

Ética pública & buen gobierno (Public ethics & good government)

Manjarrez, J.

UANL, FACPYA, San Nicolás de los Garza, N.L. 66450. México

Key words: Public ethics, good government, civil servant, corruption.

Abstract. Modern societies demand governments promoting equitable and sustainable development and combating corruption. In the different areas of the public administration, factors such as transparency, efficiency, effectiveness, accountability, economy, human rights and respect to the legal framework are of great relevance for a good government. In Mexico it is necessary to reinforce the ethical aspect in the public administration to diminish the level of corruption. The ethical behavior of the public servant is related to integrity, honesty, transparency, expertise and leadership, it is part of the social capital of a country and a necessary condition to a good government and to eradicate corruption. It is essential to establish efficient systems, programs and mechanisms to promote the importance of ethics in government and society. Finally, society must vote to punish or reward the government performance, recognize its social duties and rights, demand the equal exercise of the law and always act ethically.

Palabras clave: Ética pública, buen gobierno, servidor público, corrupción.

Resumen. Las sociedades modernas exigen gobiernos promotores de un desarrollo sustentable y equitativo y que disminuyan la corrupción. En las diversas áreas de la administración pública destacan los siguientes factores como elementos clave de un buen gobierno: transparencia, eficiencia, eficacia, austeridad, rendición de cuentas, respeto a los derechos humanos y legalidad. En México es necesario reforzar la ética pública para abatir los altos niveles de corrupción. El comportamiento ético del servidor público se relaciona con integridad, honestidad, transparencia, capacidad y liderazgo, es parte del capital social de un país y condición necesaria para mejorar el servicio que ofrecen los gobiernos y para abatir la corrupción. Es imprescindible establecer sistemas, programas y mecanismos eficientes que promuevan la importancia de la ética pública. Finalmente, se destaca que la sociedad debe premiar o castigar en las urnas el desempeño del gobierno; ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones sociales; exigir la aplicación indiscriminada de la ley y; observar, en todo momento, un comportamiento ético.

Introducción

La ética (del griego *ethos*, costumbre) tiene como objeto indagar cómo hay que vivir. Su planteamiento filosófico es el de estudiar la naturaleza de los valores y los estándares que nos permiten calificar a las acciones humanas como “buenas” o “malas”. El concepto de “bueno” es relativo y la búsqueda de la forma correcta del comportamiento personal es un proceso dinámico. La definición de lo bueno cambia de acuerdo al contexto social y el proyecto de vida, por lo tanto, la escala de valores y los principios que rigen al individuo, se encuentran en una tensión constante. En el mundo de la comunicación sin fronteras del siglo XXI, la definición del comportamiento correcto enfrenta retos adicionales derivados de la influencia que ejercen los medios masivos de comunicación en los principios y valores.

La ética pública se relaciona con el comportamiento del servidor público al realizar sus funciones y responsabilidades. Existen diferencias entre lo ilegal y lo anti – ético aunque la frontera es sutil. Sin embargo, es importante diferenciarlas porque un buen gobierno requiere que el desempeño de los servidores públicos esté por encima de sus obligaciones y ofrezca un trato digno y respetuoso a los ciudadanos.

Definir un buen gobierno y el comportamiento ético del servidor público es un reto complicado por la subjetividad que implica, pero en el presente artículo se realizarán algunas consideraciones al respecto con el objetivo de aportar elementos que destaquen la interrelación entre estos factores y cómo la ética pública se ha convertido en una condicionante del buen gobierno.

La ética pública

La ética, para el hombre común y corriente, es la preocupación por la pregunta ¿cómo hay que vivir? Y la respuesta a esta pregunta implica una serie de consideraciones de tiempo, espacio y circunstancia. Así, la forma adecuada de vivir únicamente se puede definir en una época y contexto social determinados y a la luz de un proyecto de vida definido. Como lo señala Mejía Uribe (2006): “... el juicio ético y los valores gravitan en torno al proyecto que responde a la pregunta por cómo hay que vivir... es bueno aquello que da vida y sostiene el proyecto por el que se lucha”.

El servidor público forma parte de un sistema, la administración pública, que se rige por un marco jurídico específico, normas y códigos de

conducta que se van adecuando en el tiempo. En la Administración Pública se planean, definen e instrumentan las acciones y estrategias que se consideran pertinentes para la consecución de un proyecto de nación. Y tiene, asimismo, la responsabilidad de administrar, legal y éticamente, los recursos que son de la sociedad. En este sentido Rodríguez Arana (1955) hace notar que: “La ética pública es una modalidad de ética especial (aplicada) que aplica los principios que determinan la moralidad de los actos humanos sobre el servicio público. Se distingue del Derecho, el cual despliega su operatividad sobre los hechos externos, en cuanto susceptibles de ordenación y exigencia legal coercible; mientras que la ética pública, la ética del servicio público, estudia más bien los hechos internos de la voluntad, en cuanto exigibles por propia conciencia del funcionario”.

Sin embargo, no todo es aplicar los principios éticos propios a la actividad del servicio público. La ética aplicada para el servidor público significa desempeñar su encargo en congruencia con la escala de valores y principios de la sociedad y la suya propia. Al respecto Álvarez de Vicencio (2005) comenta: “Por tanto, la moralidad de la actuación del funcionario, la bondad o maldad de su conducta, deben juzgarse en relación con la finalidad del servicio público que justifica la propia existencia de la Administración”.

Así, en el desempeño de sus responsabilidades, el servidor público debe conciliar sus principios éticos con los de la sociedad en su conjunto. Esto es, su actuación no puede estar únicamente guiada por lo que él considera correcto; debe normar su criterio de acuerdo a los estándares y escala de valores de la comunidad a la que está obligado a servir.

La actuación ética de los gobernantes y servidores públicos debe reflejarse en un buen gobierno que mejore el nivel de bienestar de la sociedad. Al respecto, una referencia importante para definir el comportamiento ético en la función pública, es el trabajo que realizó la Comisión Nolan en la Gran Bretaña en 1994. Esta Comisión (ver Malem, 2002), estudió la problemática y elaboró las *Normas de conducta en las instituciones públicas*, de las cuales destacan los siete principios básicos:

Comisión Nolan (normas de conducta de los servidores públicos)

Altruismo. Desempeñar el cargo atendiendo exclusivamente el interés público. No actuar en beneficio propio o de su familia y amigos.

Integridad. No asumir obligaciones financieras, o de otro tipo, que puedan influir en sus decisiones o funciones.

Objetividad. Tomar decisiones basadas en el mérito, ya sea en lo concerniente a la adjudicación de contratos o en la elección de personal.

Responsabilidad. Ser responsable de sus actos y someterse a los controles establecidos.

Transparencia. Dar las razones por las cuales se toman las decisiones. La única excepción es cuando el interés de la mayoría así lo exija.

Honestidad. Declarar sus intereses y obligarse a tomar medidas para resolver cualquier conflicto entre ellos y los de la administración a la que sirven.

Liderazgo. Los servidores públicos deben apoyar estos principios y dar ejemplo de ellos.

Como se puede observar, estos principios son universales, esto es, son “virtudes” apreciadas y reconocidas por todos. Su valor no es exclusivo de una sociedad o de un Estado y no están sujetos a criterios o ideologías políticos. Asimismo, se asocian más a regímenes democráticos en donde es respetado el estado de derecho y la división de poderes.

En años recientes, prácticamente todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas han establecido Códigos de Ética para definir lo que se entiende por buen gobierno y por un buen servidor público. Por ejemplo, en España se destaca la importancia de que los servidores públicos promuevan el respeto a los derechos humanos, la libertad, eviten conflictos de intereses y discrecionalidad, actúen de acuerdo a los principios de austeridad, transparencia y eficiencia y acepten la responsabilidad de sus acciones.

Por otra parte, independientemente del estricto apego al marco legal, los servidores públicos deben practicar un comportamiento ejemplar acorde con sus principios personales y con los de la sociedad que los eligió y que aporta los recursos económicos para el sostenimiento de la burocracia gubernamental. Se deben observar ciertas normas éticas que implican acciones llevadas a cabo por los gobernantes y servidores públicos, adicionales a las que marcan las leyes y que son definitivas para la consecución de un buen gobierno.

No se requiere demostrar virtudes excepcionales, pero la ética es una noción más amplia que la moral; la primera considera acciones como buenas o valiosas sin que necesariamente estén sujetas a la ley moral (Williams, 1997). Por ejemplo, un servidor público no está obligado moralmente a informar sobre lazos de amistad con un proveedor del

gobierno, pero, considerando que esa relación podría implicar conflicto de intereses, tiene la obligación ética de actuar con transparencia e integridad y ofrecer esa información a la luz pública.

El buen gobierno

Cualquier definición de buen gobierno es subjetiva: ¿para quién?, ¿en qué momento?, ¿bajo qué criterios? Un buen gobierno puede ser, para un segmento de la población, aquel que primordialmente defienda su soberanía sin importar el costo económico y la pérdida de vidas humanas. Sin embargo, para otro, puede ser aquel que tenga como prioridad la paz y el apoyo a programas de atención social.

Asimismo, un buen gobierno será, para unos, aquel que mantenga el equilibrio de las variables macroeconómicas y un bajo nivel de inflación, pero para otros, aquel que promueva la reactivación económica y el empleo aún a costa de cierto incremento en los precios. Al respecto, son múltiples los ejemplos en relación al conflicto que se presenta al intentar alcanzar la optimización de variables excluyentes; toda vez que los recursos son escasos, siempre existe la necesidad de sacrificar un bien, para alcanzar otro.

El consenso respecto a calificar a un gobierno como bueno, no está garantizado incluso en una democracia representativa con elecciones libres, participativas y apegadas al marco jurídico electoral. Factores como los relacionados con los grupos de presión, compromisos de campaña, corrupción y desequilibrios imprevistos en la economía internacional, entre otros, explican porqué el ejercicio democrático electoral para la elección de gobernantes, no necesariamente significa que los intereses de la mayoría estarán bien representados en las acciones gubernamentales y en la definición de las políticas públicas.

Sin embargo, y no obstante la problemática en torno a la definición de buen gobierno, diversas instituciones han establecido criterios al respecto. Por ejemplo, de acuerdo al estudio sobre gobernabilidad de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, del Banco Mundial (2006), la esencia del buen gobierno implica garantizarle al ciudadano un estado de derecho y ofrecerle la infraestructura adecuada para impulsar al máximo su desarrollo integral. Al respecto, los expertos del BM consideran que son seis los componentes fundamentales de la buena gobernabilidad:

- *Voz y Rendición de Cuentas* - derechos humanos, políticos y civiles.
- *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia* - probabilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- *Efectividad Gubernamental* - competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- *Calidad Regulatoria* - incidencia de políticas hostiles al mercado.
- *Estado de Derecho* - calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- *Control de la Corrupción* - abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala.

Todos los factores tienen la misma relevancia y se destaca que un buen gobierno los impulsará de manera integral y equilibrada. Asimismo, queda establecido que el capital o la riqueza no son condiciones para una buena gobernabilidad; al contrario, un buen gobierno impulsa el desarrollo económico y social y propicia mejoras significativas en los estándares de vida de los ciudadanos. Cabe destacar que la importancia de la ética en los factores señalados por el Banco Mundial es particularmente notoria en los siguientes tres. 1. Rendición de cuentas. 2. Efectividad gubernamental. 3. Control de la corrupción.

Así, el comportamiento ético está asociado de manera directa a cada uno de esos factores. Por ejemplo, es claro que la corrupción se acrecienta en la medida en que no existe un comportamiento ético por parte del servidor público. Al respecto, ver: López Pesa (1998), Villoria (2000) y Williams (1997).

Cuando falla el buen gobierno

El caso de México es un buen ejemplo sobre la importancia de impulsar un buen gobierno mediante un efectivo combate a la corrupción. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional (TI), la percepción de la corrupción en México no ha mejorado en los últimos seis años (Tabla 1).

En el cuadro anterior se observa que la puntuación del IPC se mantiene menor a 3.7, e incluso registra una ligera disminución (esto significa

mayor percepción de corrupción) en el periodo revisado. El rango tampoco presenta mejoría toda vez que se mantiene prácticamente “a mitad de tabla”, considerando el número de países en la muestra.

Por otra parte, para el año 2006, TI destacó que los primeros diez lugares, aquellos con un IPC entre 9.6 y 8.7, correspondieron a Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Singapur, Suecia, Suiza, Noruega, Australia y Holanda. México, a su vez, está empatado en el lugar 70 con Sudán, Guinea, Irak, Myanmar y Haití. El esfuerzo por combatir la corrupción en México ha sido notable. Se ha fortalecido la división de poderes y son múltiples las disposiciones jurídicas que regulan la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus actividades.

Tabla 1. Índice de Percepción de la Corrupción en México (IPC*) 2001- 2006.

| Año | Rango | Puntuación | Número de países |
|------------|--------------|-------------------|-------------------------|
| 2001 | 51 | 3.7 | 91 |
| 2002 | 57 | 3.6 | 102 |
| 2003 | 64 | 3.6 | 133 |
| 2004 | 64 | 3.6 | 145 |
| 2005 | 65 | 3.5 | 158 |
| 2006 | 70 | 3.3 | 163 |

Fuente: Índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional, 2001 – 2006.

Entre éstas destacan:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

* Un valor de 10 significa totalmente transparente y de 0 totalmente corrupto. Para una explicación detallada de la metodología ver: www.transparency.org

- Ley de Obras Públicas y Servidores relacionados con las mismas y su Reglamento.
- Ley de Planeación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Código civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Fiscal de la Federación.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Reglamento Interior de las diversas entidades gubernamentales.

Entonces es factible preguntar ¿porqué ha fallado el combate a la corrupción? Autores como Bull, Donaldson, Sen, Kliksberg y Malem, entre otros, han realizado destacadas aportaciones que señalan hacia dos grandes causas. Por una parte, la falta de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización y, por la otra, la pérdida de valores. Respecto a este factor Kliksberg (2005), señala un ejemplo: “Noruega es uno de los líderes mundiales en transparencia; allí la corrupción es casi inexistente. Sin embargo, la legislación anticorrupción es reducida. La causa se halla en los valores fundamentales”.

Así, si bien es necesario continuar estableciendo más y mejores sistemas de control, también es cierto que es impostergable fortalecer el comportamiento ético en la administración pública para lograr avances significativos en el combate a la corrupción y la consecución de un buen gobierno.

Hacia el fortalecimiento del comportamiento ético en el servicio público

Primeramente, es necesario impulsar la participación ciudadana en los planes de desarrollo y en la definición de las políticas públicas pues un proyecto de nación definido democráticamente, permite contar con el marco de referencia necesario para evaluar el comportamiento de los servidores públicos. Así, una vez definido el proyecto y la visión de lo que se desea ser como país, se pueden establecer códigos de ética que normen la actuación

del servidor público y sistemas eficientes de evaluación al desempeño. La formación de las reglas generales de ética es un proceso personal complejo que Adam Smith explica de la siguiente manera: “La manera como se forman las reglas generales éticas, es descubriendo que en una gran variedad de casos un modo de conducta constantemente nos agrada de cierta manera, y que, de otro modo, con igual constancia, nos resulta desagradable... Mas nada puede ser agradable o desagradable por sí mismo, que no sea porque así nos lo presenta un inmediato sentido y sensación”. (Smith, 2004).

El comportamiento ético debe inculcarse desde los primeros años de vida y durante las etapas escolares básicas. Asimismo, es necesario fortalecerlo permanentemente toda vez que los valores éticos son parte del capital social de un país y, como señala A.Sen (1989), son parte también de sus recursos productivos. La promoción del comportamiento ético del servidor público requiere de involucrarlo directamente en la elaboración y disseminación de los códigos de conducta y promover su participación permanente en talleres de discusión. Los estándares de éxito establecidos por una sociedad consumista y materialista llevan a valorar a la persona en base a sus posesiones materiales y no a sus virtudes personales. Así, considerando que el servidor público también se encuentra inmerso en esta competencia por alcanzar los más altos niveles de acumulación de bienes y consumo, no es de extrañarse que frecuentemente pierda de vista la función primordial que implica su responsabilidad pública.

El comportamiento ético trae una satisfacción en sí mismo, pero también es necesario demostrar que es redituable. Esto implica establecer en la administración pública un sistema de ascensos y promociones basado en los méritos del servidor público. Este sistema “meritocrático” debe estar basado en el comportamiento ético y tomar en cuenta factores como eficiencia, eficacia, honestidad, integridad y austeridad. Para lo anterior, también es necesario establecer mecanismos y sistemas permanentes de evaluación del desempeño del servidor público. Por otra parte, se deben revisar los sueldos en la administración pública, las condiciones laborales, las pensiones, la capacitación y el servicio civil de carrera. La vocación de servicio es necesaria pero no suficiente para un desempeño sobresaliente y ético del servidor público. Por ello se requiere que éste tenga seguridad en su empleo y que su salario sea competitivo. Así como es plausible establecer límites máximos al salario, también es importante garantizar un ingreso digno al servidor público y un sistema de retiro que inhiba la visión patrimonialista en la burocracia.

Conclusiones

Las democracias modernas se caracterizan por una sociedad informada y participativa y unos medios de comunicación críticos que exigen un buen gobierno que satisfaga sus más altas expectativas, que rinda cuentas y actúe de manera transparente y en estricto apego al estado de derecho. No obstante la subjetividad en torno a la definición de buen gobierno, existen coincidencias sobre las características básicas que éste debe poseer. Además del apego a la Constitución Política y al marco jurídico aplicable y a la obligación de garantizar seguridad pública, se considera como buen gobierno aquel que:

1. En la administración de los recursos públicos actúa con honestidad, calidad, transparencia, eficacia, eficiencia, austeridad y está sujeto a la rendición de cuentas y a la fiscalización.
2. En lo político, promueve la transparencia, la libertad, la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos y a la voluntad de la mayoría.
3. En lo económico, impulsa al desarrollo sustentable, la competitividad, la equidad y la disminución de la pobreza.
4. En la actuación de los servidores públicos, exige se comporten con ética, legalidad, profesionalismo e integridad.

En general prevalece la exigencia por un gobierno honesto que disminuya la corrupción y elimine la impunidad. Los nuevos sistemas de control y vigilancia, la adecuación y reforzamiento de los marcos jurídicos y legales, así como las penas y sanciones correspondientes, resultan insuficientes cuando no existe la voluntad de respetarlos. Cuando el desempeño de los responsables del uso de los recursos, públicos o privados, no se apega al comportamiento ético, todos los sistemas de control son insuficientes para erradicar la corrupción y el mal uso de los recursos. En países como Noruega, Dinamarca, Suecia, Suiza y Holanda, por mencionar algunos de los más destacados, se ha demostrado que existe una estrecha correlación entre los bajos niveles de corrupción y los principios éticos en los servidores públicos. Esto representa una gran área de oportunidad para las naciones interesadas en abatir los altos índices de corrupción. La antigua sentencia de que los pueblos tienen los gobiernos que se merecen sigue siendo válida. Por ello, para alcanzar un buen gobierno, es necesaria una buena ciudadanía que: Respete y haga respetar las leyes y reglamentos; premie o castigue en las urnas el desempeño del gobierno; ejerza sus derechos y cumpla con sus obligaciones; exija la aplicación indiscriminada de la ley y; observe, en todo momento, un comportamiento ético.

Referencias

- Álvarez de Vicencio, M. E. 2005. La ética en la función pública: Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México. Secretaría de la Función Pública. México.
- Aristóteles. 2000. Ética nicomaquea. Porrúa. México
- Arruda, C. M. 1997. "Business ethics in Latin America". *Journal of Business Ethics*, 16 (14): 1597. EUA.
- Bull, B. 2005. El papel de la sociedad civil en el desarrollo económico y democrático en Noruega: ¿Experiencias relevantes para América Latina? Seminario Internacional: "Capital Social en Acción". 6 de abril. Caracas, Venezuela.
- Donaldson, T. 2001. "The ethical wealth of nations". *Journal of Business Ethics*, 31 (1): 25-36. EUA.
- Kaufmann, D., et al. 2006. *Governance Matters V*. Banco Mundial. Washington.
- Kliksberg, B. 2005. Más ética, más desarrollo. Temas. Argentina.
- López Pesa, J. O. 1998. *Corrupción y cambio*. FCE. México.
- Malem, J. F. 2002. *La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedisa. España.
- Mejía Uribe, F. 2006. El fin de la moral y la revitalización de la ética. *EIDOS*. No. 4, págs. 26 – 38.. España.
- Moctezuma Barragán, E. 1999. *Por un gobierno con resultados*. FCE. México.
- Rodríguez Arana, J. 1955. *Sobre la enseñanza de la ética pública*. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid, España.
- Platts, M. (compilador). 1988. *La ética a través de su historia*. UNAM. México.
- Rose-Ackerman, S. 2001. *La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI. Madrid.
- Savater, F. 1999. *Ética y ciudadanía*. Primera edición. Monte Ávila Editores. España.
- Sen, A. 1989. *Sobre ética y economía*. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Sen, A. 2002. ¿Qué impacto puede tener la ética? www.iadb.org/etica.
- Smith, A. 2004. *Teoría de los sentimientos morales*. FCE. México.
- Transparency Internacional. 2006. Índice de la percepción de la corrupción. <http://www.transparency.org>.
- Villoria, M. 2000. *Ética política y corrupción*. Tecnos y Universidad Pompeu Fabra. Madrid.
- Williams, B. 1997. *Morality, the peculiar institution*. En *Virtue Ethics*, Oxford University Press, N. Y.

