

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉTICA EN EL ÁMBITO DE GOBIERNO

Un modelo para la aplicación de instrumentos éticos: El Sistema Ético Integral (SEI) *

* Para un mayor desarrollo del Sistema Ético Integral ver la obra de mi autoría: *Ética para Corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Editorial Desclée de Brouwer, Bilbao, España, 2009.

El peor error que podemos cometer es no hacer nada, por pensar que es muy poco lo que podemos hacer.

Edmund Burke

INTRODUCCIÓN

En el ámbito público existen numerosas oportunidades y espacios donde ni siquiera el más estricto conjunto de controles, normas y sanciones institucionales puede garantizar que los servidores públicos actúen de forma éticamente correcta y eviten un acto de corrupción cuando realmente se lo proponen. Quienes ejercen habitualmente la corrupción despliegan su capacidad e inteligencia, sabiendo cómo actuar y ocultando muy bien su fechoría. Cuanto más avanzan en sus prácticas, mayor es su ambición llegando a desarrollar mecanismos inverosímiles y altamente sofisticados.

La sola implementación de controles externos al individuo, las novedosas y sofisticadas medidas anticorrupción, no disminuyen las acciones corruptas, de hecho, el incremento es cada vez mayor.

Los actuales instrumentos de control y sanción (leyes, reglamentos, contralorías, sistemas informáticos de control y vigilancia directa, procesos judiciales) **no bastan** para detener la corrupción ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, a su educación, a sus valores, a su percepción y convicciones. Es hacia la **concienciación** sobre cada acto que realiza el servidor público a donde hay que dirigirse

para hacer factible el propio control de quién ocupa un cargo, es decir, el autocontrol. Y esto sólo puede ser viable si verdaderamente se **interiorizan** valores. Y éstos los proporciona la ética.

No está por demás recordar que la *Ética* es la disciplina del conocimiento que estudia los distintos caracteres, costumbres, hábitos y actitudes del ser humano y clasifica los actos en convenientes (prudencia, honradez, respeto) o inconvenientes (mentira, avaricia, deshonestidad), debidos e indebidos, virtudes o vicios, mientras que entendemos por *Ética Pública* la aplicación y puesta en práctica de valores al servicio de la pluralidad de intereses. La ética en el ámbito público señala los valores deseables para ser asimilados en la conducta de las personas que realizan tareas en el espacio público. Ofrece criterios para encontrar soluciones adecuadas ante los dilemas que se presentan en el arte de gobernar.

Mediante un análisis comparativo realizado en instituciones del sector público respecto a la conducta de servidores públicos con situaciones laborales semejantes (mismo nivel en el puesto, en el horario, en la carga de trabajo, en el sueldo, en el nivel de estudios y sujetos a una misma normatividad) se observó lo siguiente: a) Unas personas que actuaban con responsabilidad, integridad y lograban las metas planteadas; b) Otras personas, algunas eficientes, que actuaban con deshonestidad y mantenían una conducta basada en antivalores y prácticas corruptas.

El análisis respecto de ambos tipos de conducta conduce a la conclusión de que *son los principios y valores* que anidan en el pensamiento de cada individuo los que llevan a actuar de una u otra manera. Cuanto más principios y valores positivos posee la persona más correctamente actúa en su cargo, y viceversa, a menor fortaleza en valores éticos mayor es la inclinación a los antivalores o conductas indeseables.

El meollo de la ética en los asuntos públicos radica por tanto en poder lograr que se interioricen los valores, pero: ¿Cómo lograr que aquellos políticos, legisladores, jueces, funcionarios, etcétera, que realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo?

En el marco de las organizaciones públicas, esto puede *ser viable*, por un lado, mediante la identificación de instrumentos relacionados con la

ética pública, algunos ya existentes en el escenario internacional y, por otro, mediante la aplicación adecuada de una verdadera política institucional de Ética Pública la cual se acompaña de un conjunto de elementos inmersos en una estrategia que involucre tanto al mundo de la política como al de la administración pública y que integre, al menos, los siguientes elementos expuestos a continuación.

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 en virtud de los efectos positivos que esta conlleva. Quienes ejercen el gobierno, los legisladores, los jueces, y quienes participan de la función pública no son una parte inerte o fría e insensible del aparato burocrático, tal como suele calificárseles de manera peyorativa, sino que son personas que viven y experimentan 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 *resolver* los problemas de la comunidad evitando conductas asociadas a los antivalores como por ejemplo el desvío de fondos públicos para otros fines distintos a los encomendados.

En la medida en que se logre generar interés en todos los miembros de la comunidad política sobre los principios y valores éticos en la vida pública, será posible poner más atención en los comportamientos de gobernantes y funcionarios públicos. Una mayor deliberación y concienciación sobre la importancia de la ética permitirá mejorar la conducta y modificar las actitudes cuando no sean las adecuadas.

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.

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 en esta materia se manifiesta en aspectos concretos como los siguientes: a) Inclusión dentro del programa de gobierno, b) Asignación de recursos para llevar a cabo la tarea, c) Incorporación dentro del marco jurídico, d) Creación de un organismo para su fomento, aplicación, control y evaluación.

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.

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 conocimiento de dicha disciplina, integridad, capacidad de liderazgo, 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.

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 cuaderno I de ésta colección, 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 quienes integren el *Consejo Ético* para asuntos de *Política y Gestión Pública* deben ser pocos (entre cinco y diez), siendo importante que además no pertenezcan a un partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista.

El “*Consejo Ético*” busca hacer *comprender* que con ética, el individuo se sumerge en un universo 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 principios para el actuar de los servidores públicos, sin duda los resultados en su trabajo serán gratificantes.

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 identificación 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 la siguiente cuestión: ¿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, 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 consciente 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

ÉTICA PÚBLICA SU VINCULACIÓN CON EL GOBIERNO

se tiene un mayor conocimiento en la materia. El siguiente cuadro concentra los valores 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>
<ul style="list-style-type: none"> • Amabilidad / Buen trato / Cortesía / Cordialidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Maltrato / Descortesía / Desprecio / Hosquedad /Aspereza / Rudeza
<ul style="list-style-type: none"> • Armonía / Concordia / Acuerdo 	<ul style="list-style-type: none"> • Discordia / Desavenencia / Desacuerdo
<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia / Presencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Absentismo / Ausencia
<ul style="list-style-type: none"> • Atención al ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> • Desatención al ciudadano
<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de autoridad / Debilidad / Blandura
<ul style="list-style-type: none"> • Benevolencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Malevolencia / Envidia
<ul style="list-style-type: none"> • Calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Imperfección / Chapucería
<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación / Diálogo 	<ul style="list-style-type: none"> • Incomunicación / Hermetismo
<ul style="list-style-type: none"> • Confianza / Credibilidad / Fiabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza / Susplicacia
<ul style="list-style-type: none"> • Confidencialidad / Sigilo profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Violación de secretos / Divulgación de información confidencial
<ul style="list-style-type: none"> • Constancia / Perseverancia / Tenacidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Inconstancia / Desaplicación
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación / Participación / Solidaridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Individualismo / Personalismo
<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado / Esmero / Celo 	<ul style="list-style-type: none"> • Descuido / Falta de interés
<ul style="list-style-type: none"> • Decoro / Decencia / Dignidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Impudor / Desvergüenza / Indignidad
<ul style="list-style-type: none"> • Dedicación plena o exclusiva a las tareas encomendadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Dedicación parcial (Empleo del tiempo y recursos en tareas ajenas a las encomendadas)
<ul style="list-style-type: none"> • Diligencia / Rapidez / Presteza / Prontitud 	<ul style="list-style-type: none"> • Negligencia / Lentitud / Morosidad
<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina / Obediencia / Orden 	<ul style="list-style-type: none"> • Indisciplina / Desobediencia / Desorden

• Discreción / Reserva / Cautela	• Indiscreción / Entrometimiento / Murmuración / Chismorreo
• Discrecionalidad	• Pasividad
• Ecuanimidad / Ponderación	• Alteración del ánimo / Exaltación
• Eficacia	• Ineficacia
• Eficiencia	• Ineficiencia
• Ejemplaridad	• Mal ejemplo
• Fortaleza / Firmeza	• Pusilanimidad
• Franqueza / Sinceridad	• Adulación Hipocresía / Fariseísmo
• Equidad / Imparcialidad / No discriminación / Neutralidad	• Inequidad /Parcialidad / Discriminación
• Espíritu de servicio / Compromiso	• Dejadez / Pasotismo / Indiferencia / Desentendimiento
• Flexibilidad	• Inflexibilidad /Rigidez
• Generosidad / Liberalidad	• Avaricia / Tacañería
• Honestidad / Honradez / Integridad / Probidad / Rectitud	• Deshonestidad / Perversidad / Inmoralidad
• Honor	• Dishonor
• Humildad / Modestia / Sencillez	• Vanidad / Presunción / Orgullo / Soberbia / Arrogancia
• Iniciativa / Actitud innovadora	• Falta de iniciativa / Apatía
• Justicia	• Injusticia
• Lealtad / Fidelidad / Adhesión	• Deslealtad / Infidelidad / Traición / Transfuguismo
• Mérito / Merecimiento	• Demérito / Desmerecimiento / Usurpación
• Moderación / Sobriedad /Mesura	• Ambición /Codicia
• Obediencia / Acatamiento	• Desobediencia / Insubordinación
• Objetividad	• Subjetividad
• Paciencia / Tranquilidad / Calma	• Impaciencia / Intranquilidad / Precipitación
• Previsión	• Imprevisión
• Profesionalidad / Capacidad / Aptitud / Idoneidad	• Falta de profesionalidad / Ineptitud / Incompetencia / Incapacidad
• Prudencia / Cordura / Sensatez	• Imprudencia / Irreflexión
• Pulcritud / Buena presencia / Aseo	• Desaliño / Suciedad / Desaseo
• Puntualidad	• Impuntualidad

• Renovación / Actualización	• Estancamiento / Obsolescencia
• Respeto	• Irrespetuosidad / Insolencia
• Responsabilidad / Cumplimiento	• Irresponsabilidad / Incumplimiento / Ligereza / Abandono de tareas
• Sabiduría / Buen juicio / Tino	• Ignorancia / Falta de juicio / Desatino
• Sencillez en la tarea	• Complicación en la tarea / Enrevesamiento
• Sensibilidad / Intuición	• Insensibilidad / Indiferencia
• Templanza / Continencia / Autocontrol	• Destemplanza / Desenfreno / Incontinencia / Intemperancia / Libertinaje
• Tolerancia / Condescendencia	• Intolerancia / Intransigencia / Fanatismo
• Transparencia / Claridad	• Ocultamiento / Opacidad / Turbiedad / Encubrimiento
• Urbanidad / Educación	• Ineducación / Vulgaridad
• Valentía / Temple	• Cobardía / Miedo
• Veracidad / Realidad	• Mentira / Engaño / Falsedad

Fuente: Elaboración propia con fundamento en la ética y en Códigos de Gobierno.

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.

3 TERCERA FASE. PREPARACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE TRABAJO

Los instrumentos para la operación del *Sistema Ético Integral* son la palanca clave para el desarrollo del programa, sin ellos la misión no se puede alcanzar. Algunos instrumentos básicos son los siguientes.

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 encontrarse los principios que son esencia del espíritu público así como los perfiles de quien aspire a un puesto 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. Cuando se establece un artículo o un párrafo dentro de la Constitución que señale la necesidad ética dentro del perfil de los candidatos a servidores públicos se da 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 éstos y a los que ya ejercen dichos cargos 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 Jabbra, 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.

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 conducta.

En la normalización de la conducta pública existen dos tipos de códigos: a) Códigos Generales los cuales establecen los valores que deben ser

inherentes a todo político, legislador, juez o funcionario independientemente del área en la que éste se desempeñe, y b) Códigos Específicos, a 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.

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 se 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.

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 del siglo XX comienzan a surgir trabajos especializados sobre Ética Pública. 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 claridad a la vez que con profundidad la ética y su relación con los asuntos públicos. Leyendo, relejendo e interpretando a los clásicos, obras de Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Marco Aurelio o Confucio, de manera paciente y profunda, se comprenden categorías como la honestidad, la templanza, la prudencia, la libertad, la sabiduría o la justicia. No obstante, es importante advertir que, para algunas personas, su lectura puede entrañar cierta dificultad, por lo que les convendría estar acompañados de un auxiliar en la materia a fin de facilitarles 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. Con respecto a la materia de interés, el primero en escribir de forma sistemática sobre la ética fue Aristóteles, cuyos 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 Moralía* desarrolla valores en diversos aspectos de la vida cotidiana. 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 cualquier caso es importante advertir la relación dialéctica que estos autores establecían entre el ámbito privado y el público, es decir, sostenían que un buen gobernante lo sería si en lo privado era capaz de gobernarse a sí mismo. Por el contrario, al ser incapaz de gobernarse a sí mismo, no podría gobernar a otro y mucho menos a una comunidad. Tenían clara la idea de que se gobierna con el ejemplo.

En la vida contemporánea también existen diversos autores que investigan y escriben sobre esta materia, aunque lo hacen de una forma indirecta al objeto de estudio aquí planteado. Algunos de ellos son: Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Amartya Sen, Zygmunt Bauman y Gerald Caiden, Victoria Camps, Adela Cortina, o Manuel Villoria.

Un análisis de los valores éticos transmitidos 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) en el fondo su esencia no se ha modificado dado que la naturaleza humana continúa siendo la misma. Hoy, como antaño, sigue existiendo ambición, avaricia, odio, rencor, ira, prudencia, sabiduría, etcétera, comportamientos inherentes al ser humano. La ética, pues, 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.

Un autor contemporáneo, 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”.¹ En cualquier caso sean autores clásicos o contemporáneos, la importancia de la lectura en la comprensión y asimilación de valores es fundamental.

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.

¹ 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. 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.”²

El adecuado empleo de este 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. El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos de este tipo de películas que, acompañadas de una adecuada deliberación, permiten identificar valores para la política, los asuntos de gobierno así como del servicio público.

² Cfr. “Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores”, *Revista El Catoblepas*, N° 48, febrero 2005, p. 23

CUADRO DE PELÍCULAS DE CONTENIDO POLÍTICO Y/O DE GESTIÓN PÚBLICA		
<i>Título</i>	<i>Director</i>	<i>Nacionalidad</i>
La ley de Herodes	Luis Estrada	México, 1999
Cortina de humo	Barry Levinson.	EEUU, 1997
Ciudad de esperanza	John Sayles	EEUU, 1992
La Marcha	David Wheatley	Reino Unido, 1990
El disputado voto del señor Cayo	Antonio Gímenez Rico	España, 1986
Todos los hombres del Presidente	Alan J. Pakula	EEUU, 1976
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	EEUU, 1962
El Político	Robert Rossen	EEUU, 1949
Caballero sin espada	Frank Capra	EEUU, 1939

Fuente. Elaboración propia

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.

3.5 El profesional en ética pública

Si bien la disciplina ética es un área de conocimiento que tuvo su desarrollo en la época clásica, 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.

La idea de contar con profesionales en ética se encuentra ya en la antigüedad. En la cuna de Occidente, la Grecia clásica, eran los sabios los encargados de formar a los políticos. En Oriente, el sabio Confucio dedicó su vida a enseñar a los gobernantes y encargados de la administración del Estado, dejando una filosofía con preceptos que siguen existiendo hasta la fecha. 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 proviene 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. Con la desaparición de este profesional a lo largo de la historia, no existe figura o profesión dedicado exclusivamente a la enseñanza de la ética para aquéllos que ocupan un cargo público; por lo tanto, se requiere crear especialistas en ética pública, es decir, crear al profesional “Ético” o, siendo más específicos, al “Ético Público”.

En el ejercicio público cuando se elabora un programa de salud, los operadores son médicos, si es concretamente un programa de salud 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, sin duda esta es una causa de las crisis de valores que padecen las sociedades contemporáneas.

La formación de instructores 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. Pueden ser académicos que hayan trabajado en el sector público o bien funcionarios jubilados y de trayectoria íntegra. En cualquier caso, es necesario que posean un espíritu de compromiso con la comunidad.

Respecto de la propuesta de crear al profesional Ético, conviene sentar las bases y los procedimientos para la habilitación de espacios (área o departamento de ética) 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. Este profesional 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*.” (Weber, 1984, 76). Un profesional ético destacado que adquiriera renombre o prestigio podrá formar parte del Consejo Ético de Estado.

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 e ineficiencia en el sector público es la percepción que se tiene de la conducta antiética de los dirigentes. Por el contrario, 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

predican, 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. Quienes se formen en ética deben constituirse en verdaderos modelos. Algunos requisitos para lograr un buen modelaje son: 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.

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 la necesidad de líderes que sean modelos de comportamiento moral. Sin embargo, el buen ejemplo de los mandos superiores es insuficiente por lo que la formación debe llegar a todo servidor público independientemente de la jerarquía que ocupe, toda vez que dicha formación se imbuye del espíritu y filosofía de la institución acompañada de los principios y valores deseables.

4.1. La formación

La formación de un servidor público, sea un alto cargo o un funcionario de menor rango, se apoya en tres condiciones básicas: 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).

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*³ 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. En 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, honestidad, dignidad o justicia. En el segundo caso, es de señalar que la educación básica que recibe la mayor parte de los seres humanos se expresa a través de un imperativo negativo: no mientas, no robes, no ofendas. En la infancia, 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.

³ 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*.

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 la formación 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 aprendizaje. En cualquier caso, los elementos básicos para dicho aprendizaje son el interés y la voluntad de los servidores públicos.

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 orientarán 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 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.

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 servidor 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, una persona sin ética difícilmente podrá

resolver con verdadera satisfacción, y aunque sea 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 o ignoran 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 a los ciudadanos, 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.

4.1.2 La formación en los ámbitos profesional y personal

La enseñanza de la ética en la formación de los legisladores debe plantearse desde antes que asuma el cargo 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 al servicio público, 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 las situaciones sean. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean.

El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en al ámbito 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; b) Durante la formación educativa básica; c) Durante la formación profesional; d) Durante el proceso de reclutamiento y selección para la función pública; e) Durante el proceso de inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso; f) Durante el desempeño laboral.

La integración ética de estos espacios permite una coherencia en las personas porque 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 extorsionan, al cobrar *mordidas*, a los conductores. Un ejemplo extremo es aquel en que un político da la orden de bombardear una población entera y a continuación 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 en la actuación o comportamiento de los políticos y funcionarios, directivos y demás personal ya formado en ética. Cuando éstos no actúan conforme a la filosofía institucional se debe, por un lado, a que parte o todo de lo realizado previamente (selección, formación, capacitación, etc.) ha fallado. Ante esta circunstancia habrá que plantearse dónde se cometió el error. Por otro lado, se debe a que existen verdaderas resistencias por parte del servidor público, es decir, una actitud de cerrazón a estos conocimientos, de necesidad a renunciar a los principios negativos que guían su conducta. Cuando esto sucede, hay que tomar, por el bien de la organización, medidas más drásticas como la depuración. Por el contrario, 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. La ética asimilada con deliberación ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno mismo y al uso adecuado de la recta razón.

5. QUINTA FASE. SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN

Para medir si se va por buen camino se necesitan determinados parámetros, para saber si hay progreso se requiere el establecimiento de una regla de medida práctica. “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). Para ello 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 elementos expuestos a continuación.

5.1 La participación ciudadana, testigo y vigilante en la prestación del servicio público

Cuando un ciudadano recibe un servicio, tiene la oportunidad de atestiguar y vigilar 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.

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 a través de los cuales denunciar y hacerse oír así como la comunicación directa con instituciones a las que se de la voz de alerta.

Una mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico del marco legislativo los cuales deben indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar a la ciudadanía de los deberes del servicio público de forma que ésta pueda exigir a aquéllos el cumplimiento de sus responsabilidades.

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, de los ciudadanos 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 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 hay 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 ético que dice: “Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad” (Ética Nicomaquea, 1096 a).

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 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 que han prosperado 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.

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.

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 respetos. Para sancionar a una persona 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 falta cometida. 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 recordamos la lógica jurídica que señala que *lo que no está prohibido está permitido*. Cuando en una institución las prácticas antiéticas no se castigan, en cierto modo se estimula a su continuación. No hay ética sin formación pero tampoco sin sanción. Una política adecuada de personal en materia de sanciones contempla el despido. Cuando se requiere mantener un ambiente sano en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Si la situación lo amerita es un acto de justicia.

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, con 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).

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. 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.

5.5 Una mejora continua en el funcionamiento institucional

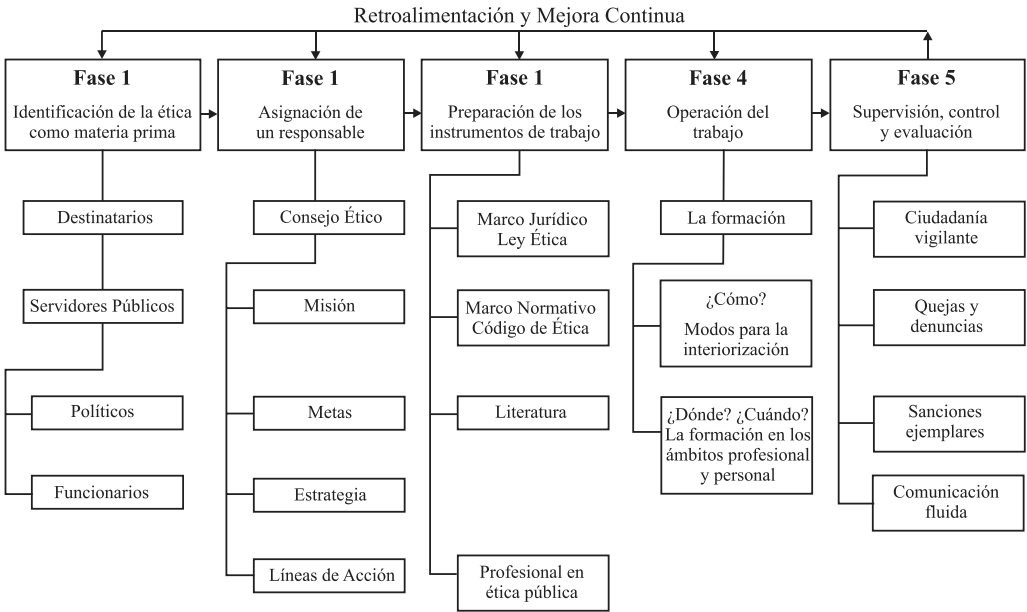
Errar es de humanos, pero escuchar, reflexionar y corregir errores es de sabios. Estar atentos a cualquier equivocación durante la puesta en operación de los distintos mecanismos y reflexionar sobre ello permitirá avanzar hacia el objetivo de crear un Estado honesto.

La mejora continua dentro del *Sistema Ético Integral (SEI)* 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” o el responsable de fomentar un programa de ética 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 coadyuvan en los objetivos institucionales.

Finalmente, todos aquellos los elementos desarrollados que forman parte del Sistema Etico Integral se sistematizan en el siguiente esquema:

PROCESO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA ÉTICO INTEGRAL (SEI)



Fuente: elaboración propia

2. ¿POR QUÉ ES RENTABLE PARA UN ESTADO 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 debe respeto y lealtad.

Con el fomento de los instrumentos éticos se pretende motivar a los servidores públicos, impulsarlos a actuar con mayor responsabilidad, a ser más sensibles respecto del sentir ciudadano. Con ello se obtienen mejores resultados en la prestación de servicios, se disuade de 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).

Por otro lado, servidores públicos con una sólida moral afianzan el Estado porque por un lado, su conducta se aleja de las prácticas corruptas (prevaricación, desvío de recursos públicos, etc.), por otro, actúa en razón de la colectividad en busca del bien común que es el objetivo permanente de un verdadero servidor público. Con un gobierno justo es más probable que un país salga del subdesarrollo y que las necesidades básicas sean atendidas. Por el contrario, la ausencia de principios éticos en los representantes públicos crea gobiernos injustos y corruptos que en lo macroeconómico arruinan y endeudan al país y en lo microeconómico, generan desigualdad social, desempleo y miseria.

Amartya Sen afirma que “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”⁴

Un gobierno fuerte, en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si lo es en términos éticos podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad -empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda- sino los más altos deberes como: la libertad, la satisfacción, la equidad, la felicidad y la dignidad. Valores que se traducen en una verdadera calidad de vida.

⁴ 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

REFLEXIONES FINALES

1. Imposible resolver la corrupción sin resolver el problema moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima, eficiente y transparente si antes no educa en la honradez y probidad a su personal. El descuidar el aspecto ético en los asuntos públicos es dejar la puerta abierta a la corrupción. En palabras de Edmund Burke: “Todo lo que es necesario para el triunfo del mal, es que los hombres de bien no hagan nada.”

2. Para gobernar, pero gobernar bien, es necesaria la máxima capacidad, lealtad y excelencia de quienes ocupan los cargos en el Estado. Personas que comprendan que *el deber está por encima del poder*.

3. Cuando un gobierno se integra por personas con elevados principios éticos contribuye a generar una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas. 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 recuperar la confianza ciudadana.

4. Un modelo para garantizar la ética pública sólo puede ser viable si es adoptado y aplicado por un gobierno con la autentica voluntad de elevar su compromiso a una política de Estado.

5. Con la colaboración de los diversas medidas e instrumentos señalados es posible hacer frente a la pandemia de la corrupción y diversos antivalores que infectan la vida pública, lo que nos lleva a la conclusión, por un lado, de que detener la corrupción es POSIBLE, que no es una entelequia sino algo realizable, y por otro, que la institucionalización de la ética mediante una política de Estado además de ser POSIBLE es RENTABLE.

Bibliografía

- Amitai Etzioni, (1990) *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, (1982) Editorial Aguilar; Madrid.
- Camps, Victoria (1996) *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona.
- Confucio (2002) *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid.
- Cortina, Adela (1998) *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Editorial Taurus, Madrid.
- Crozier, Michel, (1996) *La crisis de la inteligencia*, MAP, Madrid.
- Diego Bautista, Oscar (2001) *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México.
- Doménech, Antoni, (1989) *De la ética a la política*, Critica, Barcelona.
- Feria Romero, M. (1999) *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública Gallega*, Santiago de Compostella.
- Griffin, James, (et. al.), (1993) *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas.
- Klaus, Koenig, (1978) *La educación para la administración pública occidental*, INAP, Madrid.
- Kung, Hans, (1997) *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México.
- Martínez Navarro, Emilio (2000) *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid.
- OCDE (2000) *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris.
- ____ (1997) *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid.
- Rodríguez-Arana; Jaime (1993) *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid.
- Sen, Amartya, (1989) *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid.
- Thompson (1998) *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona.
- Tugendhat, Ernst (1998) *Ética y política*, Tecnos, Madrid.
- Zygmunt, Barman (2001) *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall.

Revistas, documentos de trabajo y ponencias

- 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.
- 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.
- Etkin, Jorge, “La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis”, En: *Reforma y Democracia*, N° 7, enero de 1997, pp. 833-98.
- 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.
- Gormley, William Jr. “Moralis, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern misterios (critical essay) *Public Administration Review*, March 2001, V6 p. 184.
- Izquierdo, Agustín, “Ética y administración”, En: Bañon, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 313-334.
- _____, *Ética y Administración*, Papeles de trabajo, N° 0194, Instituto Ortega y Gasset.
- 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.
- 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.
- Nolan, Lord, “Normas de conducta para la vida pública”, *Documentos INAP*, Madrid 1996.
- 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
- Palomar Olmeda, Alberto, “Derechos y deberes de los funcionarios”, En: *La administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002, pp. 867-897.
- Sen, Amartya, “¿Qué impacto puede tener la ética? Reunión sobre ética y desarrollo del BID”, Documento incluido en la biblioteca digital de Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo, www.iadb.org