en casos como el español, que no trabaja la autora, el abordaje colaborativo del gobierno abierto, en sus lineamientos en el IV Plan de Gobierno Abierto, es claro al remitir a la necesidad de mejor regulación de tales materias. Por cierto, no se han cumplido plenamente tales metas.

Buenas leyes no hacen buenas sociedades si no existe, como hemos dicho al comienzo de esta editorial, un cultivo de la ética en personas, organizaciones y sociedades. Como han visto varios autores en este número, la variable organizacional es aquí clave. Las organizaciones conforman el carácter de sus miembros, pero además, funcionan como catalizadores de bienes públicos y ejemplo de construcción cívica virtuosa. La ley no lo puede contener todo, y siempre la realidad moral escapa al esfuerzo formal de su reducción legal.

Los coautores cubanos Yomisel Galindo Rodríguez, Alcides Antúnez Sánchez, Santa Nurkis Díaz Rodríguez y Yaelsy Lafita Cobas desarrollaron el trabajo titulado "El servicio público domiciliario de agua. Análisis de la Ley N° 124 y su Reglamento en el ordenamiento jurídico cubano". En dicho trabajo destacan la importancia del concepto *servicio público* en el Derecho Administrativo. Para ello, presentan un repaso histórico, pasando por algunas frases derivadas de este concepto, como *muerte o transformación del servicio público*, *crisis del concepto del servicio público* o *bases del nuevo servicio público*, e incluso terminologías que indican su modernización, cuestión que reconoce el estado polémico y controvertido por el cual esta categoría jurídica ha transitado a lo largo de la historia hasta llegar a lo que se conoce como *servicios públicos domiciliarios*. Relacionado a estos, los autores se enfocan en lo que ha sido el servicio del agua en Cuba. Al respecto señalan que es:

"Un asunto vinculado al interés general donde el Estado en un papel activo sirve a la comunidad y promueve prosperidad a los ciudadanos. Se trata de una actividad en la que se garantizan condiciones mínimas de subsistencia concretas para que las personas puedan ejercer sus capacidades".

En el trabajo se señala que:

“El desarrollo en la relación sociedad-Estado, la influencia de la industria y los avances tecnológicos en su conjunto, provocaron importantes transformaciones en la concepción del servicio público. Al servicio público como actividad técnica lo rige la satisfacción del interés colectivo, teniendo por titular al Estado, por lo que resulta intrascendente si la prestación se realiza por un órgano de administración estatal encargado de la vigilancia de los intereses generales o empresas privadas a las que solo se les cede la gestión; siempre que, de manera regular y continua, se garantice la igualdad, un trato uniforme y homogéneo para todos los posibles usuarios”.

Es de señalar que el presente artículo se aboca específicamente a la actividad de agua en torno a la Ley N° 124 y su Reglamento, el Decreto N° 337 del 2017. Del análisis realizado se determina que el agua es un derecho humano inherente a la vida y necesario para la subsistencia de los seres humanos, como se reconoce en el Derecho Internacional.

Finalmente, el último artículo que se presenta en esta obra es de los autores Jorge Alejandro Vázquez Caidedo y Jesús Becerril Martínez, y se titula “Formalización jurídico-empresarial de la Sociedad por Acciones Simplificadas mexicana en la era del gobierno digital”. En este trabajo se presenta un análisis jurídico empresarial de la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS) en México, en el que se destacan sus ventajas y desventajas al momento de formalizar un negocio en comparación con otras formas societarias y regímenes fiscales, examinando la facilidad de constitución, la flexibilidad administrativa y las implicaciones fiscales de la SAS. A través de una revisión de la legislación vigente, se identifican las limitaciones y desventajas que podrían afectar a los emprendedores por constituirse como una SAS. Las conclusiones subrayan la oportunidad que representa la SAS para emprendedores que desean formalizar sus negocios, pero también resaltan la necesidad de ir acompañado de un profesional en materia empresarial al considerar las necesidades específicas de cada negocio para consolidarse.

Hemos de señalar que cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacía 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 imprescindible contar con personal íntegro, por lo que la Ética Pública se torna vital. Esta incide de forma positiva en el personal cuya conducta se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones.

Una Ética Pública adecuada y verdadera orienta la conducta de los servidores públicos, gobernantes y funcionarios. Cuando este personal posee probidad, ejecuta cada acción con fundamento en un comportamiento adecuado.

Quienes sirven a la comunidad política trabajando bajo 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.

En Toluca y Madrid, julio de 2024.