

ÉTICA PÚBLICA FRENTE A CORRUPCIÓN.

Instrumentos éticos de aplicación práctica

COORDINADOR

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA

SEGUNDA EDICIÓN

Colaboradores

- Óscar Diego Bautista
- Jaime Rodríguez Alba
- Edgar Ramón Aguilera
- Juan José Bustamante Campos
- Bernabé Aldeguer Cerdá



iapem

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

ÉTICA PÚBLICA
FRENTE A CORRUPCIÓN.
Instrumentos éticos de aplicación práctica

COORDINADOR
ÓSCAR DIEGO BAUTISTA

SEGUNDA EDICIÓN

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, Estado de México.



www.iapem.mx



[iapemAC](https://www.facebook.com/iapemAC)



[@iapem](https://twitter.com/iapem)



iapemblog.org

ISBN: 978-607-8087-52-5

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas
Toluca de Lerdo, Estado de México, México
Impreso en México, 2019

En otro tiempo, los hombres de mérito utilizaban sus propias luces para iluminar a los demás hombres; en la actualidad, se usa la oscuridad para iluminar a los otros.

Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*

El que ayuda a la maldad de su gobernante comete una falta, el que se adelanta a las maldades de su gobernante comete una falta mayor. Todos los altos funcionarios de hoy en día se adelantan a sus soberanos en la comisión de maldades, por eso digo que los altos funcionarios de ahora son peores que sus gobernantes.

Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*

Los que hoy en día sirven a los gobernantes dicen: "Yo puedo aumentar las tierras del príncipe y llenar sus graneros". A éstos, a los que hoy se llama funcionarios eficientes, se los hubiera llamado antiguamente *ladrones del pueblo*.

Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*

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

Confucio, *Los Cuatro Grandes Libros*

La bestialidad es una modalidad del vicio que excede toda medida. Porque cuando vemos que un hombre es radicalmente malo, decimos que no es un hombre sino un animal (...). Sin embargo, no es en los animales donde nosotros vemos esto, sino en el hombre, ya que nosotros usamos esta palabra para expresar un exceso en el vicio humano.

Aristóteles, *Gran ética*

El hombre es la más cruel de todas las fieras cuando a las pasiones se une el poder.

Plutarco, *Vidas paralelas (Vida de Cicerón)*

Aquellas constituciones que tienden a las ventajas propias de los gobernantes son defectuosas.

Aristóteles, *Política*

Cosa abominable es hacer daño al Estado.

Séneca, *De la Ira*

Quien ataca a los extraños es un criminal, pero quien ataca a los amigos es un monstruo.

Petronio

¡Qué banales estos hombrecillos de la política que, según ellos, actúan como filósofos. Llenos de mocos.

Marco Aurelio, *Meditaciones*

ÍNDICE

<i>Presentación del Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México</i> Javier Vargas Zempoaltecatl	11
<i>Introducción</i> Óscar Diego Bautista	15
<i>Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción</i> Óscar Diego Bautista	25
<i>El papel de las virtudes públicas en la consolidación y fortalecimiento del Estado de Derecho, con referencia especial a las virtudes judiciales</i> Edgar Ramón Aguilera	63
<i>Reflexiones en torno a la creación del sistema nacional anticorrupcion de México en 2016 y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción</i> Óscar Diego Bautista	91
<i>Policía Investigadora: El Modelo Hernán Guajardo, Nuevo León 1987-1989</i> Juan José Bustamante Campos	111

<i>Visitando la caverna: el cine como instrumento ético</i> Jaime Rodríguez Alba	143
<i>La ética pública aplicada y la gestión de la integridad.</i> <i>El caso español</i> Bernabé Aldeguer Cerdá	181
<i>Ética y política en Aristóteles su vigencia en las</i> <i>sociedades contemporáneas</i> Óscar Diego Bautista	241



PRESENTACIÓN

Javier Vargas Zempoaltecatl
Secretario de la Contraloría del
Gobierno del Estado de México

Tengo el enorme agrado de presentar esta Obra colectiva denominada “*ETICA PÚBLICA FRENTE A CORRUPCIÓN. Instrumentos éticos de aplicación práctica*”, escrita por siete diferentes autores, bajo la coordinación del Dr. Óscar Diego Bautista, Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Considero importante mencionar el orgullo que siento el que se me haya considerado para escribir el prólogo, y les expresaré porqué.

Escribir sobre corrupción o impunidad no es tarea fácil para un servidor público, ya que son problemas globales que han permeado en los gobiernos de distintos países, en los que se encuentra el nuestro y que, además ha repercutido en el bajo nivel de confianza que la ciudadanía tiene hacia las instituciones públicas y por ende hacia sus gobernantes. Sin embargo, tal situación ha inducido a que las instituciones públicas, privadas y sociedad civil apliquen sus conocimientos y lleven a cabo investigaciones para la implementación de medidas que apoyen en la contención de estos problemas.

En el primer artículo del libro, nombrado *“COMPONENTES PARA CONSTRUIR UN MARCO ÉTICO PREVENTIVO CONTRA LA CORRUPCIÓN”*, veo que el trabajo del autor y coordinador del Libro, se centró en la prevención de la corrupción, tomando como eje a la ética, lo que me pareció muy interesante, pues se observa que algunos países son valorados porque en ellos se promueve una educación basada en valores, el honor y el prestigio, llegando a la reflexión de que la ética pública debe de ser fortalecida hasta conseguir que sea inherente en la gestión pública. Y les decía que me pareció interesante, porque veo que en algunos estados del territorio Mexicano, como es el caso del nuestro, se cuentan ya con instrumentos prácticos que permiten constituir un marco ético, por ejemplo se han creado Comités de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses; se ha impulsado la emisión de los Códigos de Ética, y los de Conducta con que cada dependencia del gobierno (federal, estatal o municipal) debe contar, atendiendo a las necesidades y naturaleza de cada una de ellas; se han llevado a cabo pláticas a población infantil, con el objeto de crear consciencia en los niños, de la importancia de que en su actuación como personas, estudiantes, profesionistas, trabajadores, ya sea de empresas privadas o instituciones públicas, sea siempre en apego a valores y conductas éticas.

Otro texto que también llamó mi atención, se encuentra comprendido en el artículo denominado *“POLICÍA INVESTIGADORA: EL MODELO HERNÁN GUAJARDO, NUEVO LEÓN 1987-1989”*, ya que, en él se narra la experiencia de una persona con ideales de integridad bien afianzados, que se incorpora en una institución de la que se conocía había prácticas corruptas y que las personas a su alrededor predecían que el formar parte de ese ambiente corrupto, adoptaría los usos y costumbres negativos de la gente que componían la institución. Sin embargo, la formación ética, humanista y familiar del narrador, afianzaron sus principios de integridad y honestidad en su desempeño laboral.

No podría señalar en poco texto, de cada uno de los autores de los capítulos que contiene este Libro, lo trascendental que me resultó el estudio que realizaron sobre el tema de la corrupción y la importancia de crear una cultura de ética en los servidores públicos para abatirla. Algunos de los estudios versaron sobre herramientas éticas y casos prácticos de diversas partes del mundo, en donde se potencializan valores como la transparencia, la rendición de cuentas y el espíritu de servicio, motivando y rescatando la dignidad del servidor público, valores que sin duda deben imperar en un buen gobierno.

El coordinador de la obra, reflexiona en que, al identificar y desarrollar herramientas de ética pública existentes en otros países, auxiliarán en la oferta de opciones y reflexiones al problema de la corrupción en México, contribuyendo a la generación de una cultura ética que potenciará valores como la transparencia, rendición de cuentas y el espíritu de servicio. La relación que guardan el derecho y la moral surte efecto en el papel de las virtudes públicas en la consolidación y fortalecimiento del Estado de Derecho, la importancia que tiene el Derecho y la cultura de la legalidad, fundamentales para el establecimiento de valores éticos.

El ideal de los escritores del presente Libro, es compartir sus experiencias y vivencias, llegando a coincidir que la prevención contra la corrupción se inicia con los principios y valores inculcados en la educación que se recibe desde en casa y que debe fortalecerse en la escuela.

La lectura del presente Libro es obligada, para comprender que la corrupción tiene solución y que podemos con la implementación de instrumentos prácticos, disminuirla de forma efectiva.

Además, la edición de este Libro se da en un momento muy importante en la historia de nuestro país: la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción (creado en 2015), y del propio Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, cuyo marco jurídico incorporó, entre otros aspectos, los principios plasmados en los convenios internacionales en la materia, suscritos con la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Organización de las Naciones Unidas.

Conforme a lo anterior, ahora el Derecho Disciplinario en México, comprende un aspecto preventivo de las faltas administrativas y hechos de corrupción y prevé principios novedosos que rigen el actuar de los servidores públicos, como el de ética, integridad, transparencia y rendición de cuentas. Así como mecanismos de prevención, como el código de ética y las reglas de integridad.

Actualmente estos nuevos principios y mecanismos, se constituyen también como parte de las políticas públicas de nuestro gobierno y son parte fundamental del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-2023, al contemplarse dentro de su eje transversal “Gobierno Capaz y Responsable”, en su objetivo 5.5., el promover instituciones de gobierno transparentes y que rindan cuentas, teniendo como

una de sus estrategias el fortalecer el programa de servicio público sustentado en principios y valores éticos de las y los servidores públicos, y como una línea de acción, promover que las y los servidores públicos, cuenten con una conducta ética necesaria para el logro de los objetivos institucionales.

En atención a todo lo anterior, el Gobierno del Estado de México, por conducto de la Secretaría de la Contraloría expidió y publicó el *“Acuerdo por el que se emite el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo y sus Organismos Auxiliares”*, conforme a los lineamientos establecidos por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y contiene: los principios rectores del servicio público; los valores que los servidores públicos deben anteponer en su desempeño; lo relativo a las reglas de integridad; y, los mecanismos de capacitación y difusión del Código de Ética y de las Políticas de Integridad.

Asimismo, para la aplicación del Código de Ética, cada dependencia y organismo auxiliar emitirá su Código de Conducta, previa aprobación del Órgano Interno de Control, en el que se especificará la forma en que las y los servidores públicos aplicarán los principios, valores y reglas de integridad del Código de Ética.

No me queda más que decir, solo agradecer el espacio para compartir con los lectores, la emoción que me generó la lectura de este Libro y felicitar al coordinador y escritores del mismo, por su excelente investigación, y ahora que tomamos conciencia de que la ética pública es una política pública indispensable en todo buen gobierno, para asegurar un adecuado servicio público, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, ha decidido apoyar una segunda edición de esta obra colectiva bajo el título *“ÉTICA PÚBLICA FRENTE A CORRUPCIÓN. Instrumentos éticos de aplicación práctica”*.

Concluyo citando las palabras de un politólogo, sociólogo y filósofo alemán, Max Weber que establece que *“Es a la ética a la que corresponde determinar qué clase de hombre hay que ser para tener derecho a poner la mano en la rueda de la historia”*; sin duda cualquier servidor público con ética y vocación de servicio en cualquier cargo que ocupe, de manera inmediata y asertiva detiene la corrupción.

Toluca, noviembre de 2019.



INTRODUCCIÓN

La presente obra colectiva tiene un eje común en torno al cual orbitan las colaboraciones de los autores que participan: la incorporación de un enfoque ético para combatir las prácticas corruptas en el ámbito de lo público. La ética pública es una herramienta más del conjunto de herramientas ya existentes que promueve Transparencia Internacional (TI) en su afán por prevenir y combatir las prácticas corruptas en los gobiernos y administraciones públicas del mundo.

El objetivo que se persigue con este trabajo es el de presentar estudios que desde el campo de la ética pública, sirvan, por un lado, para mejorar la cultura ética de los servidores públicos y por otro, desarrollen herramientas que sirvan de dique para contener las prácticas corruptas. Los trabajos que a continuación se presentan destacan la importancia de la ética en el servicio público e indagan sobre diversos instrumentos éticos de aplicación práctica. Se identifican herramientas éticas y casos prácticos tomados de diversos países, por ejemplo, de la Unión Europea, particularmente los casos de Finlandia y España; de América, cabe destacar por una parte,

la Ley de Ética Pública y la Oficina Ética de Gobierno de Estados Unidos y por otra, un caso práctico del Estado de Nuevo León, México, enfocado en la Policía Judicial.

Al identificar y desarrollar la forma de operar de herramientas éticas de aplicación práctica, ya existentes en otros países, nos encontramos que esta obra ofrece estudios que sirven de referente para hacer comparaciones; también ofrece opciones y reflexiones al problema de la corrupción en el ámbito público. De esta manera, la obra contribuye a la generación de una cultura ética que potencializa diversos valores como la transparencia, la rendición de cuentas y el espíritu de servicio, motivando y rescatando la dignidad del servidor público. En suma, da elementos para la generación de conocimiento en este campo, al mismo tiempo que contribuye a poner el tema en debate, destacando su importancia y necesidad.

Cuando el servidor público interioriza verdaderamente los valores de servicio público, se produce en él un cambio de actitud en sentido positivo: actúa con responsabilidad y eficiencia, generándose así mejores resultados en los servicios que prestan las instituciones públicas. Cuando las instituciones funcionan, tiene lugar una satisfacción en el servicio, una mejora en la calidad de vida que da pie al rescate de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

El desafío que plantea esta obra es por tanto, doble: por un lado, identificar e investigar sobre herramientas éticas y su modo de operación y, por otro, analizar experiencias de casos positivos para combatir la corrupción. En ambos casos, para mostrarlos como opciones a los gobernantes y que estos tomen medidas serias, viables y operativas para aplacar este vicio. Cabe señalar que la corrupción es un fenómeno global que se ha incrementado, especialmente a partir de la última década del siglo XX aunque esto no significa que antes de esta fecha no hubiera corrupción, pues este mal existe desde las antiguas civilizaciones.

Los organismos dedicados a la medición de la corrupción, entre los que destacan Transparencia Internacional (TI), la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF) o la Oficina Antifraude de Naciones Unidas coinciden en señalar que en ninguna época de la historia de la humanidad ha habido tanta

corrupción como en la actual. De igual manera, en las encuestas de opinión de alcance mundial que realiza anualmente TI, se constata una clara percepción de que en la política, en el gobierno, en los partidos, en las instituciones públicas, unas más que otras, existe corrupción y que muchos de los individuos que participan en dichos ámbitos son corruptos.

Si bien el fenómeno de la corrupción toca los grandes sectores de un Estado, a saber: público, privado y social, este proyecto se enfoca en el estudio del sector público. En tal sentido, indaga en torno a qué puede hacerse para establecer diques que sirvan de contención a la expansión de este mal. Una de las respuestas que ofrece el trabajo señala que la Ética, en particular la pública, como disciplina del conocimiento, puede aportar además de nuevos enfoques, diversas herramientas para contener la corrupción en el servicio público.

La ética pública, aplicada y puesta en práctica en el ámbito público, se enfoca específicamente en la conducta de los servidores públicos (diputados, senadores, alcaldes, gobernadores, jueces, magistrados, funcionarios de mandos medios y superiores, así como personal operativo). Por lo tanto, una adecuada ética pública orienta a los servidores públicos a poseer plena conciencia de su comportamiento, así como a interiorizar valores de servicio público que se traduzcan en actos concretos hacia el interés de la ciudadanía.

El descuido de la ética pública, acompañado de una falta de mecanismos que la garanticen, ha sido causa de que muchos servidores públicos sean tentados a caer en las prácticas de corrupción. De ahí que, cuando se rescatan y fomentan los valores éticos, aunados a diversos instrumentos éticos de operación práctica, se construye, fortalece, motiva y genera integridad y dignidad en el servidor público, lo que a su vez da pie a una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores se debilitan o ausentan, los antivalores, el desánimo, la desmotivación, la sensación de frustración y las prácticas corruptas aparecen de inmediato.

El incremento de escándalos de corrupción en el sector público ha generado la desacreditación tanto de los servidores públicos como de las instituciones públicas, ocasionando que la ciudadanía pierda la confianza en

sus gobernantes, grave problema que sitúa en una encrucijada a cualquier gobierno. Afortunadamente, desde las antiguas civilizaciones, han existido pensadores comprometidos por combatir las prácticas corruptas y ponerles freno. Herramientas claves usadas por los grandes filósofos y sabios de la antigüedad fueron la educación y la ética.

El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en Estados Unidos a raíz del escándalo *Watergate* que ocasionó la renuncia del presidente Richard Nixon. Este hecho mostró a la ciudadanía, de una manera indiscutible, que algunos gobernantes y representantes públicos practicaban conductas inmorales o antiéticas. Es entonces cuando se crean mecanismos para el fomento de la ética en ese país, como la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno, creadas en 1978.

Si bien la ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellas personas que ocupan cargos públicos contaban con una ética en su formación. Desafortunadamente, esto no es así, y cada vez menos en el campo de la política, el gobierno y la administración pública.

En 1979, un grupo de trabajo sobre ética, perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA, por sus siglas en inglés), organismo que agrupa a directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública de distintas partes del mundo, llevó a cabo un estudio para conocer qué hacían en materia de valores éticos, las instituciones encargadas de la formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos. Los resultados de dicho estudio señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidos en los programas académicos de las Escuelas e Institutos de Administración Pública. En 1981 la IASIA convocó una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión, se acordó desarrollar programas de Ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de Ética, y medidas anticorrupción.

Igualmente, en la década de los noventa del siglo XX, comienzan a surgir diversas iniciativas en los gobiernos para instrumentar la ética en sus respectivas administraciones, como medida para combatir las prácticas corruptas. Esta obra precisamente, se suma a tal iniciativa de búsqueda de mecanismos para el control de la corrupción, para demostrar que la ética puede ser aplicada y que no es únicamente teoría.

La ética aplicada a las instituciones públicas es fundamental porque son éstas las que operan los servicios que presta la administración pública. Todas las actividades que realizan los gobernantes y los funcionarios públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de la comunidad política. La ética pública es la disciplina del buen comportamiento en el servicio a los ciudadanos. Es un poderoso e importante instrumento de control de las arbitrariedades cometidas en el uso del poder público, un elemento esencial para el mantenimiento de la confianza. Se trata de un factor clave para elevar la calidad de las instituciones públicas mediante la conducta honesta, eficiente y objetiva de los servidores públicos. Cualquier persona que participe en el servicio público debe tener conocimiento de que éste se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Quien sirve al Estado debe anteponer sus intereses personales, actuando en razón del interés general, del bienestar de la comunidad política. El político, el funcionario, el juez, el magistrado nunca deben olvidar que están para servir a la comunidad, no para servirse de ella.

En suma, este proyecto aspira a la identificación de elementos que la disciplina ética ofrece, con el fin de dirigirlos hacia la conducta de los operadores de las instituciones, es decir, los servidores públicos para que de esta manera, enfrenten los problemas de ineficiencia, corrupción y desconfianza que padecen los gobiernos y administraciones contemporáneas.

La obra inicia con un artículo de Óscar Diego Bautista, investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), titulado “Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción”. En este trabajo, el autor demuestra la existencia y aplicación práctica de un conjunto de herramientas, políticas y acciones en el marco de la ética pública para combatir la corrupción. Varias de las herramientas son retomadas,

especialmente, de países miembros de la Unión Europea (UE) con bajos índices de corrupción. En dichos países, no sólo se percibe la existencia de dichos instrumentos sino la articulación de estos y su integración en un modelo que el autor del artículo denomina Sistema Ético Integral (SEI).

Por su parte, Edgar Ramón Aguilera, profesor de la facultad de Derecho de la UAEM, en su artículo: “El papel de las virtudes públicas en la consolidación y fortalecimiento del Estado de Derecho, con referencia especial a las virtudes judiciales”, aborda la importancia de las virtudes cardinales en el caso de los jueces, a fin de que estos logren poseer una integridad. Destaca la necesidad de los valores éticos en lo relativo a las actividades argumentativas o de fundamentación de sus decisiones, la llamada sabiduría práctica o frónesis. De igual manera, rescata la idea de analizar los modelos paradigmáticos de conducta judicial con el fin de que estos sirvan de referente o ejemplaridad en la formación de los jueces. Es de señalar que este artículo se enmarca en la importancia que tiene el Derecho como disciplina del conocimiento que busca la justicia de los ciudadanos, por lo que una cultura de la legalidad es fundamental para poder avanzar hacia este objetivo; sólo mediante jueces íntegros como actores principales, será posible lograr esta encomienda.

El artículo de óscar diego “Reflexiones en torno a la creación del sistema nacional anticorrupcion de méxico en 2016 y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción”, describe el proceso de gestación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el gobierno de México 2012-2018, analizando el *Decreto presidencial para combatir la corrupción* fechado el 27 de mayo de 2015 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Igualmente señala cómo en dicho proceso se ha excluido a la ética pública y a sus instrumentos de aplicación práctica como medios de prevención de la corrupción.

En valores, los presupuestos epistemológicos de la misma, la repercusión de la corrupción sobre las violaciones de los concretos derechos y las garantías institucionales y no institucionales que permiten garantizar los derechos y poner coto a la corrupción y d) La legitimidad del estudio, centrada en la progresiva toma de conciencia de la corrupción como problema social funda- mental en la necesidad de combatirla.

Juan José Bustamante Campos, profesor asistente de la Universidad de Arkansas, Estados Unidos, en su artículo “Policía Investigadora: El Modelo Hernán Guajardo, Nuevo León 1987-1989”, aborda un caso práctico de combate a la corrupción en la Policía Judicial del Estado de Nuevo León, al norte de México. Con base en datos de diversas fuentes, como Transparencia Internacional, que sostienen que “la policía en México es la institución pública con más corrupción”, el autor examina este caso de combate a la corrupción desarrollado entre los años 1987 y 1989. En el desarrollo del artículo, el autor define a la corrupción y plantea el uso de la etnografía institucional como un enfoque metodológico para enmarcar teóricamente el acceso a información privilegiada y así comprender las “órdenes ideológicas” bajo las cuales funciona la policía. Posteriormente, identifica la estrategia implementada por el entonces director de la Policía Judicial, Hernán Guajardo, en su programa de combate a la corrupción. También se analiza la lógica de las acciones del director de la Policía Judicial desde dos aspectos: primero, la forma de operar y eficacia de aquellos instrumentos ideológicos y operativos exitosos para prevenir, combatir y disminuir el nivel de corrupción en la policía investigadora; segundo, el impacto directo e indirecto de la aplicación de los instrumentos señalados. Es de señalar los objetivos a que aspira este estudio: primero, romper con el paradigma de que la corrupción policial en México es monolítica o universal; segundo, establecer el referente histórico de algunos modelos policiales que han emprendido reformas ejecutivas para combatir la corrupción desde un punto de vista estructural y ético; tercero, resaltar una crítica de modelos que reproducen y mantienen prácticas de corrupción, dando poco o ningún énfasis a estrategias que aparentemente, han sido efectivas en combatir la corrupción institucional.

Jaime Rodríguez Alba, profesor de la Universidad Empresarial Siglo XXI de Córdoba, Argentina, presenta el artículo “Visitando la caverna: el cine como instrumento ético”. El artículo analiza el cine como importante herramienta en la formación de valores. En palabras del autor: “La imagen se muestra como objetiva, instantánea, irreflexiva, goza de una ‘naturalidad’ de la que carece la palabra”. Añade que el cine es un “arte de masas” que motiva un “aprendizaje indirecto”. Con base en el Mito de la Caverna de Platón, establece una analogía señalando que el cine produce imágenes (opiniones) que insertan al sujeto en el mundo y hacen de éste un conjunto de oportunidades e

imposibilidades. El cine duplica lo real en una virtualidad que comporta líneas de acción, pensamiento, representación y emoción; permite la emergencia del “espectador juicioso”. Espectador implicado en la formación de juicios éticos en los que se imbrinca lo emocional con lo racional. Para el autor, está fuera de discusión que el cine sea educativo. No sólo se trata de una herramienta pedagógica, sino que este arte, por su propia esencia, es formativo, conforma la sensibilidad, el juicio y el *ethos* de poblaciones enteras. En el trabajo se presenta una propuesta relativa al cine como instrumento de formación ética. Comienza defendiendo la dimensión filosófica y ética que tiene la séptima de las artes. Posteriormente, expone que el valor formativo del cine puede ser analizado en base a dos momentos: uno pedagógico, orientado y explícito, y un “momento ascético” de la estética cinematográfica. A continuación, comenta el uso de determinados recursos para orientar al lector, lo que ejemplifica con dos cintas cinematográficas. Como conclusión, el autor demuestra que el cine es un recurso que puede insertarse en el ámbito de los instrumentos éticos que se proponen para un Sistema Ético Integral.

El trabajo de Bernabé Aldeguer Cerdá, Profesor de la Universidad de Alicante, España, titulado “La ética pública aplicada y la gestión de la integridad. El caso español”, enfoca su atención en los instrumentos legales y normativos vinculados a la orientación de la conducta para directivos, funcionarios, empleados públicos, así como para los altos cargos de los gobiernos, nacional, autonómico y local o municipal del Estado español. El autor explora aquellas disposiciones normativas relacionadas con la introducción de principios y valores éticos, normas de conducta e instrumentos para la gestión de la integridad. Sostiene “que la constitución de una cultura ética en el seno de las organizaciones públicas, tanto en el ámbito político como en el administrativo, viene dada por la aprobación de códigos de conducta y de principios de ética pública” El trabajo resulta muy interesante, porque presenta una óptica no sólo centrada en España, sino en el contexto europeo.

Finalmente, el artículo “Ética y política en aristóteles su vigencia en las sociedades contemporáneas” Responde a la pregunta si existe en la actualidad una vinculación entre ética y política. En la teoría política clásica expuesta por el sabio griego Aristóteles se afirmaba que sí; pero ¿está vigente dicha teoría en nuestros días? Estas son algunas de las preguntas que dan origen a la presente

investigación. Para dar una respuesta fundamentada a las mismas, se realiza una revisión de los tratados de ética y política de Aristóteles, de los cuales se extraen algunos asuntos que han prevalecido hasta nuestros días.

Los trabajos que dan vida a esta obra aspiran a ser un estímulo para estudiosos preocupados por el problema de la corrupción; un referente para ser aplicado por aquellos gobiernos que verdaderamente, tengan el compromiso serio y responsable, de combatir la corrupción.



COMPONENTES PARA CONSTRUIR UN MARCO ÉTICO PREVENTIVO CONTRA LA CORRUPCIÓN

Óscar Diego Bautista¹

¹ *Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.
e-mail: odiegomx@yahoo.com.mx*



Resumen

Este trabajo tiene por objeto demostrar la existencia y aplicación práctica de un conjunto de herramientas, políticas y acciones en el marco de la ética pública para combatir la corrupción. Dichas herramientas son retomadas, especialmente, de países miembros de la Unión Europea (UE) con bajos índices de corrupción. En estos países se percibe la existencia no sólo de instrumentos, sino de una articulación de los mismos, integrados en un modelo que da pie a lo que se puede denominar Sistema Ético Integral (SEI) que sirve de dique a las prácticas corruptas.

Introducción

La ética pública, además de ser necesaria, es aplicable. La forma de plasmarla en el servicio público se manifiesta a través de políticas e instrumentos éticos de aplicación práctica. Este trabajo tuvo como antecedente la identificación de dichos instrumentos. Una vez identificados, es momento de mostrarlos a aquellos interesados en combatir conductas corruptas, en sus múltiples manifestaciones en los gobiernos y administraciones públicas.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se ofrece un capítulo introductorio o conceptual sobre el problema de la corrupción; en segundo lugar, se presenta la ética pública con un nuevo enfoque para abordar las prácticas corruptas; a continuación, se muestran diversos instrumentos éticos de aplicación práctica; en cuarto lugar, se ofrecen estrategias generales para prevenir y controlar la corrupción bajo el enfoque de la ética;

seguidamente, los factores a considerar para el buen desempeño de las medidas éticas y, finalmente, se destaca la urgente necesidad de institucionalizar las herramientas éticas.

1. Elementos para comprender la corrupción

La corrupción es un problema que afecta a las sociedades contemporáneas de múltiples formas y sus efectos abarcan todos los sectores de la sociedad: público, privado y social. En el ámbito público, está presente en los diferentes poderes (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), en los diversos órdenes de gobierno (federal, nacional, estatal, autonómico o municipal o local), así como en los diferentes sectores de la administración pública (educación, salud, vivienda, justicia), etcétera.

Entre los efectos que genera este mal se encuentran diversos cambios generalizados de actitud en la sociedad: desencanto, resentimiento, frustración e indignación. Cuando esto sucede, se produce una expansión de antivalores que erosiona la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, así como una baja participación social.

En los países en el que habitualmente se realizan prácticas corruptas, el gasto público se incrementa, los ingresos se reducen por la evasión de impuestos y también se evita el pago de servicios (agua, luz, predio). Aunado a ello, los recursos públicos, una vez designados a través del presupuesto público, se van perdiendo camino a su destino, lo que da como resultado que las metas y objetivos programados no se cumplan. Hay recursos que se desvían (malversación) o se usan mal (derroche, despilfarro), de manera que con los pocos que llegan a las instituciones destinatarias sólo se puede ofrecer servicios de escasa cantidad y calidad.

En lo económico, la corrupción daña el sistema de inversiones públicas, también afecta a las obras de infraestructura (puentes, carreteras, puertos, etc.), tanto en la construcción como en su mantenimiento. Llevar a cabo construcciones de baja calidad es motivo para que, en el corto plazo, haya que reformar dichas obras. Un caso muy polémico tuvo lugar en el gobierno de la Ciudad de México, en 2014, con la construcción de la llamada "línea dorada", la línea 12 del metro, la cual, a pocas semanas de haberse inaugurado, y

después de haberse anunciado como una obra de vanguardia con tecnología de punta, dejó de funcionar debido a múltiples deficiencias que, además, ponían en riesgo la vida de miles de personas que usan este transporte.

Cuando un Estado que cuenta con un sólido marco legal es alcanzado por la corrupción, los corruptos apuntan a su desregulación. Comienzan a eliminar las leyes y normas que afectan e impiden que los intereses de grandes empresas se realicen. Posteriormente, cuando no existe una autoridad reguladora que controle a las empresas, éstas se comportan a su antojo bajo el argumento de la globalización y la libertad de mercado. La corrupción daña el Estado de derecho, destruyendo la seguridad jurídica, motivando el desprestigio del Poder Judicial al impedir que se aplique la justicia a cualquier ciudadano por igual. La justicia se vuelve elitista, es comprada por el que puede pagar o vendida por quienes la ejercen.

La corrupción afecta a la vida política, económica, cultural y social de un país pero, lo más grave es el deterioro moral de los ciudadanos. Al corromper el alma del ciudadano, su dignidad, su motivación se va perdiendo. Los resultados en la actuación de un gobierno integrado por personas corruptas es evidente: políticas públicas deficientes, mediocres, inequitativas, desigualdad, pobreza, acumulación de riqueza en manos de minorías, injusticia, embrutecimiento de la ciudadanía, clientelismo político; en suma, un mal gobierno.

La corrupción es un crimen, entendiendo por tal, según lo define el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE, 2001): “Delito grave, acción indebida o reprehensible”. Es la ausencia de integridad, de probidad, de valores éticos. Si bien en diversos gobiernos y administraciones públicas han existido intentos por controlarla, dichas intenciones, o bien han sido bloqueadas o bien ni siquiera han arrancado, quedándose en un discurso demagógico. No se trata de un fenómeno aislado, por el contrario, es una maraña compleja. Por analogía, la corrupción se asemeja a la Hidra de Lerna de la mitología griega. La hidra era un antiguo y despiadado monstruo acuático con forma de serpiente policéfala, cuyo número de cabezas iba de tres, cinco o nueve hasta cien, e incluso diez mil, según la fuente consultada. La Hidra poseía el don de regenerar dos cabezas por cada una que perdía o le era amputada. Su guarida era el lago de Lerna, en el golfo de la Argólida, y bajo sus aguas había una entrada al inframundo.

La corrupción actúa de manera similar a este monstruo de múltiples cabezas; cuando se logra descabezar una trama corrupta, surgen otras. No obstante, pese a ser la Hidra de Lerna un rival poderoso fue vencida por Hércules. Esto significa que si se le combate con fuerza, astucia e inteligencia a la corrupción, existe la posibilidad de que se le pueda vencer.

En un ambiente en el que salen a la luz casos y más casos de corrupción, sin castigo a los corruptos, y donde impera la impunidad, el desencanto en la población es cada vez mayor. Algunos intelectuales y académicos brillantes, víctimas de este desencanto, afirman que no hay solución para la corrupción. Contrario a esas afirmaciones desoladoras, en este artículo se sostiene que sí hay solución para la corrupción, que ésta se puede contener, controlar o aminorar. Para ello, es necesario tomar distancia para comprender mejor el problema en toda su magnitud. Decía el inventor estadounidense, Charles F. Kettering: “No es que no puedan ver la solución, es que no pueden ver el problema”. Efectivamente, muchas veces no se comprende la magnitud del conflicto, de ahí las soluciones aventuradas, simplistas o “mágicas” que ofrecen algunas personas. Hay que replantear el problema una y otra vez, ampliar el horizonte, cambiar de enfoque, sumar nuevas herramientas, haciendo nuevas interpretaciones, modificando la manera en que se ha venido combatiendo.

En general, el fenómeno de la corrupción se ha intentado combatir desde fuera, desde el exterior del individuo. En este sentido, se han creado leyes, auditorías, sistemas de vigilancia, es decir, controles externos. Existen pocos instrumentos dirigidos a la parte interna del ser, es decir, a su educación, a sus percepciones, a sus convicciones y valores. Cuando se rescatan y fomentan los valores éticos, estos fortalecen, motivan y dan integridad y dignidad a la conducta del individuo, generando una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores se debilitan o se ausentan, los antivalores y las prácticas corruptas aparecen de inmediato. Es lógico entonces que la corrupción se expanda o se reproduzca rápidamente si no se institucionalizan guías éticas de comportamiento.

Si bien el fenómeno de la corrupción, como se mencionó al inicio, abarca todos los sectores de una sociedad, este estudio se centra en el ámbito

público. Por ello, los instrumentos éticos de aplicación práctica que se tratarán van enfocados a los servidores públicos (políticos, funcionarios, magistrados, jueces y todos aquellos que trabajen en instituciones del Estado), al ser estos los responsables de dirigir, organizar y hacer posible la marcha de un país.

2. Un nuevo enfoque para abordar la corrupción: la ética pública

Existen diversas formas de abordar el tema de la corrupción. Las más comunes atienden a cuestiones como las siguientes: a) su conceptualización, abarcando distintas definiciones, b) su tipología o las formas que adopta, c) las características de cada tipo de corrupción, d) las causas de su aparición, e) los efectos que genera, f) los mecanismos para combatirla, g) la percepción y medición de la misma, h) los sectores o campos de acción específicos de la corrupción (educación, salud, medio ambiente, parlamento, juicios), i) casos concretos de corrupción ventilados en los medios de comunicación, j) los mecanismos para su prevención.

Este trabajo se centra en el último enfoque, es decir, en la prevención de la corrupción, tomando como eje a la ética, por ser ésta la disciplina encargada de estudiar las costumbres, los hábitos y el carácter del ser humano. La ética, como disciplina de conocimiento, ha sistematizado la conducta humana, clasificándola en diversos géneros y estilos de vida. De un lado, los acompañados de principios y valores y, de otro, aquellos que se norman por antivalores o vicios, que dan por resultado una vida acompañada de prácticas corruptas.

Si bien la ética es un tema explorado desde las antiguas civilizaciones en las cuales su aplicación se centraba en el actuar de los gobernantes, históricamente, ha habido etapas en las que esta disciplina se ha omitido del servicio público y de la política. En pleno siglo XXI, no todos los países son conscientes ni conocedores de las diversas herramientas éticas susceptibles de ser aplicadas en el ámbito público. De ahí la importancia de realizar un trabajo dedicado a indagar sobre aquellos instrumentos éticos de aplicación práctica que han servido de freno a la corrupción y que ofrecen una esperanza frente a los numerosos contextos contaminados por este mal.

Pero ¿por qué es importante el enfoque de la ética pública? Sencillamente, porque esta disciplina orienta la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento sustentado en valores. La ética pública es capaz de modificar percepciones, actitudes, y conductas del ser humano. Dicha modificación se orienta hacia una filosofía de lo público que rescata el interés general el cual, no conviene olvidar, ha de ser la meta de toda política.

Una ética pública, aplicada adecuadamente, logra que los servidores públicos actúen con responsabilidad, cumpliendo con los objetivos establecidos en cada una de las instituciones, consiguiendo así que los ciudadanos confíen en los servidores públicos, sean estos por representación, oposición o designación. Al existir confianza, se genera armonía, participación e interacción entre gobernantes y gobernados, entre autoridades y ciudadanos. A esto se le denomina buena gobernanza.

Cuando existe una sociedad en la que se conjugan los diferentes intereses de la comunidad política y se avanza en conjunto, se alcanzan los fines de la política: bien común o bienestar general, justicia, libertad, seguridad, calidad de vida y bienestar. El reto para las sociedades corruptas se encuentra, primero, en querer dejar de serlo; segundo, en ampliar su visión, conociendo e incorporando nuevos enfoques multidisciplinarios con nuevas herramientas como la ética; tercero, en generar espacios para la institucionalización de dichas herramientas; cuarto, en operarlas de manera eficaz y eficiente, generando una energía que contagie a los miembros del entorno; quinto, en identificar y detener a quienes se mantengan en prácticas no éticas; sexto, en sancionar a aquellos individuos que realizan prácticas corruptas, combatiendo así la impunidad; séptimo, en establecer sistemas de vigilancia, control y evaluación; octavo, en retroalimentarse de los fallos y elementos discordantes que puedan surgir.

De esta manera, se puede lograr en cada organismo público una buena administración, eficiente, transparente y eficaz. La suma de organismos eficientes y eficaces constituiría un gobierno benigno o gobierno ético (afable, benévolo, templado, apacible).

3. Instrumentos éticos de aplicación práctica

A continuación se presentan una serie de componentes cuya adecuada conjugación puede formar un dique sólido que ponga cerco a la corrupción. Dichos componentes se agrupan en: a) instrumentos, b) políticas y, c) acciones.

a) Instrumentos

- Consejo de Ética Pública. Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los elegidos integrarán el “Consejo Ético”, compuesto por personas íntegras, de irreprochable conducta, con conocimiento y práctica de la disciplina ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materia científica, se sugiere que quienes integren el Consejo Ético sean pocos (entre tres y siete), siendo importante que no pertenezcan a ningún partido político a fin de no dar al Consejo una inclinación ideológica o partidista. El “Consejo Ético” tiene por misión hacer comprender a los servidores públicos que, asumiendo la ética, el individuo se sumerge en un universo de conocimiento que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. La puesta en operación de valores en los servidores públicos, sin duda, repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y justa. Cuando se capta el interés por los valores y estos se tornan principios en el actuar de los servidores públicos, los resultados en su trabajo serán gratificantes.
- Oficina de Ética de Gobierno. Para poner en práctica las diversas tareas, es necesaria la creación de un área o espacio *ad hoc*. Formalmente, puede ser un departamento u Oficina de Ética en el cual se delibere y se diseñen Planes y Programas de Trabajo Ético, así como las líneas a seguir en la realización de los objetivos y metas. Algunos países cuentan con una Oficina Ética de Gobierno, dependiente del Poder Ejecutivo, mientras que otros ubican este espacio en el Poder Legislativo. En cualquier caso, la existencia de un área de esta naturaleza es un pilar fundamental en la construcción de un dique a las prácticas corruptas. El edificio ético implica un proceso que lleva tiempo para que se asiente

y madure; 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 los países que decidan asumirla como política de Estado no podrán ignorar que sus resultados serán siempre a largo plazo. La Oficina de Ética tiene la responsabilidad de elaborar programas de formación de los agentes éticos con el propósito de promover altos estándares de conducta. Para promover y fortalecer valores éticos es necesario contar con especialistas con amplio conocimiento. Es también responsabilidad de la oficina de ética realizar evaluaciones anuales de la eficiencia ética a cada servidor público. Aunado a las evaluaciones de rendimiento, se debe añadir dilemas éticos y otros componentes de la ética para verificar o apreciar si se tuvo una conducta además de eficaz y eficiente integra. Otra de las tareas de la oficina ética es impulsar la cultura ética a través de la selección y promoción de textos especializados. La Ética es una disciplina del conocimiento que tiene su antecedente en las antiguas civilizaciones. Por esta razón es importante acudir a los pioneros de esta disciplina: los clásicos. Estos, además de deleitarnos, nos permiten comprender con claridad, a la vez que con mayor profundidad, la ética y su relación con los asuntos públicos. La honestidad, la prudencia, la libertad, la justicia, el bien común o la rendición de cuentas son conceptos definidos claramente por Aristóteles, Platón. Séneca, Marco Aurelio, Cicerón o Confucio. En nuestros días, también existen autores que investigan y escriben sobre ética, entre ellos: Alasdair MacIntyre, Hans Kung, Amartya Sen, Zygmunt Bauman, Gerald Caiden, Victoria Camps, Adela Cortina, Manuel Villoria o Jaime Rodríguez Arana. De igual manera, esta oficina tiene que buscar formas didácticas para hacer transmitir valores. Sin duda, un instrumento didáctico por excelencia es el cine el cual, 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, tanto clásicas como contemporáneas que acercan al espectador a un universo de valores y dilemas éticos; invitan a reflexionar y a cuestionarse criterios de conducta preestablecidos. El cine dispone de la habilidad para conectar con las emociones, sentimientos, miedos, sensaciones, esperanzas y conflictos más universales al pre-

sentar, desde situaciones simples y ordinarias hasta las más complejas y extraordinarias. En cualquier caso, permite al espectador reconocerse o transformarse mediante la identificación o el rechazo de lo visionado. La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta. Adicionalmente, otra de las funciones de esta Oficina es realizar debates sobre temas de ética pública. Pese a que los conocimientos sobre ética pública provienen de antaño, aún hoy en día, en muchos estados y administraciones públicas, existe un desconocimiento sobre su importancia en el servicio público, así como de los instrumentos que la componen. De ahí la importancia de poner el tema a debate mediante conferencias, foros, cursos, jornadas, semana de valores, en diferentes niveles y espacios de las instituciones públicas. Otra función de esta oficina es estar atento a la conducta de los servidores públicos, es decir, hacer una labor de vigilancia. Pese a existir elementos que hacen apología de valores éticos, no falta quien persiste en las prácticas corruptas. De ahí que sea necesario contar con un área encargada de la vigilancia de la conducta de los servidores públicos. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Así como existen instrumentos para el control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto al comportamiento de los servidores públicos.

- Marco Legal Ético. Un elemento fundamental para impulsar la ética en una institución es la existencia de un marco legal que la haga viable. Con un marco jurídico, el Estado se obliga y obliga a la promoción de valores. Sin este respaldo, cualquier acción a emprender carece de fundamento. Por lo tanto, es importante rescatar, cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos, en primer lugar, en la Constitución del país, y seguidamente, en la Ley de Ética de Gobierno. En esta disposición, se pueden rescatar valores éticos de leyes de servicio público que contengan legislación disciplinaria.
- Marco Normativo Ético. Se refiere a la existencia de códigos o documentos que hacen referencia al deber ser en la conducta de los servidores públicos. Hay varios tipos de códigos, unos por su alcance: a) Códigos generales y b) Códigos específicos; otros se definen por su contenido: a) Códigos de ética y b) Códigos de conducta. En cualquier caso, deben estar bien redactados y bien implementados. Dichos códigos contienen

los valores que la institución espera sean desarrollados por su personal. Los valores pueden variar de una institución a otra, pero indudablemente, existen valores comunes, por ejemplo: integridad, imparcialidad, respeto, capacidad, puntualidad. Una parte fundamental que debe poseer todo Código Ético es la de sancionar a los infractores del Código. Cuando no se sanciona a quienes se conducen con antivalores y prácticas corruptas, a quienes violan los Códigos Éticos, estos además de insolentes condenan a los códigos a ser motivo de mofa. Por otro lado, no basta con tener códigos de conducta, estos deben acompañarse de instrumentos para su comprensión, asimilación, interiorización y operación. Si únicamente se confeccionan y promulgan, corren el peligro de convertirse en letra muerta.

- Agente Ético o profesional en ética. Para poner verdaderamente 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 para su práctica dentro de la vida pública. El agente ético es el especialista en ética pública; el responsable de conocer los distintos valores éticos, el marco legal ético, la normativa ética. Es el conocedor de los códigos de ética y conducta y de los valores oficiales de la institución, el responsable autorizado para transmitir valores mediante cursos de formación y capacitación. Los agentes éticos a su vez pueden formar parte de una red de Consejeros de integridad confidencial. Estos consejeros son aquellas personas dedicadas a ofrecer asesoría a servidores públicos que lo soliciten para dirimir controversias o resolver dilemas éticos. Estos consejeros reciben y atienden denuncias sobre conductas basadas en antivalores, así como situaciones que conlleven a asuntos de corrupción. Ofrecen confidencialidad, lo que proporciona una sensación de seguridad y confianza a quienes acuden a ellos. Es de señalar que los agentes éticos deben mantener reuniones a fin de intercambiar experiencias, comentar casos y ofrecer soluciones sobre situaciones polémicas y difíciles.
- Auditorías Éticas. Estas auditorías sirven para identificar conductas no éticas, permiten percibir síntomas de aquellos servidores potenciales a la corrupción. Una buena auditoría identifica malos elementos con base en los resultados de las evaluaciones.

Políticas éticas orientadas a la conducta del personal dentro de las instituciones públicas

- Política de difusión de valores generales y específicos. Cualquier gobierno que verdaderamente pretenda controlar la corrupción, y aspire a ser considerado de “Buen gobierno”, debe contar entre sus miembros con personas íntegras, responsables, con capacidad para asumir un cargo. Esto sólo se logra si la persona posee valores, de ahí la necesidad de establecer una política de fortalecimiento de los mismos. La ética, como la axiología y la estimativa, muestra un conjunto de valores que cada administración pública puede elegir, de acuerdo a su historia, inquietudes, intereses o razones con mayor predilección, dejándolos plasmados en sus códigos de ética. La Real Academia define este valor de la siguiente manera: “Sentimiento de conmiseración y lástima hacia quienes sufren penalidades o desgracias” (RAE, 2014). Dicho valor, cuando se siembra en los corazones de los servidores públicos, genera un compromiso y una disposición por servir al otro. Con este valor se despierta la actitud de ayudar, la vocación de servicio. En sentido opuesto, cuando los valores se ausentan o debilitan de los individuos, de inmediato, los antivalores y las prácticas corruptas aparecen. Pese a que los valores son clave en el actuar de los servidores públicos, existe un cierto rechazo por este conocimiento, por lo que es necesario generar esa conciencia sobre la importancia de estos. Los valores son fundamentales pues estos sirven de guía en la conducta de los servidores públicos, de ahí que sea importante establecer una política dirigida al fortalecimiento de estos.
- Política de motivación del servidor público. Consiste en que todo servidor público se encuentre con ánimo positivo, orgulloso de ser un servidor público y servir a su comunidad a través de una institución pública. Dicha motivación se manifiesta en una actitud positiva en sus actividades cotidianas. Cuando esto sucede, el servidor público siente orgullo, estimación y sentido de pertenencia por la institución.
- Políticas estrictas en materia de regalos. Con un regalo, por sencillo o simple que sea (una pluma, un pin, unos aretes), se influye en la persona a quien se le otorga, cuánto más lo será si el regalo es grande y costoso (un viaje al extranjero, un coche, una casa). Tratándose de decisiones en

el servicio público, sin duda, se altera el principio de imparcialidad. En algunos países de la Unión Europea los regalos se aceptan, pero pasan a ser propiedad pública. Se registran, se subastan y los recursos se donan a entidades de beneficencia. Cuando se trata de obras de arte, hay varias opciones, por un lado, se subastan y los recursos obtenidos o bien se emplean en necesidades de la institución o bien se ingresan en las arcas del Estado; por otro, es posible enviarlos a una institución cultural (museo, galería) para ser exhibidos a la ciudadanía.

- Políticas de Recursos Humanos basadas en valores. Se trata de una práctica clave, pues sirve de filtro para evitar la llegada de personal potencialmente corrupto y sin capacidad para los cargos. Una política de personal basada en la ética delibera sobre los criterios o elementos básicos que debe reunir el perfil del servidor público. Una política de recursos humanos acompañada de valores incorpora los siguientes elementos:
 - a) Procedimientos de reclutamiento y selección justos. En el reclutamiento se debe elegir a personas idóneas con base en el perfil definido. A continuación, ha de hacerse una segunda selección, atendiendo al perfil ético de los aspirantes, el cual debe estar sustentado en los principios de mérito y capacidad.
 - b) Investigación de los antecedentes de cada aspirante. Se investiga la trayectoria del aspirante a ocupar un puesto antes de su contratación. Generalmente, esta acción se lleva a cabo en funcionarios de alta jerarquía.
 - c) Selección. Una vez revisados los antecedentes de los aspirantes y aplicado una serie de técnicas (exámenes, entrevistas), se elige a los mejores con base en los criterios de mérito y capacidad.
 - d) Descripción clara de tareas. La claridad en las funciones es fundamental en una persona que ingresa, ya sea al servicio público o a un nuevo puesto, por rotación, ascenso o cambio de residencia. Cuando no hay indicaciones precisas sobre las tareas a realizar, surge la confusión, la duda, el trabajo mal hecho y por ende, el incumplimiento de las metas y objetivos de la institución. Para evitar errores en el ejercicio del cargo, es necesario un documento en el que se señale de forma clara y específica cada una de las funciones a realizar. Lo que se puede hacer y también lo que no.
 - e) Contratación. La contratación puede estar condicionada por una carta compromiso o declaración de adhesión a los códigos de ética

y conducta de los cargos públicos. La violación a dicho código es motivo suficiente para separarse del cargo.

- f) Criterios objetivos de promoción. Para ser promovido en la jerarquía de la institución, será fundamental tomar en cuenta la conducta y los valores practicados.
- g) Rotación de puestos obligatorios o política de movilidad. Consiste en desplazar al personal de un lugar específico a otro, sobre todo, tratándose de áreas que son más propensas a la corrupción, por ejemplo: aduanas, compras, licitaciones. El objetivo es no dar oportunidad a los corruptores para que estrechen lazos duraderos con compañeros susceptibles de corromperse. En caso de que algún servidor público haya caído en prácticas deshonestas, dicha conducta queda sin efecto con el cambio al no tener ya la facultad requerida para la operación ilícita.
- h) División transparente de responsabilidades. Consiste en repartir responsabilidades, teniendo identificados de forma precisa quiénes están obligados a responder y ante quién. Una organización es la suma del trabajo colectivo, de ahí la necesidad del trabajo en equipo. Para lograr las metas se requiere dividir el trabajo, repartir tareas, haciendo que todos participen hacia los objetivos generales.
- i) Separación de competencias. Identificar en cada individuo sus habilidades, dones, cualidades y potencialidades y asignarle responsabilidades conforme las mismas. No todo mundo vale para todo.
- j) Control de valores al personal. Verificar, de manera periódica, que la persona, además de cumplir con sus tareas, aplique en su conducta los valores institucionales. Puede un servidor público conocer los valores pero no practicarlos.
- k) Capacitación en formación ética. Desde la Grecia clásica la *paideia* o educación ha sido esencial en la vida del ciudadano. Dicha educación tiene dos vertientes, la primera, enfocada al *ser*, y la segunda al *hacer*. Para este caso, nos interesa la primera, la cual tiene que ver con elevar la conciencia del servidor público. La formación en valores, mediante cursos de ética, puede ser aplicada en diferentes momentos: previamente a la incorporación a la institución (curso propedéutico o inducción), durante el ejercicio de sus tareas, antes de una promoción, o cuando exista algún programa de mejora institucional. Para abordar

la ética pública, pueden plantearse distintos tipos de cursos. Se puede pasar de lo general a lo específico, por ejemplo, convocando un curso de “Inducción a la ética pública” para luego proponer otro más específico sobre “Los valores del servidor público”, o aún más preciso, “Los valores del servidor público judicial”

- l) Sabiduría de los expertos. Una inteligente política de capacitación rescata la experiencia de servidores públicos veteranos para transmitirla a los jóvenes. El conocimiento acumulado, sistematizado y compartido con quienes carecen de experiencia, les prepara para saber más y les permite continuar las costumbres y tradiciones establecidas, conforme a los principios de servicio público.
- m) Elaboración de manuales. Elaborar manuales que auxilién en la comprensión de los valores y que además sirvan para resolver dilemas éticos. Estos documentos deben ser elaborados por especialistas del aprendizaje, mostrar técnicas didácticas, acompañadas de ejercicios a resolver en los que se planteen diversos dilemas.
- n) Políticas de incompatibilidades o post-empleo. Aunque, en general, en los países desarrollados existe una normativa que prohíbe que los servidores públicos, tras dejar su puesto, trabajen inmediatamente en instituciones de carácter privado, es posible encontrar, por un lado, ausencia legal y jurídica sobre este aspecto y, por otro, violaciones descaradas de esta norma legal.
- o) Política de salarios dignos. Consiste en ofrecer un ingreso equilibrado, acorde con las responsabilidades del cargo, que satisfaga las necesidades básicas. Es absurdo ofrecer a un servidor público un salario mínimo si el costo de la vida es superior a lo ganado. Cuando esto sucede, a menos que el servidor público tenga otras fuentes (ahorros, negocios, herencias), se le está empujando a situaciones de invulnerabilidad que propician un acercamiento a prácticas corruptas. “Los buenos salarios requieren de una economía pública sólida” (MAEF, 2012: 10).

Políticas macro para el Estado

- Política de formación e inclusión de ética en el Sistema Educativo Estatal. Una educación acompañada de valores desde la iniciación primaria es fundamental para tener ciudadanos virtuosos. Para ello se requiere situar a la ética como eje conductor de los estudios. La ética en el ser humano

debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que sean las situaciones. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean. El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en el sector público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil 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 los servidores públicos es necesario partir desde mucho antes, diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida:

1. Durante la educación familiar. En la sociedad contemporánea, las familias han experimentado un proceso de transformación que afecta a los hábitos y costumbres de la estructura social. Las relaciones entre los propios padres y, entre los padres y sus hijos, han experimentado cambios respecto a los criterios educativos de otras épocas que, sin duda, repercuten en la conducta de los hijos, generando en ocasiones una confusión sobre lo que es correcto y lo que no. En este aspecto es necesario estar conscientes de la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia. La familia extensa de docenas de sujetos está cediendo paso a la familia atomizada de apenas un puñado de miembros y, de ésta, al hogar formado por uno sólo de los padres, algo que no había ocurrido antes en la historia de la humanidad. Desde antaño, los sabios y filósofos conocían la importancia de pertenecer a una familia y de vivir en armonía con ella como elemento necesario para gobernar un Estado. Al respecto, Confucio señaló:

Cuando se pone en orden la propia familia se ha dado el primer paso para gobernar bien el reino. El hijo de un príncipe, para aprender a gobernar un reino, primero debe actuar con la mayor rectitud dentro de su propio hogar. Si mantenéis en vuestra familia la virtud y la cortesía, estaréis preparados para gobernar con sabiduría. (Confucio, 2002: 127).

Aristóteles también se refirió a la familia diciendo que para ser padre se tuvo primero que ser hijo y que para ser un buen padre había que ser un buen hijo. De la misma manera, para ser buen gobernante se tuvo primero que ser buen súbdito. Por su parte, Adela Cortina ha escrito:

A menudo la conducta inexplicable de un alto personaje se entendería si las gentes conocieran esa trama oculta del ascendiente que para él tiene la opinión de la madre o el padre, los hermanos, los vecinos, y esas personas de sus grupos primarios que son para él sus “otros relevantes”. Las relaciones políticas, por el contrario, son secundarias, y se contraen con otras gentes que no son tan relevantes para hacer la propia vida; otras gentes, a los que, por otra parte, se puede engañar con más facilidad (Cortina, 1998: 95).

2. Durante la formación educativa básica. Es importante señalar que el hecho de contar con valores y actitudes proviene, por un lado de la familia, y por otro, de la educación básica. Es conveniente revisar los programas de los distintos niveles educativos a fin de incluir, cuando no existan, materias que orienten y formen a los individuos en su conducta y en su carácter sin caer en ideologías, dogmas o fanatismos; y cuando ya existan materias en este sentido reforzarlas. No se trata de sustituir a los padres en su responsabilidad formadora, sino de complementarla, mediante una educación para la ciudadanía.
 3. Durante la formación profesional. La importancia de las universidades en la formación de los servidores públicos es vital, por lo que es necesario que, para mantener un buen prestigio como resultado de los actos de sus egresados, aquéllas realicen un diagnóstico constante sobre aspectos éticos en sus programas de estudio. Escuelas sólidas, con buenos principios, colaborarán en la formación de profesionistas de calidad que realicen sus tareas con responsabilidad lo que hará que se consolide la presencia e imagen del servidor público.
- Política de ética en las profesiones. Se trata de fortalecer valores en cada una de las profesiones mediante los códigos deontológicos. La ética debe estar presente en todos los campos del saber porque las administraciones públicas se nutren con profesionales de todos los campos: ingenieros,

- arquitectos, médicos, contadores, maestros, abogados. Cada gremio debe contar con un código deontológico en el que se incluyan los deberes y obligaciones esperados en la conducta del profesional. Cuanto más interiorizada tenga la ética un profesional, mejor trabajará por el bien común.
- Política de profesionalización del servidor público. Se refiere a que todo servidor público, sea profesional, es decir, que cuente con estudios sobre una profesión concreta, que posea conocimiento y experiencia sobre una carrera. Por supuesto, dicha formación debe estar acompañada de valores, así como de un Código deontológico profesional. En cualquier caso, los valores deben manifestarse mediante el compromiso por lo público, el espíritu de servicio, así como el interés por la comunidad. En países desarrollados es normal que todo servidor público cuente con una carrera, pero en países que aún no consolidan sus sistemas administrativos, hay personas laborando con escasos estudios, con carreras a medias o sin título.
 - Política de cultura de la legalidad con medidas disciplinarias estrictas. Todo ciudadano debiera poseer un conocimiento sobre el marco jurídico que rige su comunidad. El conocimiento de las leyes es esencial, pues éstas sirven para garantizar orden, un estilo de vida social, un *status quo* acorde a lo deliberado en el Parlamento. Existe un enfoque sobre la cultura de la legalidad que afirma que ésta constituye una forma de sumisión y conformismo impuesta por parte de grupos de poder y que perjudica a los ciudadanos. Conviene recordar que en la antigua Grecia se definía a las leyes como “La justificación de las pretensiones de los hombres que llegan al poder”. De esta manera, quien alcanza el poder está en posibilidad de hacer leyes para beneficio de todos los ciudadanos, o bien leyes para beneficio personal o de unos cuantos. Una sana cultura de legalidad incorpora en la ley buenas costumbres y tradiciones de un pueblo. Cuando existen individuos que se saltan la ley, es necesario establecer medidas disciplinarias estrictas, es decir, tener claro los mecanismos de sanción para cualquier servidor público que no respete los valores oficiales establecidos, así como a aquellos que han realizados prácticas ilícitas. Dichas medidas van desde advertencias o amonestaciones hasta cambios forzosos de puesto, reducción de salario o despido, con el añadido de que el sujeto disciplinado se desprestigia y pierde su honor.

- Política de acceso a la información pública. Consiste en permitir el acceso sin tantas restricciones como las existentes a información generada en las instituciones públicas (documentos oficiales, reportes, programas) a los ciudadanos que la soliciten, marcando como excepción aquella información clasificada como confidencial cuya divulgación pudiera dañar al Estado.
- Política de publicidad y transparencia de las decisiones públicas. Se trata de divulgar o hacer públicos a través de diversos medios las decisiones tomadas. Cuando mucha gente está informada de las decisiones, es más difícil realizar prácticas corruptas.
- Política de reestructuración en los niveles de la administración pública. El hecho de existir una escala jerárquica con muchos niveles genera una distancia entre las personas que operan en la base con respecto a aquellos que están en la cúpula. Esta situación llevada al extremo contribuye al desvanecimiento de la igualdad y la equidad.
- Política de refrendo en las decisiones públicas. Una vez tomada una decisión, otra persona tiene que dar su visto bueno a la misma. En caso de que un servidor público fuese a cometer un acto en el que, por ejemplo, existiera conflicto de interés, la persona que refrenda se enteraría. La idea es simple, consiste en no dejar solo a nadie en la toma de decisiones sino involucrar a más personas a fin de que estén enteradas.
- Política de regulación de la actividad de los cabilderos o lobbies. Un *lobby* (del inglés ‘vestíbulo’, ‘salón de espera’) es un “grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses” (RAE, 2014). También se les denomina cabilderos; estos personajes integran un grupo de presión, un colectivo con intereses particulares que realiza acciones dirigidas a influir en los miembros del Parlamento y la administración pública para promover decisiones favorables a sus intereses concretos. Los lobbies o cabilderos representan a diferentes empresas de múltiples sectores, su trabajo es influir en las decisiones que toman los legisladores cuando se están debatiendo iniciativas de Ley que podrían perjudicar o favorecer los intereses de los clientes a los que representan, sin importar si la decisión beneficia al interés común. Hay grupos de cabilderos con poder factico y capacidad real para desviar o sustituir los objetivos públicos por intereses privados.
- Política clara de no proliferación de conflicto de intereses. Si bien es cierto que son necesarias varias acciones para evitar los conflictos de

intereses, sin duda, una vía para llevarla a cabo es contar con un marco jurídico claro que indique y destaque, de forma inequívoca, lo que no se debe hacer en el cargo como servidor público. Algunas de las leyes en las que se definen y señalan ejemplos de conflicto de intereses son la Constitución, las leyes de los servidores públicos del Estado, las leyes de cargos públicos municipales y las leyes de gobiernos locales.

Acciones específicas para impulsar una cultura ética

- Dignificación del juramento en la toma del cargo. Es la promesa de que se honrará el cargo y se actuará con rectitud y responsabilidad. Este elemento es importante cuando, por un lado, el individuo es una persona de palabra y tiene respeto por ésta y, por otro, cuando una sociedad tiene valores y los dignifica. No obstante, cuando el individuo que jura no tiene valores y la sociedad en que vive tampoco, entonces el juramento servirá de poco o nada. En sociedades corruptas, en las que en general se mienten unos a otros, jurar resulta un acto de mero protocolo, sin que en la práctica sirva para evitar que el corrupto deje de serlo. De ahí la importancia de retomar el respeto y valor de la palabra para combatir la mentiras.
- Formar líderes éticos. Los seres humanos somos seres de imitación, reproducimos lo que vemos. Una causa que mueve a la corrupción en los jóvenes es ver que numerosos servidores públicos gozan de riqueza y deleites precisamente como resultado de prácticas corruptas. Es necesario contrarrestar ejemplos negativos con ejemplos positivos. Para ello, se precisa formar líderes éticos, con integridad, que sirvan de referentes en el servicio público. La ejemplaridad, es cuando se reconoce o admira alguna cualidad en otra persona convirtiéndose en un referente; sin embargo, hay referentes no muy dignos de admiración. Son ejemplos, los narcos, mafiosos, proxenetas o corruptos quienes, debido a su perfil, pueden estar rodeados de poder económico y político. De ahí la importancia de destacar líderes éticos que además de ser referentes contribuyan con su esfuerzo a la ejemplaridad pública.
- Captación de denuncias y protección a denunciantes. Para generar una cultura de la denuncia de las personas que realizan prácticas corruptas es necesario generar conciencia en la ciudadanía y confianza en las

instituciones. Muchas veces no se denuncia porque no hay confianza en las instituciones ni garantías para el denunciante. Es importante ofrecer discreción al denunciante, así como seguridad de que estará protegido frente a una posible reacción del acusado. Cuando proyectos de alta corrupción se vienen abajo, la reacción de los corruptos es de ira y venganza frente al denunciante. De ahí la importancia de garantizar seguridad y protección al denunciante.

- Desarrollar una escala de conducta ética de los servidores públicos. Así como existe una clasificación en la ciencia económica que clasifica a los ciudadanos, conforme a los niveles de ingreso, en clase baja o pobre, media y rica, con base en los valores que una persona posea, existen los denominados “Niveles de desarrollo moral”, establecidos por el psicólogo Laurence Kohlberg, en los que se clasifica a la persona en un nivel pre-convencional, convencional o pos-convencional. Retomada esta clasificación y ajustándola al servicio público, es posible identificar a los servidores públicos que están en situación de caer en prácticas corruptas. De igual manera, podemos identificar a aquellos que se han consolidado en valores y que pueden ser líderes éticos.

4. Organismos que acompañan a los instrumentos éticos en la lucha contra la corrupción

Organismos para denunciar

- Defensor del Pueblo u Ombudsman Parlamentario. Vigila a las autoridades administrativas del Poder Ejecutivo y Legislativo.

La tarea del Ombudsman es asegurar que las autoridades públicas observen la ley, los derechos constitucionales y humanos y que los servidores públicos desempeñen sus tareas de acuerdo con la buena administración. El Ombudsman investiga el desempeño de las autoridades y oficiales con base en los anuncios de los ciudadanos. Comúnmente, en las investigaciones del Ombudsman los nombres de los quejosos no aparecen, lo que incrementa la posibilidad de denuncia (Salinen et al, s.a.: 10).

También es importante señalar que el trabajo del Ombudsman parlamentario se complementa con la labor de ombúdsmanes especiales, por ejemplo, el ombudsman del consumidor.

- Canciller de Justicia. Es una persona que cuyo cargo tiene por función la vigilancia de las autoridades del ámbito judicial.

El Canciller de Justicia inspecciona las quejan con relación a las acciones de los defensores y consejos de asistencia legal públicos. El Canciller tiene la obligación de supervisar la legalidad de las acciones gubernamentales. El Canciller está presente en las sesiones del Consejo de Estado y revisa documentos del gabinete antes de las sesiones semanales (Salinen et al, s.a.: 10).

- Órganos de protección a denunciantes. Las denuncias provenientes del propio personal de la institución (*whistleblowing* en inglés) son esenciales para sacar a la luz actividades deshonestas, ilegales y peligrosas realizadas por servidores públicos. Paradójicamente, a su heroica conducta a veces tiene consecuencias negativas ya que son sujetos a *mobbing* o a acoso moral, son relegados en su trabajo, acusados de traidores y de desleales a los superiores inmediatos, pueden perder su trabajo e incluso está en riesgo su integridad física. De ahí la importancia de contar con un órgano encargado de ofrecerles protección.

En nuestros días, la protección de denunciantes internos está incluida en muchos convenios y tratados internacionales sobre lucha anticorrupción, y un gran número de países alrededor del mundo ha estado esforzándose por abordar este asunto de forma seria e implementar las provisiones legales que los tratados internacionales sugieren. A la fecha, sólo algunos países han logrado adoptar leyes integrales respecto al estímulo y protección de los informantes internos. Este tipo de constructos legales incluyen dos elementos nodales: por una parte, el elemento de la proactividad, cuya intención es cambiar la cultura pública de las organizaciones privadas y gubernamentales para que la denuncia sea una práctica aceptable y se facilite la revelación de información sobre actividades ilícitas, actos de corrupción y conductas indebidas dentro de la organización. El segundo aspecto está dado por la serie de protecciones legales e incentivos

institucionales que son necesarios para que una persona lleve hasta el final su denuncia, sin miedo a ser sancionada o acosada por haberse atrevido a revelar información sobre corrupción (Banisar, 2009: 201).

- Medios de comunicación transparentes y honestos. El papel de los medios de comunicación es fundamental en la lucha por denunciar situaciones de corrupción. Requisito previo es, lógicamente que los miembros del medio en cuestión sean honestos y cuenten con principios éticos. Es asimismo importante que existan ciertas garantías democráticas para el ejercicio de su actividad. Las denuncias por asuntos de corrupción son temas delicados, incluso riesgosos. Muchos periodistas, reporteros, fotógrafos y camarógrafos han perdido la vida en su lucha por denunciar y decir la verdad.

Organismos de prevención y lucha contra la corrupción

- Comisión de lucha contra la corrupción. Al igual que existe un Consejo Ético, es necesaria la creación de un consejo o comisión para enfrentar la corrupción cuyos integrantes posean un perfil de obediencia a principios de probidad, integridad, valor y compromiso para enfrentar la corrupción, amén del conocimiento y experiencia sobre la temática.
- Organismo ejecutor. Generalmente, pese a existir instrumentos para su prevención, las prácticas corruptas persisten, siempre habrá personas que no se ajusten a las leyes y las violen. De ahí la necesidad de contar con un organismo dedicado a la lucha contra la corrupción. Un ejemplo de este organismo es la Oficina de Lucha Contra la Corrupción (OLAF) de la Unión Europea. “La OLAF es un instrumento europeo de lucha contra la delincuencia económica y financiera transfronteriza, el fraude y la corrupción en detrimento de los intereses comunitarios” (OLAF, 2003: 9).

Organismos de control del presupuesto

- Oficina Estatal de Auditoría. Es el órgano de control de los recursos económicos nacionales. Supervisa que lo gastado lo haya sido de forma adecuada. Generalmente depende del Parlamento.
- Tribunal de Contabilidad. Es el organismo al que llegan los casos irregulares sobre el presupuesto público (faltantes, desviación, recursos por comprobar) con el propósito de administrar justicia y dictar sentencia.

Organismos sancionadores

- Tribunal especializado en asuntos de corrupción. Organismo autónomo encargado de juzgar e imponer sanciones a los servidores públicos que incurrir en responsabilidades administrativas, ilícitas, penales en el ejercicio de su cargo.
- Tribunal de ética gubernamental. Organismo dedicado a sancionar las conductas no éticas o inmorales de los servidores públicos. Conductas que no lleguen a rango de delito, pero que estén estrechamente vinculadas con comportamientos acompañados de antivalores: arrogancia, insolencia, abuso de autoridad, mentira, impuntualidad, irresponsabilidad, deslealtad, indisciplina, opacidad, etc.

Organismos que se enfrentan directamente a la corrupción

- Oficina antifraude. La finalidad de la Oficina Antifraude es prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que conlleven conflicto de intereses o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público. También asesora y hace recomendaciones para adoptar medidas contra la corrupción, prácticas fraudulentas y conductas que atenten contra la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, cooperando con las autoridades competentes y colaborando en la formación en este ámbito del personal al servicio del sector público, así como impulsar todas las medidas que sean pertinentes para lograr la transparencia en la gestión del sector público. Desde la vertiente preventiva, se potencia el papel de la sociedad civil al otorgar a la Oficina la función de impulso de iniciativas destinadas a fomentar la conciencia y participación ciudadanas en favor de la transparencia y la ética en la actuación pública. Una oficina antifraude se dirige a preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público. Sirve también para reforzar las buenas prácticas en la administración pública y con los sectores que se relaciona (privado y social).

- **Fiscalía Anticorrupción.** Se trata de una Fiscalía especial con competencias en todo el territorio nacional. Investiga y conoce sobre procesos de especial trascendencia relativos a los delitos económicos u otros cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos relacionados con el fenómeno de la corrupción. También hace investigación de los delitos económicos cometidos por grupos organizados. En el caso de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada de España, ésta interviene cuando se trata de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con: a) Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y en casos de contrabando, b) Delitos de prevaricación, c) Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada, d) Malversación de caudales públicos, e) Fraudes y exacciones ilegales, f) Delitos de tráfico de influencias, g) Delitos de cohecho, h) Negociación prohibida a los funcionarios, i) Defraudaciones, j) Insolvencias punibles, k) Alteración de precios en concursos y subastas públicos, l) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores, m) Delitos societarios. n) Blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a las otras Fiscalías Especiales, ñ) Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales, o) Delitos de corrupción en el sector privado, p) Delitos conexos con los anteriores, q) La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.
- **Fiscales institucionales independientes y secretos.** A fin de agilizar, resolver y castigar de manera pronta así como evitar la impunidad de quienes delinquen y cometen prácticas corruptas, es necesario contar con fiscales independientes. Se trata de personas autónomas, es decir, que no

- son miembros del servicio público, quienes, con discreción y reserva, investigan y evalúan casos encomendados. Al no dar la cara, se evita que sean sujetos de sobornos, chantajes y amenazas en el proceso de dictamen.
- Oficina Nacional de Investigación. Tiene por misión investigar la delincuencia económica, la corrupción organizada, los crímenes y redes internacionales. Esta oficina depende directamente de la Policía.

5. Estrategias para prevenir y controlar la corrupción bajo el enfoque de la disciplina ética

Una vez identificados diversos instrumentos éticos, el paso siguiente es establecer un orden y una estrategia para diseñar un modelo que podría denominarse Sistema Ético Integral (SEI), en el que se integren los elementos señalados de forma holística, a fin de prevenir prácticas corruptas. El conjunto de componentes señalados no tiene sentido si estos no se integran de forma lógica, coherente y organizada. Si la corrupción es un monstruo gigantesco y el reto es enfrentarse a ella, la pregunta es: ¿por dónde empezar? Retomando nuevamente la analogía de la Hidra de Lerna habría que plantearse cuál sería la primera cabeza a cortar. Para dar respuesta a esa pregunta conviene apoyarse en otra analogía. Cuando un guerrero o pugilista tiene que enfrentarse en una batalla, realiza el siguiente proceso: 1) estudia concienzudamente al contrincante, 2) prepara las herramientas de batalla, 3) se prepara física y mentalmente, 4) diseña una estrategia y, 5) marcha a la batalla.

De manera similar, para librar un combate contra la corrupción son necesarias las siguientes acciones:

- 1) Estudiar al contrincante en todas sus dimensiones. Entender qué es la corrupción, sus causas, que la motivan, sus características, sus tipos, sus fortalezas; igualmente, sus antecedentes, su historia, cómo se nutre, quién la alimenta y cuándo se debilita. Algunos autores, encumbrados en su nicho profesional, ofrecen respuestas teóricas, generales y, en ocasiones, abstractas al problema de la corrupción, sin precisar los procedimientos, el cómo o el con qué. Por ejemplo: a) un jurista, para resolver el problema de la corrupción, diría que se necesitan más leyes y reglamentos o que estos han de ser más estrictos; quizá también propondría crear una

Ley Anticorrupción y tipificar como delitos más actitudes no éticas. Por su parte, un economista diría que la corrupción en los servidores públicos, al tener como causa la querencia por el dinero, se solucionaría aumentando los salarios de los servidores públicos. Dichos ejemplos ofrecen visiones parciales del problema. Para comprender mejor qué significa tener una visión parcial vale la pena recordar el cuento hindú Los ciegos y el elefante que, a grandes rasgos, dice así: A un grupo de ciegos se le pidió que describiera cómo era un elefante. El primer ciego, tomando la trompa del animal, dijo que el elefante era largo y flexible como una manguera; el segundo, tocando una de las orejas, afirmó que era plano y ancho como alguna planta tropical; un tercer ciego palpó la panza del elefante y sostuvo que era alto y sólido como un muro; el cuarto, abrazando la pata del paquidermo, dijo que era duro y redondo como una columna; finalmente, el último, tocando la cola del elefante afirmó que era largo y delgado como una culebra.

Efectivamente, todos habían dicho la verdad respecto a la parte que tocaron, pero erraron en el todo. En el problema de la corrupción sucede lo mismo. Desde un ángulo profesional unilateral, sólo se percibe una parte del problema pero no su totalidad. Con una posición parcial, difícilmente se hallará una solución integral. Hace falta sumar los diversos enfoques para integrar el todo. Por este motivo, frente a la corrupción, son necesarios profesionistas de diversas áreas los cuales muestren su especial enfoque, la manera de percibir esta cuestión desde su profesión. Esta situación, evidentemente, lleva a conformar un equipo pluridisciplinar. Sólo así es posible tener una visión holística, visión en la que tendrá que estar incluida la ética como eje central, como la otra cara de la moneda de la corrupción. El reconocimiento de la importancia de la ética es el paso fundamental en la conformación de las herramientas para la contienda.

- 2) Preparar las herramientas de batalla. Saber con qué instrumentos se cuenta para el enfrentamiento. Esta investigación, que destaca el enfoque ético, implica conocer los instrumentos de aplicación práctica y dominar cada uno a la perfección.
- 3) Prepararse física y mentalmente. Implica estudiar concienzudamente sobre ética, leer a los autores que la han expuesto, conocer y comprender la conceptualización sobre cada uno de los vicios y virtudes; igualmente, interiorizar los valores, confiar en ellos, practicarlos hasta poseerlos.

- 4) Saber cómo, cuándo y dónde usar cada instrumento. Tener una estrategia de acción que nos haga estar seguros de dónde golpear para tener un verdadero impacto que debilite a la corrupción; conocer las mejores maneras para transmitir valores, contar con planes y modelos de acción.
- 5) Marchar a la batalla. Aplicar estos conocimientos, instalarlos en lugares clave. Sin embargo, dado que la corrupción no es inamovible, sino que reacciona con fuerza cuando se le combate, será necesario hacer ajustes, movimientos e introducir nuevas herramientas. Si una estrategia falla, tener otra, y otra y otra.

Consensuada la necesidad de un grupo de expertos multidisciplinar, llega el momento de conformar un equipo. Si el enfoque que se quiere destacar es el ético, se requiere entonces integrar un Consejo o Comité Ético. Dicho consejo estará integrado por personas, que, además de poseer un prestigio, dominen la disciplina ética. Los integrantes del Consejo Ético o Comité Ético serán los estrategas del equipo, con la responsabilidad de deliberar sobre los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción. Serán también los encargados de elaborar un programa para fomentar la ética y combatir la corrupción; analizarán el modo de incluir los parámetros éticos dentro de las leyes y reglamentos de la institución, así como de desarrollar diversas iniciativas, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Desarrollar líneas de investigación en materia de ética pública. En este campo en concreto hay mucho por investigar, desarrollar, innovar. En la actualidad, el volumen de la corrupción es altísimo y muchos problemas están ligados a ella. De ahí la necesidad de ahondar en nuevos conocimientos que además de ser divulgados, sirvan para ponerlos en práctica.
- Elaborar una agenda ética. Consiste en plantear acciones concretas, integrando un calendario en el que se incorporen todas aquellas iniciativas a realizar. Para constituir una agenda ética, previamente es necesario tener clara una relación de actividades.
- Realizar un diagnóstico ético. Se aplica a cada institución pública a fin de conocer la situación de cada institución para delimitar si es propensa o no a la corrupción, planteando las siguientes preguntas: ¿Tiene medios económicos? ¿Es independiente? ¿Tiene capacidad para ela-

borar normas? ¿Dispone de contraloría?, ¿Actúa con transparencia? ¿Rinde cuentas al interior y exterior? ¿Qué instrumentos de rendición de cuentas maneja? ¿Cuenta con un código ético? ¿Posee un sistema de prevención de riesgo de corrupción? ¿Dispone de un mecanismo sancionador?, ¿Interactúa con otras instituciones? ¿Cuenta con un sistema de formación en ética?

- Identificar instrumentos éticos de aplicación práctica. Acción fundamental es identificar herramientas de la ética aplicables en la práctica, tomados de ejemplos de las distintas administraciones públicas del mundo, pudiendo ser casos históricos o contemporáneos. Al existir diversos gobiernos y administraciones públicas, hay ahí mucha materia prima por explotar y aprovechar.
- Institucionalizar las herramientas éticas. Una vez identificados los instrumentos éticos, se deben implementar, haciéndolos operativos en la estructura institucional. La institucionalización de la ética es un componente importante en la prevención de la corrupción. Significa implementar, operar y administrar ética, formal e informal poniendo en práctica una variedad de medios e instrumentos.
- Diseñar un Sistema Interno de Integridad. Con base en los datos recabados por el diagnóstico ético, y conociendo los diversas herramientas éticas, es posible diseñar un Sistema Interno para cada organismo. Dicho sistema deberá ser elaborado conforme a sus características y necesidades específicas, no imitando o trasladando modelos ajenos a la institución.
- Generar un Sistema Ético Integral. Integrando los conocimientos generados, por un lado, en la identificación de instrumentos éticos y, por otro, en los Sistemas Internos de Integridad, es posible elaborar un Sistema Ético Integral el cual servirá de marco nacional para prevenir y combatir la corrupción.
- Dar a conocer las directrices o reglas del juego ético. Teniendo claro lo que se pretende hacer en materia ética (objetivos, metas, estrategias) habrá que transmitirlo con sencillez y claridad a todos los servidores públicos.
- Realizar campañas de información sobre los programas de ética pública. Este es el medio para hacer que la gente se informe y participe del proyecto. Es necesario tomar en cuenta a la ciudadanía, despertar su interés hasta lograr que se involucre.

- Política internacional de vinculación con otros países. La ética pública no se limita al sector público de un país. En tiempos de globalización, en los que la interacción es el denominador común, la cooperación internacional es indispensable. En el escenario internacional existen distintas experiencias, acciones, ejemplos que hay que retomar en esta materia. Los hay de diversos niveles: a) convenios internacionales (ONU, OCDE, UE), b) proyectos multilaterales, c) proyectos bilaterales, d) proyectos de hermanamiento. Existen también foros multilaterales de participación en los que se exponen situaciones, se debaten ideas y, lo más importante, se presentan alternativas. En materia internacional es sano identificar organismos internacionales en el combate a la corrupción. Son ejemplos: la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC), la Asociación Internacional de autoridades anticorrupción (IAACA), el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), la Oficina Europea de Lucha Contra el fraude (OLAF). Por otro lado, también están aquellos organismos enfocados a promover la ética pública: BIOS, de los Países Bajos, KNAB, de Letonia, la Comisión de Normas de la vida pública, del Reino Unido, etcétera.

6. Factores para un buen desempeño de las medidas éticas

El alcance de las iniciativas éticas en su aplicación depende de varios factores, entre los que se encuentran los siguientes:

- La disposición y voluntad política del gobernante en turno
- La responsabilidad de quienes dirijan el proyecto
- La capacidad de los participantes
- Los recursos (económicos, materiales, técnicos, humanos) destinados a esta iniciativa
- La cantidad y calidad de personas involucradas
- El alcance a que se pueda llegar
- El interés que puede llegar a despertar en servidores públicos, en la comunidad académica, en la ciudadanía. Cuando se logra despertar el interés se cuenta con un respaldo importante.

En la aplicación o instrumentación de medidas éticas, convendría comenzar por espacios pequeños o áreas clave de una institución. Por ejemplo, en las áreas o direcciones de recursos humanos. También puede abordarse en general, para toda una institución, ministerio o secretaría. Puede dirigirse a una región que contenga diversos municipios o a una Comunidad Autónoma o entidad federativa. Otro criterio es el de enfocarse en alguno de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), en las asociaciones profesionales (abogados, políticos, médicos) o en los planes y programas de las universidades públicas y privadas. Lo más ambicioso, sin lugar a dudas, sería contar con una política de Estado en materia de ética pública que institucionalizara las iniciativas señaladas en las instituciones de todo un país. Pero si dicha política no va respaldada por los factores señalados, está condenada al fracaso.

En la implementación de los instrumentos éticos se debe actuar de forma dialéctica, operando de arriba abajo y de abajo arriba. El primer caso, se refiere a políticas venidas de las máximas autoridades del poder político; en sentido inverso, se refiere a partir de las bases, de los trabajadores, de la ciudadanía, ir generando conciencia sobre la importancia de estas iniciativas. El recorrido horizontal también es importante, en los diferentes niveles dentro de una institución, así como de otras externas.

7. Institucionalización de la ética

Frente a diversas actitudes ante la corrupción como la de los escépticos que consideran que ésta no tiene solución, la de aquellos que hacen apología de la corrupción, argumentando los beneficios que ésta proporciona, o la de aquellos que no conciben a la ética como una disciplina aplicable, es satisfactorio sostener que sí hay salida al problema de la corrupción y que es posible establecer diques para su control, precisamente mediante la institucionalización de los diversos instrumentos éticos.

En el desarrollo de este artículo se han señalado algunas de las herramientas en este campo y la manera de ejercitarlas. Mediante la integración adecuada de las mismas, se puede ir conformando una red para cercar al monstruo de la corrupción o generar una barrera inexpugnable para, al menos, contenerlo.

Un gobierno, junto con su administración, que toma en cuenta los valores y los integra en su gestión, genera una actitud positiva y un ambiente de motivación en sus miembros, dando paso a una mayor disposición para la formación, la educación y la capacitación. Genera también un espíritu de servicio y compromiso con la ciudadanía. Cuando un servidor público posee espíritu de servicio se previenen los conflictos de intereses. Al existir motivación, se genera mayor productividad; al darse una actitud proactiva, los asuntos se solucionan de forma más simple.

Para que una institución proporcione resultados satisfactorios, se requiere de trabajo en equipo, en el que hay que interactuar, compartir información, colaborar para lograr una meta. En ese sentido, cuanto más se compartan las decisiones y la información, más difícil será la realización de prácticas corruptas. Cuando las decisiones son vinculantes como resultado de una labor de equipo, cuando se genera un sistema refrendario, es decir, que cualquier decisión sea firmada por más de un funcionario, se están poniendo obstáculos a la corrupción.

La ética, integrada adecuadamente en las instituciones, puede generar una administración pública eficaz y eficiente. Una administración con estas características prestigia a las instituciones. Una institución con ética ofrece y comparte la información que se solicite, siempre que ésta no sea clasificada como reservada al Estado. De esta manera, se transparentan los diversos asuntos sin necesidad de ocultar información ni de recibir sobornos y regalos. La no aceptación de regalos y sobornos debe ser por convicción, no por coacción.

Una administración pública con valores también potencia la cultura de la legalidad, logrando que exista un mayor conocimiento de la ley. Cuando esto sucede, se fortalece el Estado de Derecho. De igual manera, se genera mayores facilidades y asequibilidad a la hora de llevar un caso a los tribunales. Una administración eficiente ofrece una respuesta eficiente y pronta de los tribunales.

Al sentar pilares y estímulos que orienten la conducta de los servidores públicos, se despierta el espíritu humano. Servidores públicos, con verdadero espíritu de servicio, generan un compromiso y lealtad hacia la sociedad, de

manera que todas las ideas e innovaciones generadas en este marco estarán orientadas al desarrollo del país y al sistema de bienestar. Sirvan de ejemplos la innovación en e-democracia, así como el uso de tecnologías de la información y comunicación.

Existen gobiernos y administraciones públicas que han logrado llegar a tener las características señaladas. Un caso de una administración pública con excelente reputación es Finlandia. El reporte de corrupción de la Unión Europea emitido el 3 de febrero de 2014 señala lo siguiente:

Algunos estudios demuestran que casi no hay corrupción a pequeña escala en Finlandia y que los ciudadanos rara vez reciben demandas de sobornos en su interacción en el día a día con la administración pública. Las razones del bajo nivel de corrupción en la administración pública de Finlandia son estructurales y sistémicas; los fundamentos de la administración pública del país se han desarrollado durante un largo período, en algunos casos durante siglos. Según las autoridades finlandesas, la buena reputación de su administración se basa en los siguientes principios: a) Buena práctica: la administración pública con buena reputación, b) Un fuerte sentido del Estado de Derecho: los funcionarios públicos y ciudadanos dan por sentado que la ley debe y será seguida; c) La prevención de conflictos de intereses: el requisito general y absoluto de que ningún funcionario público (o magistrado) pueden participar en la toma de una decisión en la que él o ella (o parientes cercanos o personas a cargo) tiene un interés personal; d) El sistema refrendario: cualquier decisión deberá ser firmada por más de un funcionario; e) La simplicidad y la transparencia del sistema administrativo y judicial: todas las partes interesadas en la decisión tienen el derecho constitucional a ser escuchados por la autoridad competente, todas las decisiones administrativas y judiciales deben hacerse por escrito, con motivos de legítimos, legales y las instrucciones dadas para la apelación; f) Solicitud de información sobre la labor de los funcionarios públicos; cualquier persona, en cualquier lugar puede solicitar información sobre los documentos en poder de las

autoridades públicas, a menos que exista una excepción específica establecida en la ley; g) La educación y el conocimiento de lo que la ley requiere: los ciudadanos tienden a estar bien informados sobre sus derechos y sobre la ley e insistirán de que el problema se trate adecuadamente, h) La innovación en e-democracia: en gran medida, las solicitudes y las peticiones pueden ser enviadas a las autoridades en línea; i) Facilidad y asequibilidad de llevar un caso a los tribunales por los que creen que sus derechos han sido violados (Comisión Europea, 2014: 6).

Reflexiones finales

Un estudio comparativo sobre la ética en los países miembros de la Unión Europea realizado por Timo Moilanen y Ari Salminen demostró que “El trabajo sobre la ética condujo a la reducción de la corrupción a su vez mejorando el crecimiento económico” (Moilanen *et al*, 2007: 53). En diversos países europeos, en particular en algunos de los miembros de la Unión Europea, se es consciente de la importancia de incorporar instrumentos éticos en las instituciones y de cómo estos tienen un papel esencial como incentivos de sanas conductas.

Los países con mayor transparencia y menor nivel de corrupción no sólo ponen especial atención a las instituciones formales sino también a las informales. Como se mencionó anteriormente, caso especial es Finlandia en la que la iglesia, la escuela, la familia, las dependencias de la administración pública son consideradas como instituciones formales, en tanto que las costumbres, los hábitos, las tradiciones son consideradas como informales. Formales o informales, las instituciones son objeto de atención por ser los mecanismos fundamentales en los que hay que inyectar valores para generar conductas que tiendan, no sólo a la supervivencia, sino a la construcción y operación del bien común.

En países en los que se impulsa una educación sólida, acompañada de valores, el honor, el prestigio son muy valorados. El miedo a perder la reputación es un factor que cohibe a la hora de realizar prácticas corruptas y, en caso de haberlas realizado, acaba llevándoles a la renuncia del puesto. Por el contrario, en países en los que los valores vienen perdiendo o han perdido

estima, reconocimiento y significado, poco importa si se pierde el honor pues es algo desconocido cuyo significado no les dice nada. A fin de evitar que los valores se degraden es importante contar con una política de dignificación de valores que rescate su significado y valor original.

La ética pública debe ser fortalecida hasta lograr que sea inherente en la gestión pública. Que sea parte de la naturaleza de las instituciones hasta lograr que los valores estén asociados directamente a los objetivos y metas de los programas de trabajo. Que todo servidor público actúe en su cotidianidad, si no acompañado de un conjunto de valores, sí al menos de uno, como dijera Max Werber: “la ética de la responsabilidad”.

La experiencia demuestra que la ética pública funciona y que puede ser la mordaza para controlar la corrupción. Corresponde a cada Estado definir la tensión de dicha mordaza.

Bibliografía

- Äijälä, Kirsi (2001), *Values in the Daily job civil servant's ethics. A handbook for the estate administration*, Finland, Ministry of Finance, personal Department State Employer's Office.
- Banisar, David (2009), "Tendencias y estándares internacionales sobre estímulo y protección de informantes internos. Whistleblowing", en: Irma Eréndira Sandoval (coordinadora), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México D. F., UNAM-Siglo XXI Editores.
- Confucio (2002), *Los cuatro grandes libros de Confucio*, Edimat libros, España, 127 pp.
- Cortina, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonio. Ética Pública y Sociedad*, ed. Taurus, Madrid.
- Diccionario de la Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, consultado en <http://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola/sobre-la-22a-edicion-2001> [03 de mayo de 2015].
- _____ (2014), *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, consultado en <http://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola/sobre-la-22a-edicion-2001> [13 de mayo de 2015].
- Demmke, Chritoph and Timo Moilanen (2012), *Effectiveness of public-service ethics and good governance in the central administration of the EU-27. Evaluating Reform Outcomes in the Context if the Financial Crisis*, Frankfurt, Peter Lang GmbH.
- European Comission (2014), *Finland to the EU Anticorruption Report*, Bruselas.
- _____ (2014) *Country Sheet Finland, EU anti-corruption report 2014*, Bruselas.
- Gobierno de Cataluña (2008), *Ley que crea la Oficina Antifraude de Cataluña*, España, 5 de noviembre.
- Joutsen, Matti and Juha Keränen (2009), *Corruption and the prevention of corruption in Finland*, Helsinki, Ministry of Justice.
- Moilanen, Timo and Ari Salminen (2007), *Comparative study on the public service ethics of the EU member states*, Helsinki, Ministry of Finance. Research and studies.
- OECD (2014), *How's life in Finland?*, Paris, OECD Better life initiative.
- OLAF, (2003), *Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea.
- Salinen, Ari, Olo-Pekka Viinamäki y Rinna Ikola-Norrbacha (s.a.), "El control de la corrupción en Finlandia" consultado en http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf [11 de mayo de 2015].
- Selovuori, Jorma (edited) (1999), *Power and bureaucracy in Finland 1809-1998*, Helsinki, Prime Minister's Office.

Tiihonen, Paula "Good Governance and corruption in Finland" in Seppo Tiihonen, *The history of corruption in central government*, Finland, International Institute Administrative Sciences (IIAS).



EL PAPEL DE LAS VIRTUDES PÚBLICAS EN LA CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO, CON REFERENCIA ESPECIAL A LAS VIRTUDES JUDICIALES

Edgar Ramón Aguilera¹

¹ *Profesor-investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.*

1. Derecho, moral y virtudes

Cuando se habla de las relaciones que entre el derecho y la moral pueden gestarse es frecuente que sólo se tome en cuenta el contenido del primero -es decir, lo que las normas jurídicas disponen-, y/o la forma, diseño o estructura genérica del conjunto de instituciones vigentes en alguna sociedad. Pues bien, coincido con Guillermo Lariguet en que este tipo de análisis es insuficiente, principalmente porque no le presta la debida atención al elemento humano. En otras palabras, si un sistema jurídico es legítimo (y de ahí uno de los nexos entre el derecho y la moral), o lo que es lo mismo, determinar si vivimos o no en el marco de un Estado de Derecho, no es algo que dependa exclusivamente de la configuración institucional del sistema (de si cuenta o no con legislaturas, cortes, mecanismos de defensa de la Constitución, etc.), sino también, y muy importantemente, de los rasgos de carácter² que posean los funcionarios públicos, es decir, de las virtudes de estos personajes (Lariguet, 2013: 113-114).

Pero ¿qué son las virtudes? Podemos decir que el término “virtudes” designa “ciertas disposiciones estables de carácter, armónicamente integradas, que conducen al agente a actuar adecuadamente desde el punto de vista ético, respondiendo de manera correcta a los desafíos morales (entre ellos, los dilemas), que se le presentan” (Lariguet, 2013: 113). Sin ánimo de ser exhaustivo, a continuación me referiré a un conjunto de virtudes que deberían poseer particularmente los jueces, sobre todo, como he dicho antes, en el contexto de un Estado de Derecho. Para ello seguiré de cerca el pensamiento de la profesora Amaya, quien es una de las principales promotoras del giro aretáico en la filosofía del derecho, no sólo en México, sino a nivel internacional.³

2. Virtudes judiciales

Comenzaré tratando una de las virtudes cardinales del juez, sobre todo en lo relativo a sus actividades argumentativas o de fundamentación de sus deci-

² Para una excelente introducción al tema del *carácter moral* desde el punto de vista filosófico, véase (Homjak, M., 2001).

³ Para adentrarse en una de las propuestas más actuales sobre cómo emplear la teoría de la virtud en el campo de la filosofía del derecho, recomiendo ampliamente, entre otros, la revisión de los siguientes trabajos de Amalia Amaya: (Amaya, A., 2013a; 2013b; 2013c; 2012; 2009; 2008). Así mismo, para una introducción general a la aplicación de la teoría de la virtud en los campos de la epistemología y de la ética, véanse (Greco, J., y Turri, J., 2013; Hursthouse, R., 2013).

siones, que es la llamada “sabiduría práctica” o “frónesis”. Esta virtud consiste en la capacidad de reconocer los requerimientos que las situaciones imponen al comportamiento; en la habilidad de detectar las distintas razones para la acción que se dan en cada caso concreto. En otras palabras, es la capacidad para identificar cuándo la situación es tal que apartarse de la norma jurídica que, en principio, la contempla, está justificado; es decir, cuándo hay excepciones que derrotan la aplicabilidad de la norma en cuestión, mismas que no pueden ser codificadas en su totalidad con antelación, sino que gracias a la virtud en comento, son encontradas caso por caso (Amaya, 2013a: 19-20).

En este sentido, el juez dotado de sabiduría práctica posee una refinada capacidad de percepción, una manera distintiva de “ver” o de aproximarse a la situación, con base en la cual, no descuida ninguna consideración relevante (Amaya, 2013a: 21-22). Pero además, dicho juez, contrario a lo que normalmente se supone que debería ser, no analiza las cuestiones desde una perspectiva “fría” o puramente intelectual, sino que tiene la respuesta emocional apropiada en cada caso, misma que es una parte constitutiva de la clase de percepción anteriormente aludida (Amaya, 2013a: 22-24).

Así mismo, el despliegue de esta virtud por el juez que la posee comprende, además de la elección de la mejor solución, la crucial etapa precedente que consiste en esforzarse por elaborar la descripción más lúcida posible del caso y de los problemas que plantea para la decisión correspondiente (Amaya, 2013a: 24-27). Entre tales problemas, el juez puede enfrentar un conflicto de valores, en cuyo caso, la sabiduría práctica se manifiesta: 1), en la identificación concreta de cuáles son esos valores; 2), en la identificación de cuál es el contenido más apropiado de los mismos para la situación actual (para lo cual el juez puede echar mano de concepciones previas o bien, darse a la tarea de desarrollar las propias), y; 3), en la detección de qué es lo que cuenta como una realización, promoción o materialización de dichos valores en el contexto de la situación específica (Amaya, 2013a: 27-29).

Es importante mencionar que la frónesis no es una habilidad infalible de tomar decisiones, ya que incluso un juez virtuoso puede equivocarse. De hecho, con base en otras virtudes como las de la apertura de mente y la humildad, el juez asume frontalmente la posibilidad que existe de que incurra en el error y, por tanto, se vuelve todavía más cauteloso en el escrutinio del asunto (aunque es

perfectamente consciente de que, aun en ese caso, el yerro permanece latente). Pero además, no es una habilidad que se ejercita intuitivamente sin necesidad de explicación alguna. Al contrario, una faceta imprescindible de la sabiduría práctica es la capacidad que confiere a su poseedor (en este caso, al juez) de ofrecer razones, no sólo explicativas, sino justificativas, de su decisión. De ahí, como dijimos, su importancia para las actividades judiciales de argumentación o de fundamentación de decisiones (Amaya, 2013a: 21-22).

Ahora bien, la sabiduría práctica es una de las denominadas virtudes “epistémicas”, entre las cuales figuran también, las de la “apertura de mente”, la “humildad intelectual” (anteriormente referidas), la “autonomía intelectual” y la “perseverancia”. Al lado de éstas, tenemos a las virtudes “morales” y a las “institucionales”. Entre las primeras destacan la “honestidad”, la “imparcialidad”, la “valentía”, la “templanza” y la “magnanimidad”. Y entre las segundas, la capacidad de “consensar” y las propias del “buen comunicador”. Por su parte, la sabiduría práctica también puede ser considerada una “meta-virtud” en la medida en que es la mediadora entre las demandas que al agente le imponen virtudes diferentes. Dicha función mediadora implica entonces, alcanzar el famoso “justo medio” aristotélico (Amaya, 2013a: 34-36).

Otras virtudes judiciales igualmente importantes (a la par de la frónesis) son: La llamada “integridad judicial” o “fidelidad al derecho”, de acuerdo con la cual, el juez lleva a cabo sus deliberaciones desde el punto de vista de alguien que acepta las normas jurídicas que estructuran y constriñen sus procesos de toma de decisión y que está dispuesto a guiar su conducta conforme a tales pautas. Como sabemos, y esto tiene relación con el ejercicio de la sabiduría práctica, la disposición en cuestión no tiene que ser definitiva o concluyente, sobre todo en lo que respecta a las normas jurídicas sustantivas que, en principio, son relevantes para el caso concreto. En suma, esta virtud constituye una tendencia a darle al ordenamiento jurídico una genuina oportunidad de que los asuntos sean resueltos con base en sus disposiciones; una tendencia a no precipitarse en la determinación de que cierta norma relevante no es aplicable sin más, ya que tal vez todavía pueda recurrirse a una revisión más escrupulosa de los materiales jurídicos o a principios y/o valoraciones de la finalidad o función de la o las normas en juego (Amaya, 2013a: 36).

Por otra parte, tenemos las virtudes del juez en su faceta de decisor o juzgador de los hechos (o de *trier of fact*, como suele llamarse en el mundo anglo-sajón a esta función), es decir, las virtudes relevantes cuando el juez da por probados ciertos enunciados fácticos (referidos a las circunstancias o supuestos contemplados en la norma respectiva). Entre tales virtudes se hallan las de ser imparcial en el sentido de considerar seriamente las hipótesis en cuestión (por ejemplo, que Pérez es culpable y que Pérez no es culpable), la de estar dispuesto a tomar en cuenta hipótesis alternativas (incluso generadas por el propio juez), la de cambiar de opinión frente a nuevas pruebas, etc. (Amaya, 2013c: 24-27).

Habiendo hecho esta breve exposición de las virtudes más sobresalientes de los jueces, es momento ahora de volver a nuestro punto de coincidencia con Lariguet de que si un sistema jurídico es parcialmente legítimo, ello no depende exclusivamente de la configuración institucional que posee, sino de los rasgos de carácter (o virtudes) que deberían satisfacer sus funcionarios. Contando ya con este somero panorama de las virtudes judiciales podemos ver por qué esto es así. Y es que suponiendo que un sistema jurídico observa mínimamente los principios del Estado de Derecho, todavía puede ser que opere mediante “jueces avispas” (como los llama Lariguet en alusión a la obra de Aristófanes), es decir, a través de jueces entregados a vicios de carácter tales como la inclemencia, la soberbia, el resentimiento social, la vanidad, la cobardía, la cólera, la avaricia, la ira, la parcialidad, etc., que influyen directamente en el contenido injusto e inmoral de ciertas decisiones judiciales. O viceversa, si se trata de jueces virtuosos (en los términos apuntados), ellos pueden contribuir a enmendar, al menos en parte, la inmoralidad o injusticia de la ley, precisamente echando mano de la solución virtuosa de los asuntos de su competencia.

La pregunta que surge en este punto es ¿cómo contribuir a la formación de funcionarios virtuosos y particularmente de jueces virtuosos? El problema es multifactorial y, por ende, sumamente complejo. Aquí no puedo más que hacer una muy apretada referencia a algunas sugerencias planteadas en la literatura:

De entrada, dicha formación no puede centrarse solamente en la fase en que el juez ha entrado en funciones. Sin duda este periodo es muy importante pero, en todo caso, es conveniente concebirlo como una continuación de la

educación en virtudes que es deseable comience desde etapas tempranas. De hecho, en etapas tan tempranas como la infancia y particularmente en los primeros años, en donde, con base en las investigaciones empíricas pertinentes, se recomienda consolidar, mediante estilos parentales apropiados, un apego seguro en el infante, y proceder paulatinamente promoviendo la conformación de lazos solidarios con su comunidad al ir creciendo (ello contribuirá a un adecuado desarrollo de la “personalidad moral” del individuo). Aunado a lo anterior, se sugiere mantener contacto frecuente con ejemplos de “conducta virtuosa”, de donde el pupilo pueda, por vía primero de la imitación y luego del hábito, inducir e interiorizar un acervo de principios para guiar su futuro comportamiento, adquiriendo en algún momento la consciencia plena de que se trata de principios en constante evolución, dinámicos e inherentemente derrotables si así lo requieren las circunstancias particulares de cada caso (lo cual es la base para el desarrollo de la sabiduría práctica) (Narváez, *et al*, 2009; Spiecker, 2005).

Siguiendo la recomendación referida a la exposición constante a ejemplares de virtuosismo ético y ubicados ya en el periodo en que el juez se encuentra ejerciendo sus funciones (sin excluir que esto pueda darse desde la carrera), Amaya propone la conformación de un canon de modelos paradigmáticos de conducta judicial, mismo que puede estar compuesto de casos o sentencias que exhiban en sus argumentos el despliegue de virtudes, o bien de (o incluso, aunado a) la experiencia de funcionarios judiciales virtuosos, nacionales o extranjeros, reales o ficticios. La posibilidad de incluir casos de ficción en el canon mencionado, a su vez, abre la puerta para que artes como el cine y/o la literatura desempeñen un papel crucial en la formación virtuosa de los jueces (Amaya, 2013b).

Uno de los objetivos prioritarios de este tipo de formación ética (basado en virtudes) es que, en sus deliberaciones el juez amplíe su horizonte de opciones a fin de incluir cómo habría actuado en el caso concreto, un juez virtuoso, y que con el tiempo, se habitúe a comportarse de ese modo. Eventualmente, esto podría dar lugar a que asumamos una visión de las condiciones bajo las cuales las decisiones judiciales están justificadas, según la cual, lo estarán si corresponden con la forma en que un juez virtuoso habría podido decidir el asunto en cuestión (Amaya, 2012).

3. De cómo las situaciones y el sistema contribuyen a la transformación del carácter (o al desarrollo de vicios)

En la sección previa, al referirnos a la relación entre la legitimidad de un sistema jurídico y los rasgos de carácter de sus funcionarios, mencionamos que cierto tipo de jueces -los que constantemente exhiben vicios tales como la inclemencia, la corrupción, la soberbia, la avaricia, la codicia, el resentimiento social, la cobardía, etc.-, pueden contribuir (o estar contribuyendo), mediante sus resoluciones ética y jurídicamente defectuosas,⁴ a la inmoralidad e injusticia del derecho y, por tanto, a la disminución gradual de su legitimidad.

Pues bien, esta forma de plantear las cosas, que es la más común, pone el acento en ciertas características, atributos, propensiones o cualidades personales (en nuestro caso, en ciertas características de los jueces). Dicho enfoque es denominado “disposicional” (Zimbardo, 2008: 27-30) y se basa en la intuición ampliamente difundida de que las acciones realmente malas (como la tortura, el homicidio, etc.), son generalmente llevadas a cabo por individuos perversos, es decir, por monstruos que encarnan todo lo que hay de oscuro y sombrío en la naturaleza humana.

La popularidad de la intuición en comento se debe en parte, a que es convenientemente cómoda. Asumirla nos permite poner una enorme distancia (miles y miles de kilómetros o hasta años luz) entre esos monstruos y la manera en que nos percibimos a nosotros mismos (como gente “decente”). Al compararnos con esas criaturas aberrantes, siempre salimos ganando, ya que disminuimos la responsabilidad por nuestros actos, o incluso nos absolvemos completamente, pensando “bueno, al menos no soy como ellos” o “lo que hice –o estoy pensando hacer- no es, ni de cerca, tan grave como lo que los seres verdaderamente malvados hacen”.

⁴ Si se trata de jueces viciosos, seguramente no poseen la virtud de la sabiduría práctica o frónesis, lo cual los lleva a incurrir en fallas argumentativas cruciales o *falacias* (como técnicamente se les conoce), mismas que, por definición, sólo aparentan ser razonamientos correctos. Por ello es que la ausencia de la virtud en comento implica resoluciones defectuosas, también desde el punto de vista jurídico (no sólo del moral).

En palabras de Zimbardo:

La idea de que un abismo insalvable separa a la gente buena de la mala es reconfortante (porque) crea una lógica binaria que esencializa el Mal. La mayoría de nosotros percibimos el Mal como una entidad, como una cualidad inherente a algunas personas y no a otras. Al final, las malas semillas cumplen su destino produciendo malos frutos. Definimos el mal señalando a seres realmente malvados de nuestro tiempo como Hitler, Stalin, Sadam Hussein y otros dirigentes políticos que han orquestado matanzas atroces.... Mantener esta dicotomía entre el Bien y el Mal también exime de responsabilidad a la “gente buena”. Incluso la exime de reflexionar sobre su posible participación en la creación, el mantenimiento, la perpetuación o la aceptación de las condiciones que contribuyen al crimen, la delincuencia, el vandalismo, la provocación, la violación, la intimidación, la tortura, el terror y la violencia. (Nos decimos que) “el mundo es así; poco se puede hacer para cambiarlo y menos aún puedo hacer yo (Zimbardo, 2008: 27-28).

Retomando el caso de los jueces “avispa”, no estoy sugiriendo que no podamos describirlos como personas que en efecto, poseen –temporal o permanentemente– los vicios de carácter referidos, ni que no podamos responsabilizarlos moral y/o jurídicamente por sus acciones. Sin embargo, si nos interesa comprender su comportamiento de forma más holística (a los efectos de propiciar el cambio mediante políticas públicas adecuadas), quizá valga la pena remover por un instante el presupuesto implícito en el análisis “disposicional” que, de entrada, los sataniza y trata como “manzanas podridas” de las que debemos librarnos cuanto antes, para que, ya sin ellas, el sistema de impartición de justicia funcione adecuadamente, es decir, como naturalmente lo haría sin esos elementos anómalos o negativos. En otras palabras, quizá sea conveniente preguntarnos qué es lo que pudo haber operado su transformación parcial⁵ o permanente.⁶

⁵ Transformación que, asemejándose al personaje de Robert Louis Stevenson –el doctor Jekyll y el señor Hyde–, se manifiesta o se acentúa sólo cuando desempeñan sus funciones.

⁶ Sin dejar de contemplar, claro, la posibilidad de que no haya ocurrido tal transformación, o bien, que ésta haya sido mínima, dadas las predisposiciones o tendencias del individuo en cuestión.

Asumir este interés podría llevarnos (y así lo propongo) a adoptar un punto de vista incremental o gradual, el cual parte de la premisa básica de que, en cualquier momento dado, una persona puede poseer en mayor o menor medida un atributo determinado, como la inteligencia, el orgullo, la honradez o la maldad, dependiendo sí de la experiencia o de la práctica intensiva, pero también de intervenciones externas como el hecho de hallarse ante una oportunidad o situación especial (cuyo carácter excepcional puede desaparecer si encontrarse en esa situación se vuelve parte del entorno ordinario del agente).

Esto abona a la visión de que nuestra naturaleza es, en algún sentido, maleable; puede virar hacia el lado bueno o el lado malo del ser humano. Así, puede decirse que la línea que separa estos ámbitos es porosa o permeable. Centrándonos específicamente en la plausible intermitencia y gradualidad de la maldad (entendida en un sentido amplio), deberíamos considerar seriamente que todos (sí, tú, yo, el vecino, la profesora, algún familiar, un amigo, etc.), somos capaces de ella en función de las circunstancias. Considérese, por ejemplo, el caso de Adolf Eichman, el artífice de la logística de la transportación de los judíos a los diversos campos de concentración durante el Holocausto. Inspirándose en este personaje, Arendt acuñó su famosa tesis de la “banalidad del mal”, misma que hace referencia al hecho de que, en muchas ocasiones, son precisamente las personas comunes y corrientes -el ciudadano “normal” o “promedio”, como Eichman era considerado-, quienes se entregan, sin cuestionar, e incluso, con fervor, a la participación en atrocidades (Zimbardo, 2007).

En otras palabras -y sin que ello implique afirmar que la mayoría de nosotros sufrimos del denominado “trastorno disociativo de la identidad”-, es probable que nuestra personalidad no sea constante en el tiempo y en el espacio como solemos creer. Y es que no somos los mismos cuando trabajamos a solas o cuando lo hacemos en grupo, cuando nos hallamos en una situación romántica o en un ámbito educativo, cuando estamos con buenos amigos o entre una multitud anónima, cuando nos encontramos en el extranjero o en nuestro lugar habitual de residencia. En suma, las situaciones importan, ya que, en efecto, sin dejar de interactuar con (y depender de) las características, tendencias o disposiciones de cada persona, contribuyen determinadamente a elicitar o extraer de nosotros ciertas maneras de comportarnos, incluidas las moral y/o jurídicamente reprochables, de las que no pensábamos ser capaces. Este efecto se vuelve más fuerte, sobre todo cuando se trata de contextos

novedosos para los cuales no contamos con referentes en nuestra experiencia previa (Zimbardo, 2008: 28, 30, 292-294, 418-422).

Disciplinas como la psicología social, han puesto de relieve justamente ese poder e influencia de las situaciones para extraer de personas ordinarias (e incluso virtuosas), conductas reprobables (incluso violentas) que, en principio, eran inimaginables para ellas mismas. En esta línea se ubican los estudios ya clásicos de Milgram⁷ y Zimbardo.⁸

El primero de ellos –Stanley Milgram de la Universidad de Yale-, diseñó un ingenioso experimento para el estudio del fenómeno conocido como la “obediencia ciega a la autoridad” (Zimbardo, 2008: 356-367). Éste consistía en acordar con un voluntario que le sería pagada cierta cantidad de dinero a cambio de que fungiera como “maestro” en una dinámica especialmente creada para investigar “cómo mejorar la memoria en procesos de enseñanza-aprendizaje” (nótese el énfasis en el supuesto propósito “científico” de la actividad). A otro participante se le asignaba el papel de “alumno”. Su función sería la de memorizar un listado de pares de palabras a efecto de formar el par correspondiente cada vez que le fuera presentada una palabra de la lista. Por su parte, el maestro tendría que decir “correcto” si el alumno acertaba, o bien, darle una descarga eléctrica si se equivocaba. Las descargas se administrarían con intensidad progresiva presionando alguno de los 30 interruptores del panel de control, cada uno de los cuales representaban un aumento de 15 voltios respecto del anterior, comenzando por 15 voltios como descarga mínima y culminando en 450. Aclarados los roles, el experimentador, quien estaría presente en todo momento y se encargaría de presentar las palabras, conducía al alumno a la sala de al lado. Ahí se le sentaba, sus brazos se sujetaban con unas correas y se le colocaba el electrodo por el cual, si erraba, recibiría las descargas mencionadas. A su vez, se hacía una pequeña prueba con el maestro, suministrándole una descarga de 45 voltios (es decir, del nivel 3) a efecto de que se hiciera una idea de la sensación que tendría su colega luego de haber cometido algunos pocos errores. Por su parte, maestro y experimentador irían a la sala contigua para iniciar. En dicha sala había un interfon a través del cual maestro y alumno se comunicarían.

⁷ Véase el sitio: <http://www.stanleymilgram.com/>

⁸ Véase el sitio: <http://www.zimbardo.com/>

No obstante, en realidad, todo era un montaje cuidadosamente preparado. Así, luego de la primera prueba con el maestro, los interruptores dejaban de funcionar. Por otro lado, el alumno no era un participante al azar, sino un colaborador del equipo, quien finge las reacciones a las supuestas descargas eléctricas. De acuerdo con el guion previamente elaborado, en cierto momento el alumno comienza a equivocarse sistemáticamente y a incrementar la intensidad de sus reacciones dolorosas, primero gritando desesperadamente que ya no quiere contestar más ni seguir ahí, que nadie tiene derecho a retenerlo, y así hasta decir que siente que el corazón le falla. Luego, simplemente queda en silencio (con lo cual, es razonable suponer que ha perdido el conocimiento). Por su parte, el experimentador, de modo cada vez más drástico e insistente, exige al maestro que continúe castigando al alumno, recordándole que tienen un acuerdo previo que debe cumplir, que están contribuyendo al avance de la ciencia y mencionándole que no tendría que preocuparse, ya que, en todo caso, él (o sea el experimentador) se hará responsable por lo que suceda (Zimbardo, 2008: 356-361).

Milgram describió su experimento a un grupo de 40 psiquiatras a quienes les pidió que predijeran el porcentaje de ciudadanos estadounidenses que llegarían a presionar los 30 interruptores. Pensando que una conducta así sólo sería manifestada por personas sumamente sádicas, en promedio, el grupo calculó que menos del 1% de los participantes alcanzaría tales extremos y que la mayoría de la gente abandonaría el estudio cuando éste llegara al nivel 10 de descargas (150 voltios). La dura realidad es que 2 de cada 3 “maestros” (el 65%) llegaron hasta el final. La inmensa mayoría continuaron aplicando descargas a su “alumno”-víctima una y otra vez a pesar de sus súplicas cada vez más angustiosas para que pararan. De hecho, prácticamente la totalidad de participantes siguió adelante cuando ya no se escuchaba nada del otro lado del interfón, es decir, cuando era razonable suponer que el alumno había perdido el conocimiento, lo cual ocurría al alcanzarse los 330 voltios (Zimbardo, 2008: 362-363).

Por su parte, Philip Zimbardo ha recibido reconocimiento mundial por su experimento de la “prisión de Stanford” (Zimbardo, 2008: 49-347). Éste consistió en convocar a jóvenes universitarios a que a cambio de recibir 15 dólares diarios participaran en un simulacro de encarcelamiento que tendría

lugar en el sótano de la facultad de psicología de la Universidad de Stanford (especialmente condicionado para tales efectos) y que, en principio, duraría dos semanas. De entre quienes atendieron el llamado (alrededor de 100), se eligieron cuidadosamente a 24 estudiantes sobre la base, entre otras cosas, de estar en buenas condiciones de salud, de no tener antecedentes penales, ni trastornos mentales o emocionales. Se trataba pues, de una muestra representativa del típico universitario estadounidense de clase media, perfectamente “normal” según los estándares convencionales. Algunos de ellos (9) desempeñarían el rol de “reclusos”, mientras el resto, el de “guardias”. Los primeros debían permanecer las 24 horas en las instalaciones de la prisión fabricada, al tiempo que los segundos cumplirían con turnos de 8 horas.

Es importante mencionar que la asignación de la condición de “recluso” o de “guardia” fue aleatoria. Pues bien, la noche anterior a que el estudio diera inicio, Zimbardo se reunió con quienes desempeñarían el papel de guardias a efecto de comunicarles las instrucciones pertinentes. En términos generales los guardias se abocarían a “mantener el orden” sin recurrir al uso de la fuerza. En esa misma reunión se les entregó el uniforme tradicional color kaki, unas gafas oscuras de gota grande que les cubrían gran parte del rostro y una macana. Al día siguiente y para que las circunstancias fuesen más realistas, policías de Palo Alto contribuyeron con Zimbardo arrestando a quienes serían los reclusos y transportándolos en patrulla a la prisión. A los reclusos sólo se les pidió que estuvieran listos para comenzar su participación en cierta fecha, pero no sabían que la dinámica comenzaría con una detención muy próxima a como ocurre en la práctica policial cotidiana. Antes de enviarlos a sus respectivas celdas, se les desnudó completamente y se les pidió que vistieran una bata abierta por la espalda, sin que llevaran ropa interior; se les asignó un número, el cual venía adherido a la bata, y se les colocó una media en la cabeza para simular que habían sido rapados. Así mismo, se les formó en línea a efecto de comunicarles las reglas de convivencia que debían observar, las cuales, entre otras cuestiones, establecían que sólo podían tardar 5 minutos en el baño y que al hallarse en ese recinto siempre estarían supervisados, que fumar, recibir correo y atender a visitas eran privilegios otorgados discrecionalmente por los guardias, que entre ellos deberían dirigirse por su número exclusivamente, que al dirigirse a un guardia lo harían llamándolo “Señor oficial de prisiones”, que debían dejar de referirse a su situación como un “experimento” o “simulacro”,

que sólo podían dejar la cárcel al cumplirse el plazo de dos semanas o antes, si luego de solicitarla, obtenían su “libertad condicional” (lo cual acarrearba la renuncia a su paga), que debían hacer del conocimiento de los guardias cualquier incumplimiento de las normas por parte de alguno de sus compañeros, y que la no observancia de dichas disposiciones podía ser motivo de castigo.

Lo que se observó en el transcurso del experimento fue un abanico de conductas que aun hoy continúan impresionando a académicos y al público en general (Zimbardo, 2008: 271-316). Entre las cosas que más impacto causaron fue la rapidez con la que ambos grupos se apropiaron de sus roles respectivos. En pocos días, sus vidas se habían reducido a lo que experimentaban como guardias o reclusos en la situación “total” en la que se encontraban. En este sentido, y gracias a la vaguedad de las instrucciones que les fueron dadas, al insuficiente monitoreo de parte de Zimbardo, así como a la discrecionalidad subyacente al conjunto de reglas que impusieron a los reclusos, los guardias se entregaron de formas cada vez más creativas y sádicas a la imposición de castigos humillantes y abusivos so pretexto de mantener el orden. Estos incluían actividades físicas (lagartijas, sentadillas, etc.), la interrupción del ciclo de sueño, el aislamiento del resto del grupo, hacer de todo un privilegio dispensado a capricho, quitar el colchón de las camas, obligar a que se durmiera en el piso, la división del grupo en “buenos” (que se subordinan en todo momento) y “malos” (que no quieren aceptar la autoridad y que incitan al desorden), castigar a todos por culpa de alguna de las acciones o actitudes de los “malos”, provocando con ello la desunión, el decaimiento del ánimo y la complicidad progresiva con los guardias para quebrar el espíritu de los “rijosos”, etc. Sin embargo, luego de un intento de amotinamiento y para contener el incipiente aire de rebelión que flotó en los primeros días, a las prácticas anteriores se adicionaron humillaciones sexuales tales como la simulación de actos de sodomía. Por su parte, luego del intento de insurrección que tuvo lugar en el segundo día del experimento (en el que los reclusos se atrincheraron en sus celdas poniendo sus camas contra las puertas) y de la forma tan brutal –aunque no física- en que fue sofocado, los reclusos paulatinamente adoptaron una actitud pasiva, de depresión, de acatamiento total y de indefensión aprendida (sobre todo luego de que entendieron que hicieran lo que hicieran, serían castigados en mayor o menor grado), al punto incluso de preferir que un compañero fuese aislado del resto en una celda reducida y a oscuras con tal de que no les fuese retirado el derecho a la cena de aquella noche.

Otro acontecimiento clave fue que el propio Zimbardo y muchos observadores externos que éste invitó (incluyendo un sacerdote), no fueron capaces de sentir empatía por el sufrimiento de los reclusos y fueron indiferentes a los abusos de los guardias. Es como si el hecho de que se tratara de un estudio debidamente financiado por instituciones gubernamentales, coordinado por expertos, que contaba incluso con la colaboración de las autoridades (recuérdese el arresto y la transportación en patrulla de los reclusos) y que estaba orientado a investigar cuestiones tan cruciales como las causas del comportamiento antisocial, los hubiera impedido –aunque sea temporalmente– para la reflexión ética. De hecho, no fue sino hasta que la nueva asistente de Zimbardo lo confrontara con firmeza que éste decidió finalmente suspender el experimento en el sexto día (mucho antes de lo planeado).

Con base en su propia experiencia en Stanford y en los estudios que continuaron, con ciertas variantes, la pauta marcada por Milgram, Zimbardo ha desarrollado una teoría que identifica ciertos factores constitutivos de la estructura de ciertas situaciones, que contribuyen a efectuar una transformación (temporal o permanente) en el carácter de quienes participan de aquellas. Una transformación tal que les hace desplegar conductas de las que no se consideraban capaces por percibirse (y ser percibidos por los demás) como gente ordinaria, promedio o normal (Zimbardo, 2008: 393-422). Entre dichos factores figuran prominentemente los que conducen a la “deshumanización” de nuestros congéneres, a nuestra “desindividuación” (o “despersonalización”), a la “dispersión de la responsabilidad”, a la “maldad por inacción” y esencialmente a nuestra “desconexión moral”. Todos ellos se montan sobre (y explotan o sacan partido de) un aparataje de tendencias humanas como la de actuar de conformidad con el grupo social de referencia motivados por el deseo de ser aceptados y de pertenecer, o la disposición a obedecer (incluso ciegamente) a las figuras de autoridad.⁹ A continuación aludiré a algunos ejemplos concretos del papel desempeñado por tales factores:

a) La “deshumanización” en acción

El hecho de que a los reclusos de la prisión de Stanford se les haya sometido a rituales iniciales autorizados de degradación como el ser desnudados, el que

⁹ Aunado a este análisis *situacional*, Zimbardo desarrolla un componente *sistémico* como parte también crucial de su análisis, al que me referiré posteriormente.

se les identificara sólo mediante números, el que no se les permitiera vestir una indumentaria convencional (por ejemplo, pantalón y camisa), aunado a una reglamentación que más allá de imponer el orden y la disciplina, de entrada los concebía como entes sin derechos, sólo con deberes, son ejemplos de factores situacionales que deshumanizan a las personas, que las rebajan al estatus de cosas u objetos, de los cuales uno puede adueñarse y tratar abusivamente sin consideración alguna de sus estados internos, de su sufrimiento, de sus sentimientos. Aunque no de forma explícita, los rasgos referidos –que ya estaban ahí como parte de las condiciones iniciales del experimento, es decir, antes de la escalada en el tratamiento indigno a los reclusos-, de manera subrepticia, sutil e imperceptible, mandaron el mensaje de que los internos eran inferiores, algo menos que seres humanos. No es extraño pues, que si ese era el supuesto del que partía la propia institución –en este caso, el experimento que simulaba una cárcel- los guardias sólo lo complementarían poniendo su sello particular.

b) El factor de la “desindividuación” (o de la “despersonalización”)

Por otro lado, el empleo de gafas oscuras que cubrían buena parte del rostro de los guardias, el muro que separaba las salas donde se hallaban maestro y alumno en el estudio de Milgram, y cosas semejantes, le confieren a las personas una sensación de anonimato (ahí el elemento de desindividuación) bajo la cual es más fácil permitirse ciertos deslices que, dependiendo de las circunstancias, pueden escalar a conductas depravadas y crueles.

c) La dispersión de la responsabilidad

Así mismo, el que el experimentador en el estudio de Milgram –alguien que ante los ojos del maestro, representaba la figura de autoridad propia de un experto, la voz misma de La Ciencia-, mencionara insistentemente que en última instancia, la responsabilidad por lo que le ocurriera al alumno recaería exclusivamente en él, contribuyó a la configuración de un entorno de responsabilidad dispersa o distribuida, al que normalmente le concedemos (ilusoriamente) cualidades exigentes, al menos en lo que hace a nuestro comportamiento. En breve, ante estas situaciones solemos reaccionar pensando que tal vez estamos equivocados en nuestra apreciación inicial de lo que se nos pide hacer como algo inmoral o injusto y/o en todo caso, que si al final resulta serlo, no es nuestro problema. Y

ello debido a que ahí tenemos a una persona a la que le atribuimos autoridad teórica o científica, con todo el respaldo institucional posible, solicitándonos, e incluso, exigiéndonos que hagamos o dejemos de hacer algo. Seguramente este individuo sabe mucho más que nosotros y ya ha pensado previamente en la logística respectiva y en sus implicaciones. Pero además, nos asegura que él se hará cargo de rendir cuentas por lo que pase.

Ahora bien, desarrollado el componente situacional de su propuesta, en este momento es pertinente introducir el componente “sistémico” del análisis que ofrece Zimbardo. Y es que en muchas ocasiones, las situaciones referidas, que –como se ha dicho-, se configuran mediante la combinación de factores estructurales conducentes a la deshumanización, la desindividuación, la dispersión de la responsabilidad y en última instancia, a la desconexión moral de sus participantes –con base en lo cual, aquellos terminan comportándose de forma cruel y despiadada- no se presentan como tales de manera azarosa, sino que son promovidas, fomentadas, permitidas o toleradas por otros actores que generalmente fungen como autoridades superiores en el contexto relevante (Zimbardo, 2008: 294-316, 418-422).

Para explicar cómo embona este componente sistémico seguiremos una metáfora: Podríamos decir que el análisis de corte disposicional equivale a considerar a los perpetradores de esta clase de conductas abusivas como “manzanas podridas”, es decir, como elementos que, de entrada, ya vienen “echados a perder”, infectados por sus propias predisposiciones y rasgos de personalidad. Bajo esta óptica, la solución estriba simplemente en remover –y en echar a la hoguera- a los frutos malos y sustituirlos por frutos saludables. Por su parte, el análisis situacional nos insta a considerar, además de lo anterior, los efectos que puede tener el tipo de “cesto” que contiene las manzanas, lo cual es importante en virtud de que, asumiendo este enfoque, cabe la posibilidad de que aun suplantando a los elementos negativos, persista la comisión de actos reprochables. Y por último, la perspectiva sistémica nos invita a considerar también, el aporte que a la situación hacen los “fabricantes de los cestos”.¹⁰

¹⁰ Una metáfora más: Un platillo puede dejarnos un mal sabor de boca (lo que sería el equivalente del reproche moral hacia las conductas desplegadas) en parte por los productos de mala calidad empleados (análisis disposicional), pero también por los aderezos, especias y condimentos usados (análisis situacional) y, además por la incompetencia del cocinero que lo preparó o por la receta deficiente que siguió (análisis sistémico).

La pregunta que surge ahora es ¿cómo pueden contribuir los fabricantes de los cestos, es decir, el Sistema, a la situación? Y la respuesta tiene que ver, al menos, con tres cuestiones: Con lo que se conoce como “adoctrinamiento”, que consiste en una práctica multiforme y con diversos grados de intensidad, cuyo propósito es convencer a los participantes (a veces al extremo del fanatismo) de que han sido llamados a defender una causa, en principio, justa y trascendente, a costa de lo que sea que se interponga en el camino. En contra incluso de sus propias creencias previas o privadas, las cuales si osan contradecir o cuestionar la doctrina oficial son vistas como un signo de debilidad, de falta de fe y de compromiso. De hecho, la resistencia a abrazar el Dogma coloca a los adoctrinados disidentes en la ruta de convertirse (también) en el enemigo, a quien, se le sataniza y/o deshumaniza (Zimbardo, 2008: 378-382). Aunado a lo anterior, el aporte del sistema tiene que ver con la omisión consistente en un monitoreo deficiente, o incluso, inexistente, de las situaciones concretas, y, en íntima conexión con este elemento, con la impunidad generalizada de los perpetradores de atrocidades (Zimbardo, 2008: 485-549).

Como lo señalan los recientes estudios en torno al fenómeno de la “criminalidad sistemática o por sistema”, que buscan comprender las raíces de la comisión de crímenes internacionales como el genocidio o los crímenes contra la humanidad –como las detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas, ejecuciones extra-judiciales, etc., que se cometen al amparo de una política de Estado-, estas contribuciones del sistema a la configuración de las situaciones anómalas que hemos venido comentando tienen el efecto de distorsionar el trasfondo de reglas sociales, morales y jurídicas que normalmente prohíben la comisión de las conductas en cuestión, de modo que hacen creer (razonablemente) a los participantes, que en las circunstancias actuales (y por tiempo indeterminado o hasta nuevo aviso), estarán permitidas o, que al menos, serán toleradas (a la manera de los famosos “daños colaterales”). Por ello, los actos constitutivos de crímenes internacionales son considerados en términos generales, como “crímenes de obediencia” (Kelman, 2009: 26-29), en virtud de que sus perpetradores obran pensando que se ajustan a la política instaurada, es decir, creyendo que se encuentran autorizados para tales efectos (y que eso es lo que se espera de ellos). Pero el punto crucial es que dicha creencia está, hasta cierto punto, justificada sobre la base del sutil (y a veces no tan sutil) pero efectivo respaldo institucional que se traduce, como hemos dicho, en la

impunidad sistemática de sus actos. Este es el fundamento para que, a nivel internacional, mediante procedimientos ante la Corte Penal Internacional, se intente responsabilizar no sólo a quienes personalmente ejecutan genocidios y crímenes contra la humanidad, sino también a gente ubicada más arriba en la cadena de mando respectiva (generales, etc.), hasta alcanzar incluso a miembros de las altas esferas políticas y gubernamentales (como el Presidente, su Gabinete y otros funcionarios de niveles semejantes) (Gattini, 2009; Ambos, 2009; Van Der Wilt, 2009; Zimmermann, et al, 2009).

Ahora bien, empleando la terminología de Fernández Dols (Oceja *et al*, 1992; Fernández, 1993), podemos decir que el adoctrinamiento permanente, aunado a la sistemática falta de monitoreo e impunidad de quienes cometen estos actos, convierten a las normas sociales, morales y jurídicas que normalmente serían pertinentes para orientar el comportamiento de los individuos en esos contextos, en “normas perversas”, es decir, en normas que pese a los casos esporádicos de cumplimiento voluntario y/o de aplicación por parte de las instancias competentes, generalmente no se cumplen ni se aplican. Y esto sucede debido al surgimiento de un sistema paralelo de reglas sociales que, en la práctica, las neutraliza o torna ineficaces, al tiempo que establece las formas aceptadas de vulneración de aquellas normas oficialmente vigentes. En el caso de los crímenes internacionales mencionados con anterioridad, son las normas jurídicas nacionales e internacionales relevantes (protectoras de derechos humanos) las que más claramente se transforman en normas perversas (en el sentido anotado).

Es importante enfatizar que el sistema normativo paralelo que surge para tornar en permitidas, o al menos, en toleradas, a las conductas originalmente proscritas por las normas jurídicas y para especificar la forma aceptada de llevarlas a cabo (cómo proceder en la aplicación de métodos de tortura, en las detenciones arbitrarias, etc.), está conformado por reglas sociales, o más técnicamente, por convenciones constitutivas y/o de coordinación que surgen explícita o implícitamente, así como, consciente o inconscientemente. Esto significa que una de las razones principales por la que los participantes de las prácticas resultantes intervienen en ellas de acuerdo con el rol o funciones que les corresponde desempeñar, consiste en que los demás miembros (o la mayoría) del grupo al que se desea pertenecer (o continuar siendo miembro),

también lo hacen, y además, tienen la expectativa recíproca de que cada quien realizará la aportación que le corresponde. Con un mínimo de complacencia o de participación en la práctica, se asegura la perpetuación de la misma, así como el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre los participantes, ya que ahora todos son cómplices, y si alguno se atreviera a salirse del redil, a no sujetarse al “programa”, en el aire flota la amenaza, no sólo del ostracismo, sino de la aplicación, ahora sí, de las normas oficialmente vigentes que, recordemos, en términos generales, prohíben lo que hacen vinculando dicho comportamiento con sanciones y/o penas de gravedad variable (por ello es que la definición de normas perversas incluye la posibilidad de que dichas normas, pese a ser generalmente incumplidas e inaplicadas, se apliquen, en principio, de forma esporádica, pero ello dependerá de si sirve o no a los intereses de quienes negocian o imponen las formas aceptadas en que son sistemáticamente transgredidas).

El análisis sistémico de la maldad propuesto por Zimbardo (el cual, como vimos, presupone el situacional y el disposicional), mismo que aquí hemos complementado con las aportaciones de las investigaciones relativas a la criminalidad sistemática y a las llamadas normas perversas, es sumamente relevante para una discusión sobre la patología y eventual extinción o inexistencia de un sistema jurídico.

En este sentido, una modalidad de sistema jurídico patológico puede ser aquel que se aleja progresivamente de los principios constitutivos del Estado de Derecho. Ahora podemos ahondar un poco más diciendo que entre los principios más importantes que pueden paulatinamente dejar de observarse se encuentran –aunque no exclusivamente– los del “debido proceso”. Dicha inobservancia a su vez puede traducirse (y así suele ocurrir) en la comisión de conductas y delitos tales como la detención arbitraria, la desaparición forzada, la tortura, las ejecuciones extra-judiciales, etc. Pero como hemos visto, es probable que si tales conductas se vuelven cotidianas, de ello no sean responsables sólo los jueces “avispas” a los que se ha aludido –junto con otros operadores jurídicos (como el ministerio público, la policía, etc.)–, sino también un conjunto (quizá extenso) de funcionarios de alto nivel en las jerarquías de autoridad del Estado, quienes básicamente mediante el adoctrinamiento (y/o la propaganda), la falta de monitoreo y la creación de un entorno de

impunidad, contribuyen a convertir ciertas normas jurídicas cruciales –porque limitan los abusos de poder más grotescos a los que se presta su ejercicio- en normas perversas y, aunado a ello, a la configuración endémica de situaciones con factores estructurales tendentes a la deshumanización de las víctimas de abusos, a la desindividuación de los perpetradores y a la dispersión de su responsabilidad (es decir, a que piensen que otros se harán responsables si es que alguna vez llega ese momento), lo cual, a su vez conlleva la transformación parcial o permanente de la personalidad o carácter del individuo o funcionario que participa frecuentemente de esas situaciones.

En un escenario así, el sistema jurídico en cuestión se encuentra peligrosamente en la ruta de dejar de existir como tal y de convertirse en un sistema simulatorio de derecho, en una farsa de sistema jurídico, en un mecanismo que ya no reúne los requisitos mínimos para predicar de él dicho estatus. Es conveniente enfatizar que no es que dicho sistema deje de existir como una estrategia de control social. De hecho, en ese sentido puede ser sumamente eficaz. Y a su eficacia contribuye precisamente el que se aprovecha de la infraestructura institucional de la que un sistema jurídico genuino se vale y del poder -ahora desatado o ilimitado- que se ejerce y canaliza a través de aquella.

La pregunta que surge es ¿cómo revertir los efectos del distanciamiento progresivo y sistemático de los principios del Estado de Derecho? ¿Cómo devolver a un sistema jurídico patológico al camino correcto? ¿Cómo curarlo? ¿Cómo resucitar a un sistema jurídico extinto? A una sugerencia mínima y quizá utópica dicaremos la siguiente sección.

4. Resistiendo el poder de las situaciones y del sistema: Un llamado al “heroísmo ordinario”

Si en la sección previa nos centramos en los jueces “avispa” y en la posibilidad de que su carácter se halle resintiendo los efectos de una transformación parcial o permanente derivada de su continua exposición a ciertas situaciones –y al poder del sistema- que extraen de ellos conductas inmorales o injustas de las que podrían sentirse incapaces previo a su comisión (o en condiciones “normales”), aquí retomaremos la conveniencia general de desarrollar un conjunto de virtudes, lo cual concebiré como una estrategia prometedor de resistencia –o

de intervención- ante tales transformaciones. Sin embargo, en esta oportunidad me referiré sólo a una de ellas, misma que, si bien es cierto que tiene relación con otras virtudes como la autonomía intelectual, la perseverancia y la valentía, ha sido estudiada -entre otros, por Zimbardo-, específicamente bajo el nombre de “heroísmo” (Zimbardo, 2007).

Pues bien, una actitud heroica no sólo conduce a no participar activamente en conductas abusivas, crueles, injustas o inmorales como las reseñadas en el apartado anterior, sino también y muy importantemente, a la no aprobación tácita de aquellas; aprobación que se manifiesta en nuestra falta de acción, en nuestra pasividad, en suma, en erigirnos en “observadores” del espectáculo de la maldad (frecuentemente con base en creer cosas como que así es la vida, que hay débiles y fuertes y que los últimos devoran a los primeros, que es responsabilidad de otro más osado y mejor posicionado detener la injusticia, que para no crear problemas en nuestro entorno laboral es mejor callarnos, que se trata de una rutina inofensiva y hasta aleccionadora para quien la sufre, etc.).¹¹ Como suele decirse, basta que la gente “buena” no haga nada para que la maldad triunfe; basta que la situación se colme de espectadores pasivos para que, poco a poco, las acciones inmorales que están en curso se perciban por todos los intervinientes -especialmente, por los que sí están participando activamente-, como conducta aceptable o tolerada (al menos, por el tiempo que dure la situación respectiva).

Y es que hacer frente a la injusticia, la maldad, la inmoralidad, etc., no es algo sencillo. Ello presupone desatender una necesidad primaria de pertenecer a -y de identificarse con- el grupo en cuestión, precisamente porque la forma general en que éste reacciona ante el disidente, ante quien no se apega al “programa”, es cortándolo de sus filas, lo cual puede traducirse en desprestigio profesional, desestabilidad financiera y/o incluso, en el riesgo de sufrir alguna clase de daño físico que, en ocasiones, puede alcanzar a terceros

¹¹ En este sentido, tanto los guardias que idearon e impusieron castigos humillantes a los reclusos en el experimento de la prisión de Stanford, como los guardias que se limitaron a continuar con sus asuntos mirando para otro lado, y los visitantes externos que pese a haberse percatado de los maltratos, no se atrevieron a gestionar que el estudio se suspendiera, obraron, por igual, *reprochablemente*. Así también obraron, por ejemplo, los soldados estadounidenses de la cárcel de Abu Ghraib que no sólo prefirieron no hacer nada ante la pirámide de prisioneros desnudos que se iba apilando frente a ellos, sino que se distribuyeron alrededor para “disfrutar del show” y permitieron ser retratados así.

(familiares, dependientes, seres queridos, etc.). Por ello es que, en efecto, actuar heroicamente implica una dosis (a veces no pequeña) de sacrificio personal por el bien de otros y/o de la preservación de un ideal moral.

Ahora bien, otra de las características del comportamiento heroico es que quienes lo llevan a cabo, normalmente no se perciben como héroes, ni antes, ni después de sus acciones. De hecho, suelen pensar que es lo que cualquier persona haría si enfrentara las mismas circunstancias. Para ellos, la situación en cuestión planteó una suerte de “prueba ética” que no podía ser reprobada, representó una especie de “llamado” que no podía ser ignorado. Pero ¿por qué actúan así? ¿Por qué perciben las cosas de ese modo? ¿Por qué mientras que en otros las situaciones ejercen efectos perniciosos, en ellos no, sino que, al contrario, les hace exhibir una conducta admirable?

Como explica Zimbardo (Zimbardo, 2007), las ciencias sociales todavía no ofrecen una respuesta homogénea y contundente al respecto. No obstante, hay un elemento que merece la pena ser subrayado y éste corresponde a la estimulación constante de la “imaginación heroica” a la que frecuentemente se someten quienes en algún momento actúan como héroes. Por esta expresión –“imaginación heroica”-, el autor en comentario entiende la capacidad de imaginar que se enfrentan situaciones física o socialmente riesgosas; de analizar los problemas que dichos escenarios hipotéticos plantean; y de considerar las acciones que pueden realizarse, así como las consecuencias respectivas (costos y beneficios). Al acostumbrarse a considerar estas situaciones por adelantado –como cosas que podrían pasar- y a considerar también –y a asumir o asimilar- los costos de la diversa gama de conductas heroicas a su alcance (las cuales no siempre implican poner en peligro la integridad física o corporal), los individuos se encuentran mejor equipados y preparados para actuar cuando el momento llega; para estar alerta de sus circunstancias y así identificar cuándo éstas les presentan las “pruebas” o les hacen el “llamado” al que hicimos referencia. En suma, el habituarse a pensar que en las situaciones propias de su vida cotidiana –en sus trabajos, con sus amigos, con su familia, etc.-, es posible actuar heroicamente sin sucumbir a las presiones sociales y a las exigencias de conformidad provenientes del entorno (aun cuando antes no se haya actuado así), las personas contribuyen a disminuir los efectos de la tendencia a pensar que sólo un grupo selecto, compuesto por miembros con

capacidades y aptitudes extraordinarias (o hasta con super poderes), puede ser un héroe y que el heroísmo comprende sólo conductas que ponen en riesgo la vida (como el caso de los llamados héroes de guerra); y a su vez, a mitigar el denominado *bystander effect* que conduce a la (maldad por) inacción.

La pregunta que surge ahora es ¿cómo pueden los ciudadanos y los funcionarios por igual, estimular o dar pie a su imaginación heroica, tanto en términos generales, como en contextos particulares? Algunos de los pasos sugeridos son (Zimbardo, 2007):

1. Desarrollar nuestro natural (aunque a veces entumecido) “detector de discontinuidades o de anomalías ambientales” a los efectos de estar dispuestos a identificar situaciones que “no encajan”, que se encuentran “fuera de lugar” o que no “hacen sentido”, lo cual es sumamente importante ya que tales situaciones, así como la participación en ellas, puede haberse vuelto algo rutinario para otros e incluso para nosotros mismos.
2. Desarrollar la integridad, firmeza y entereza para defender principios que atesoramos aun a costa de los conflictos interpersonales que ello pueda acarrear. De hecho, deberíamos cambiar nuestra actitud hacia estas interacciones difíciles y no verlas siempre como “conflictos”, sino como un reto lanzado a nuestros colegas a que intenten defender su visión e ideología.
3. Mantener una perspectiva temporal no sólo anclada en el presente, sino proyectada también, tanto a los posibles escenarios y consecuencias futuras de la acción y de la inacción, como al pasado, para así poder recuperar valores y enseñanzas pertinentes que nos fueron inculcadas anteriormente.
4. Resistir la tentación de racionalizar la pasividad y de generar justificaciones que pretendan encuadrar los actos abusivos, crueles, inmorales, etc., como medios aceptables para alcanzar fines supuestamente superiores y justos.
5. Y por último, trascender al ostracismo que probablemente tenga lugar si optamos por ir en contra de la corriente, es decir, aceptarlo y asumirlo como parte de los costos que acompañarán a nuestra conducta virtuosa.

Conclusiones

En este trabajo he defendido la plausibilidad de asumir una visión de la ética pública que en lugar de centrarse exclusivamente en el seguimiento de ciertos principios o reglas morales sumamente generales (como lo hace la ética deontológica) o en la elección de las mejores consecuencias de la acción (como lo hace la ética consecuencialista), tome también en cuenta los rasgos de carácter –o las virtudes–, de los funcionarios respectivos.

Teniendo lo anterior como marco de referencia, procedí a exponer sintéticamente el inventario mínimo de virtudes que los jueces de un Estado de Derecho deberían poseer y asimismo, me referí al difícil problema de cómo desarrollar dichas cualidades del carácter judicial.

Por último, analicé las complejas relaciones entre las virtudes y el entorno situacional y sistémico al que podemos vernos expuestos. Es muy importante darnos cuenta de que dicho entorno puede tener efectos profundos en los individuos y particularmente en los funcionarios, en términos de transformar (parcial o permanentemente) su carácter al punto de extraer constantemente de ellos comportamientos inmorales o vicios (es decir, lo opuesto a las virtudes) al desarrollar sus funciones. Por ello destacué como virtud crucial, la del heroísmo ordinario o cotidiano como una herramienta urgente para resistir el impacto e influencia negativa del entorno.

Mucho queda por hacer e investigar en la línea que se propone en esta contribución. Por ejemplo, se podría continuar reflexionando en el perfil virtuoso más apropiado para los jueces e incluso, desarrollar perfiles similares –aunque con sus respectivas y cruciales diferencias–, para otros funcionarios u operadores jurídicos y políticos. Se podría profundizar también, en las mejores políticas públicas para promover el desarrollo y consolidación del comportamiento virtuoso en la población en general (no sólo en los funcionarios). A este proyecto ético de gran calado he pretendido hacer una aportación modesta y a lo mismo invito a los oídos sensibles a estas cuestiones. Ojalá sean muchos y muy dispuestos.

Bibliografía

- Aguilera, Edgar (2013), "Contextualismo metodológico: El piso común de conceptos normativos y/o descriptivos de derecho", *Nuevas Fronteras de Filosofía Práctica*, núm. 1, pp. 1-49, consultado en <https://uaemex.academia.edu/EdgarAguilera>
- Amaya, Amalia (2013a), "Virtudes y filosofía del derecho", *Manual de Filosofía del Derecho y Teoría del Derecho*, vol. 3, México, UNAM, consultado en <http://www.filosoficas.unam.mx/~amaya/publicaciones/Virtudes-y-Filosofia-del-Derecho.pdf>
- _____ (2013b), "Exemplarism and judicial virtue", *Law and Literature*, Vol. 25, núm. 3, pp. 428-445.
- _____ (2013c), "Coherence, evidence, and legal proof", *Legal Theory*, Vol. 19, núm. 1, pp. 1-43.
- _____ (2012), "The role of virtue in legal justification", *Law, Virtue, and Justice*, Hart Publishing, Oxford, pp. 51-66.
- _____ (2009), *Virtudes judiciales y argumentación. Una aproximación a la ética jurídica*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____ (2008), "Justification, coherence and epistemic responsibility in legal fact-finding", *Episteme, Journal of Social Epistemology*, vol. 5, núm. 3, pp. 306-319.
- Ambos, Kat (2009), "Command responsibility and Organisationscherrschaft: Ways of attributing international crimes to the most responsible", *System criminality in international law*, Cambridge University Press, pp. 127-157.
- Fernández Dols, José Miguel (1993), "Normas perversas: Hipótesis teóricas", *Psicothema*, vol. 5, pp. 91-101.
- Gattini, Andrea (2009), "A historical perspective: From collective to individual responsibility and back", *System criminality in international law*, Cambridge University Press, pp. 101-126.
- Greco, John y Turri, John (2013), "Virtue Epistemology", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.), consultado en <http://plato.stanford.edu/archives/win2013/entries/epistemology-virtue/>.
- Hart, H. L. A. (2012), *El concepto de derecho*, 3ª ed., Buenos Aires.
- Homiak, Marcia (2001), "Moral Character", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2011 Edition), Edward N. Zalta (ed.), consultado en <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/moral-character/>.

- Hursthouse, Rosalind (2013), "Virtue Ethics", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.), consultado en <http://plato.stanford.edu/archives/fall2013/entries/ethics-virtue/>.
- Kelman, Herbert (2009), "The policy context of international crimes", *System criminality in international law*, Cambridge University Press, pp. 26-41.
- Lariguet, Guillermo (2013), "El aguijón de Aristófanes y la moralidad de los jueces", *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, DOXA, núm. 36, pp. 107-126.
- _____ (2007), "El desafío de Billy Bud. Dilemas morales y dimensión institucional del derecho", *CRÍTICA, Revista Hispanoamericana de Filosofía*, vol. 39, núm. 116, pp. 51-78.
- Narváez, D. y Lapsley, D. (2009), "Moral identity, moral functioning, and the development of moral character", *The psychology of learning and motivation*, Bartels, D., Bauman, C., Skitka, L., Medin, D., (Eds.), vol. 50, Burlington Academic Press, pp. 237-274.
- Oceja, Luis y Fernández Dols, José (1992), "El reconocimiento de la norma perversa y sus consecuencias en los juicios de las personas", *Revista de Psicología Social*, vol. 7, núm. 2, pp. 227-240.
- Spiecker, Ben (2005), "Habituation and Training in Early Moral Upbringing", *Virtue Ethics and Moral Education*, Carr, David y Steutel, Jan, (Eds.), Routledge, Taylor and Francis e-Library.
- Van Der Wilt, Harmen (2009), "Joint criminal Enterprise and functional perpetration", *System criminality in international law*, Nollkaemper, A., y Van Der Wilt, H., (Eds.), Cambridge University Press, pp. 158-182.
- Zimbardo, Philip (2008), *El efecto Lucifer. El porqué de la maldad*, Trad. de Genis Sánchez, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós.
- _____ (2007), "The banality of heroism", *Grater Good*, pp. 30-35.
- Zimmermann, A., y Teichmann, M. (2009), "State responsibility for international crimes", *System criminality in international law*, Nollkaemper, A., y Van Der Wilt, H., (Eds.), Cambridge University Press, pp. 298-313.



REFLEXIONES EN TORNO A LA CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA) DE MÉXICO (2016) Y SU DESVINCULACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Oscar Diego Bautista¹

¹ Investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Correo: odiegomx@yahoo.com.mx



Lo principal en el desempeño de todo quehacer público es alejar hasta la más diminuta sospecha de avaricia.

Cicerón, Sobre los deberes. Libro II, 75

No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria.

Cicerón, Sobre los deberes. Libro II, 77

Introducción

El presente trabajo describe el proceso de gestación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el gobierno de México 2012-2018, analizando el *Decreto presidencial para combatir la corrupción* fechado el 27 de mayo de 2015 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Igualmente señala cómo en dicho proceso se ha excluido a la ética pública y a sus instrumentos de aplicación práctica como medios de prevención de la corrupción.

El problema de la corrupción llegó a México con la conquista española en 1521, de manera que en el año 2021 se cumplirán cinco siglos de esta lacra. En todo este tiempo, la corrupción se ha desarrollado, multiplicado y arraigado. También se ha vuelto más sofisticada, asentándose en diversos aspectos de la vida en México: el político, económico, social, cultural

y familiar. Se encuentra en todos los sectores del Estado (público, privado, social), en los distintos poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), en los niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal y/o Local). En general, las prácticas corruptas acompañan a la vida cotidiana del mexicano.

El problema de la corrupción es tan inmenso que con frecuencia ya no se percibe; como el *iceberg*, del que se ignora su magnitud porque no se ve lo que esconde debajo del agua. Numerosos columnistas de prensa escrita en México como Gustavo Esteves de la Jornada o bien intelectuales, académicos y comentaristas en medios como José Antonio Crespo, en Canal 11, han declarado que la corrupción no tiene solución. Esta postura no es unilateral, pues en el extranjero, intelectuales como el profesor emérito de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Alejandro Nieto, especialista en corrupción, se jacta de decir que cuando le preguntan si la corrupción tiene solución, suele responder con otra pregunta: “¿Tiene solución la vejez?”, dando a entender que no hay solución posible.

En administraciones de gobierno de las últimas décadas, como la de José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el tema de la corrupción ha sido omnipresente, no sólo por los escándalos sucedidos durante el gobierno en turno, sino, paradójicamente, como parte del discurso oficial en lucha contra este mal.

Hasta la primera década del siglo XXI, la estrategia para combatir la corrupción siempre se delegaba a una institución, generalmente la Secretaría que realizaba la función de contraloría. La Secretaría de Contraloría General de la Federación (SCGF)² creada en 1983 por Miguel de la Madrid como un instrumento en la lucha contra la corrupción, fue la primera en su tipo. Cabe

² La SCGF, creada en 1983, cambio de nombre en 1995 a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y de 2002 a la fecha (2018) se la conoce como Secretaría de la Función Pública (SFP). Es importante señalar que al inicio de la Administración 2012-2018, esta secretaria, junto con la de Turismo y Reforma Agraria se intentaron eliminar. De hecho, en los dos primeros años de la administración 2012-2018 no hubo titular de la Secretaría sino un encargado de despacho. Tras el escándalo de la “Casa Blanca” se nombra formalmente a un Secretario, Virgilio Andrade, a quien se encomienda realice una investigación para saber si existió en este caso conflicto de intereses.

recordar que uno de sus lemas de campaña fue “La renovación moral de la sociedad”. Dicha Secretaría se encargaba de diseñar programas contra la corrupción que se incorporaban al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El *Plan Nacional de Desarrollo* 2007-2012 incluyó los siguientes programas contra la corrupción: a) Programa Nacional de Combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 y b) Programa Nacional de Rendición de Cuentas Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

En marzo de 2012 se dieron a conocer dos noticias importantes contra la corrupción, por un lado, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de *Ley Federal Anticorrupción* y, por otro, el Senado de la República aprobó reformas al artículo 102 de la Constitución para crear la *Fiscalía Nacional Contra la corrupción*.

2. El tema de la corrupción en la administración 2012-2018 de México

Es de señalar, que pese a existir precedentes de iniciativas parciales e intentos aislados por combatir la corrupción en distintas administraciones de gobierno, nunca ha habido una estrategia de creación de una red que agrupara a un conjunto de instituciones. Por primera vez en la historia de México se amplía la visión para enfrentar este problema de manera holística agrupando a un conjunto de instituciones para crear así lo que se ha denominado como *Sistema Nacional Anticorrupción*.

Es a partir de la administración 2012-2018, encabezada por Enrique Peña Nieto, cuando empieza a debatirse la importancia de crear un verdadero sistema que agrupe a un conjunto de instituciones para enfrentar y controlar la corrupción.

En uno de sus primeros discursos, ya como presidente electo, Enrique Peña Nieto expuso que una de las metas de su gobierno sería luchar contra la corrupción. Pese a estas declaraciones y algunas iniciativas al respecto, como la que se analiza en este trabajo, en los primeros tres años gobierno, dicha promesa no se hizo realidad.

En noviembre de 2012, el presidente Enrique Peña Nieto anunció la creación de la *Comisión Nacional Anticorrupción*. El día 15 del mismo mes, entregó a los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) su iniciativa. Estos, a su vez, presentan dicha iniciativa a la Cámara de Senadores. El 3 de septiembre de 2013, el organismo denominado “Red por la Rendición de Cuentas” coorganizó el seminario “*Combate a la corrupción: balance para una propuesta*” con el fin de sumarse al debate sobre la corrupción en México.

El 13 de diciembre de 2013, se aprueba la creación de la *Comisión Anticorrupción*. Dicho organismo estaría encabezado por un funcionario elegido por los votos de dos terceras partes del Senado y se mantendría siete años en el cargo. Se pretendía que una vez en funciones, reemplazaría a la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Un año después, el 13 de septiembre de 2014, los líderes del Congreso de la Unión e integrantes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se comprometieron a diseñar leyes para combatir la corrupción. El 25 de este mismo mes, Enrique Peña Nieto es designado como presidente de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, convenio suscrito por 64 países en busca de transparentar la conducta y acciones de servidores públicos. Ese momento hubiera sido clave para que esta administración proyectara al mundo una estrategia de lucha contra la corrupción, pero el gobierno, inactivo al respecto, perdió una oportunidad histórica. Por el contrario, comenzaron a sonar casos de corrupción de su equipo de gobierno con empresarios de la construcción. Un caso muy polémico tuvo lugar el 5 de noviembre de 2014 cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) anunció que, por instrucciones presidenciales, se cancelaba la licitación pública para la construcción del tren rápido México-Querétaro, que implicaba una inversión de 3 mil 750 millones de dólares. Una de las empresas beneficiadas por dicho contrato sería el Grupo Higa.

Otro caso también vinculado con empresas de la construcción ya señalada es el de la “Casa Blanca” que, a diferencia de administraciones de gobierno anteriores, vinculaba directamente a la pareja presidencial. La crónica de los hechos es la siguiente: 8 de noviembre de 2014. A través de una

investigación periodística publicada conjuntamente en *Aristegui Noticias*, *La Jornada* y *Proceso*, se da cuenta de que el presidente Enrique Peña Nieto y su esposa, Angélica Rivera, adquirieron una vivienda con valor de 7 millones de dólares en las Lomas de Chapultepec. El inmueble fue comprado a una empresa del Grupo Higa –del que es principal accionista Juan Armando Hinojosa–, que la diseñó en función de las necesidades de la pareja. 9 de noviembre. La Presidencia de la República aclara que la casa ubicada en la calle de Sierra Gorda, número 150, fue adquirida por la esposa de Peña Nieto. 18 de noviembre. Ante el creciente escándalo por el presunto conflicto de intereses, Peña Nieto anuncia que su esposa aclarará los términos de la adquisición. Esa misma noche, Rivera afirma haberla adquirido en parte con los 88 millones de pesos que Televisa le pagó para liquidar su contrato como actriz en 2010. (*La Jornada*, 22/08/2015).

Un mes más tarde, el 12 de diciembre de 2014, el diario estadounidense *Wall Street Journal* publicó un nuevo caso presumible de conflicto de intereses: el Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, había obtenido una casa millonaria en Malinalco, Estado de México, también de la empresa de Hinojosa en octubre de 2012.

El 3 de febrero de 2015, tras casi tres meses de críticas por el presunto conflicto de intereses de la llamada *Casa Blanca*, el Presidente da marcha atrás en la pretensión de hacer desaparecer la Secretaría de la Función Pública (SFP), y designa a Virgilio Andrade como nuevo Secretario, encomendándole investigar un posible conflicto de intereses en la adquisición de la mansión. El 21 de agosto de 2015, después de 200 días de investigación, la Secretaria de la Función Pública, en voz de su titular Virgilio Andrade, exculpa al Presidente, Enrique Peña, y al secretario de Hacienda, Luis Videgaray.

También el 3 de febrero de 2015, como resultado de la presión por el tema de la *Casa Blanca*, el presidente de México anuncia ocho acciones contra la corrupción que incluyen el relanzamiento del proyecto del Sistema Nacional Anticorrupción. Las ocho acciones son las siguientes: 1) Presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos, 2) Creación de la Unidad Especializada en Ética y prevención de conflictos de interés dentro de la Secre-

taria de la Función Pública, 3) Establecimiento de reglas de integridad que amplíen los actuales códigos de ética, 4) Desarrollo de protocolos de contacto entre particulares y servidores públicos responsables de las contrataciones, licencias y concesiones, 5) Las dependencias y entidades de la administración pública federal tendrán que elaborar un registro de funcionarios responsables de las contrataciones en las dependencias y entidades de la administración pública, 6) Creación de una ventanilla única nacional para trámites y servicios del gobierno, 7) Publicación de una lista de proveedores sancionados por el gobierno y, 8) Colaboración con el sector privado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

El 26 de febrero de 2015 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el *Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la constitución en materia anticorrupción*, en tanto que, el 4 de mayo de 2015 se promulga la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información* cuya aprobación se agilizó como parte del paquete relacionado con las medidas anticorrupción.

Finalmente, el 27 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos (CPEUM) en materia de combate a la corrupción*, lo que coloquialmente se conoce como *Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)*.

A partir de entonces, el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, tenía un año de plazo para emitir las leyes secundarias que señalasen los detalles de operación de dicho sistema.

Como ya es costumbre en los debates parlamentarios, cuando se pretende sacar una ley a la luz se producen ríspidas discusiones entre los diversos actores políticos, lo que impide llegar a acuerdos. Y esto fue lo que sucedió con las leyes secundarias para el Sistema Nacional Anticorrupción; paso el año, se terminó el periodo de sesiones ordinarias de las Cámaras el 30 de abril de 2016 y no hubo, acuerdo por lo que las leyes secundarias no salieron.

Es de señalar que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción no es una propuesta de titular del ejecutivo, por el contrario, responde a los diversos escándalos de corrupción que se han gestado en esta administración (2012-2018), a los niveles de impunidad ante dichas situaciones de corrupción. También se debe a la demanda de la ciudadanía de hacer cumplir la promesa de combatir a la corrupción que hiciera Enrique Peña Nieto al dar una conferencia de prensa cuando aún era presidente electo.

3. Estructura y mecánica del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

El artículo 113 del *Decreto en materia de combate a la corrupción* por el que se reforma la constitución mexicana en materia de combate a la corrupción define al Sistema Nacional Anticorrupción como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

A la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción, le siguió el proceso de elaboración y dictamen de las leyes que reglamentan los diecinueve artículos que se reforman de la Constitución. A partir de septiembre de 2015, al Congreso de la Unión le correspondía debatir los ordenamientos que habrían de materializar el Sistema Nacional Anticorrupción. El plazo para presentar las leyes reglamentarias que detallarán la forma de operación del Sistema Nacional Anticorrupción venció el 30 de abril de 2016, es decir, al término del periodo ordinario de sesiones parlamentarias.

Algunas de las características a destacar del Sistema Nacional Anticorrupción son los siguientes: a) la ampliación de facultades a la Auditoría Superior de la Federación (ASF); b) la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); c) el fortalecimiento de la corresponsabilidad entre los poderes públicos para combatir la corrupción; d) la participación de las entidades a través de la creación de Sistemas locales o Estatales Anticorrupción (SEA) así como de Tribunales de Justicia Administrativa y entidades estatales de fiscalización; e) la coordinación entre las autoridades federales con los Sistemas locales o Estatales Anticorrupción; f) el establecimiento de una hoja

de ruta para la elaboración de la legislación reglamentaria; g) la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; h) la creación de un Comité de Participación Ciudadana (CPC).

El decreto establece que el Sistema Nacional Anticorrupción operará mediante un *Comité Coordinador* integrado por los titulares de las siguientes instancias y cargos: a) Auditoría Superior de la Federación, b) Fiscalía especializada en Combate a la corrupción, c) Secretaria del ejecutivo responsable del control interno (Secretaria de la Función Pública), d) Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, e) Presidente de organismo garante que establece el artículo 6o Constitucional es decir, el Consejero Presidente del INAI; f) El representante del Consejo de la Judicatura Federal y, g) El representante del Comité de Participación Ciudadana. Asimismo, se señala que el Comité Coordinador estará en coordinación directa y permanente con los sistemas locales-estatales que habrán de crearse en las 32 entidades federativas.

4. Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción

Después de la presentación pública del SNA, y una vez revisado el decreto, se perciben algunas deficiencias. A continuación se comentan algunas de ellas:

- El modelo del SNA se inclina por actuar como reacción ante el fenómeno de la corrupción, pero no otorga la debida importancia a la prevención; esto explica la ausencia en este proyecto de la Ética Pública y de un conjunto de instrumentos éticos de aplicación práctica. En tanto no se ataquen las causas de la corrupción como medida de prevención, este fenómeno se seguirá multiplicando. Por más que se corten cabezas, otras nuevas surgirán, como sucedía con la Hidra de siete cabezas de la antigua mitología.
- Existe una falta de independencia y autonomía del *Comité Coordinador* y de las instituciones integrantes. Para el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano responsable de imponer sanciones a los servidores públicos y a particulares, el decreto establece que los magistrados que la componen serán designados por el Presidente de la

República. La designación por esta vía quita imparcialidad o neutralidad al Tribunal para sancionar y resta autonomía en las deliberaciones. Bajo esta mecánica se reproducen los esquemas de funcionamiento de partido, es decir, se sanciona a los opositores y se protege a los miembros del partido en el gobierno.

- Es clara la falta de capacidad para impulsar sanciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, ya que el artículo 74, fracción VI, relativo a la revisión de la cuenta pública, señala que “En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas, dicha autoridad (es decir, la ASF) solo podrá emitir recomendaciones.” Esto significa que en caso de incumplimiento de los objetivos en los programas de gobierno por diversas causas (desvío de fondos, negligencia, despilfarro, derroche, etc.), la Auditoría Superior de la Federación se abstiene de imponer sanciones, es decir, no procede a castigar a los responsables de la negligencia en los objetivos de los programas. Este candado legal impide el castigo directo a los corruptos, garantizando la perpetuación de la impunidad.
- La ausencia de una filosofía de valores de servicio público se hace evidente. Cualquier gobierno comprometido verdaderamente en combatir y controlar la corrupción debe poner atención en la conducta de los servidores públicos mediante la filosofía, la educación y la ética. En particular, la Ética Pública es un poderoso instrumento de prevención y control de la corrupción.
- La falta de originalidad impregna el proyecto. El decreto no es tan novedoso como se ha querido aparentar, de hecho rescata viejas ideas de principios de los años ochenta, cuando Miguel de la Madrid era Presidente de México y estableció una serie de medidas como la de que todo servidor público tenía que realizar la declaración patrimonial de forma anual como una obligación establecida en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

5. Componentes que debe poseer un SNA

Una vez mostrado en qué consiste el Sistema Nacional Anticorrupción, resulta necesario plantearse la siguiente pregunta: ¿Qué le falta al Sistema Nacional

Anticorrupción? Esta cuestión puede responderse de muchas maneras pues existen diversos enfoques para abordar el problema de la corrupción que depende del aspecto que de ella se analice. En este sentido, algunos de los enfoques para estudiar este problema son los siguientes: a) *La comprensión del problema*. Consiste en entrar al tema a través de su conceptualización teórica, esto es, analizando las distintas definiciones con los elementos que conlleva; b) *La tipología o formas que adopta la corrupción*. Una clasificación establece que hay corrupción blanca, gris y negra, o aquella otra que señala que hay alta corrupción, mediana corrupción y baja corrupción; c) *Las características de cada tipo de corrupción*; d) *Las causas de su aparición*, es decir, las razones por las que el ser humano se corrompe; e) *Los efectos que genera* en lo político, económico, administrativo, social, etcétera; f) *Las formas de operación*; g) *La percepción y medición de la misma* (las cifras que conlleva); h) *Los sectores o áreas de determinadas en las que se manifiesta* (educación, salud, medio ambiente, parlamento, justicia, seguridad, etcétera); i) *Los casos de corrupción más sonados en los medios de comunicación*. Al respecto, son ejemplo los siguientes casos: Granier en Tabasco, Korenfeld en la Comisión Nacional del Agua, la línea 12 del metro en la Ciudad de México, la estela de luz para conmemorar el bicentenario, las Toallasgate en la presidencia de Vicente Fox, Pemexgate en las campañas políticas para la presidencia del año 2000, las tarjetas Monex usadas en las campañas a la presidencia en 2012, el escándalo de la “Casa blanca” ya mencionado. Recientemente se ha sabido que el principal accionista del Grupo Higa, a quien se atribuye que haber vendido la “Casa Blanca” a la esposa del presidente apareció en la lista de los *Papeles de Panamá* en los que dio a conocer desvío 100 millones de dólares; j) *Los organismos para combatirla*, por ejemplo, mediante la creación de una fiscalía anticorrupción, una oficina antifraude, un Canciller de Justicia, etc.); k) *La legislación internacional anticorrupción*. Es de señalar que Naciones Unidas cuenta una relación de documentos jurídicos recomendados contra este mal; l) *Los mecanismos de prevención*; aquí entraría la disciplina ética, en particular la ética pública, junto con sus diversos instrumentos de aplicación práctica.

En el estudio de la corrupción, no hay enfoque puro, cualquiera de los antes señalados interactúa con otros a la vez. Cualquier investigador especializado en este fenómeno tiene pleno conocimiento de dicha interacción,

sin embargo, cuando se realiza una investigación, ha de darse prioridad a un enfoque en particular.

Este estudio en concreto se inclina por el enfoque de la *prevención de la corrupción* a través de la *Ética Pública*.

Frente a la pregunta de por qué se corrompen los servidores públicos, diversos estudios³ demuestran que la causa de dichos comportamientos reside en la ignorancia de valores, en la carencia o ausencia de ética. Siendo entonces que la ética no sólo es importante sino necesaria. Pero ¿cómo hacer operable la ética? ¿Qué instrumentos conlleva? Algunos componentes éticos necesarios que podría incorporar el SNA se agrupan en los siguientes bloques:⁴

Políticas: a) Política de difusión de valores del servidores públicos, b) Políticas estrictas en materia de regalos, c) Políticas de Recursos Humanos basadas en valores, d) Política de inclusión de ética en el Sistema Educativo Estatal, e) Política de ética en las profesiones, f) Política de profesionalización del servidor público, g) Política de acceso a la información pública, h) Política de publicidad y transparencia de las decisiones, i) Política de reestructuración en los niveles de la administración pública, j) Política de refrendo en las decisiones públicas, k) Política de regulación de los cabilderos o lobbies, l) Política de no proliferación de conflicto de intereses.

Organismos: a) Defensor del Pueblo u Ombudsman Parlamentario, b) Órganos de protección a denunciantes, c) Medios de comunicación transparentes y honestos, d) Organismos de prevención y lucha contra la corrupción, e) Comisión de lucha contra la corrupción, f) Oficina Antifraude, g) Fiscalía Anticorrupción, h) Fiscales institucionales independientes y secretos, i) Oficina Nacional de Investigación, j) Organismos de control del presupuesto, k) Oficina Estatal de Auditoría, l) Tribunal de Contabilidad, m) Organismos

³ En otros trabajos se ha dado respuesta a esta pregunta. Ver Oscar Diego (2009), a) *Ética pública y Buen gobierno*; b) *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*.

⁴ Cabe aclarar que existe una obra en la que se desarrollan cada uno de los componentes aquí señalados. La obra se titula: *Componentes para un Sistema nacional Anticorrupción bajo un enfoque ético*, la cual forma parte de la *Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos* No. 18, Toluca, UAEM/Contraloría del Poder Legislativo, 2016. Ver: <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html>

sancionadores, n) Tribunal especializado en asuntos de corrupción, ñ) Tribunal de ética gubernamental

Instrumentos éticos: a) Consejo de ética, b) Oficina de ética, c) Ley de ética, d) Códigos de ética y de gobierno, e) Expertos o profesionales en ética pública, f) Auditoría ética, g) Tribunal de ética.

Acciones: a) Dignificación del juramento en la toma del cargo, b) Formación de líderes éticos, c) Captación de denuncias, d) Desarrollo de una escala de conducta ética de los servidores públicos.

Dichos componentes deben estar articulados con el fin integrar un modelo sólido, eficiente, completo y verdadero. El Sistema Nacional Anticorrupción, de forma, aparenta combatir las prácticas corruptas; de fondo, no entra con profundidad en la materia. En la forma de abordar esta problemática se requiere ampliar la visión de análisis, incorporando a la estrategia de lucha enfoques multidisciplinarios con nuevas herramientas como las que ofrece la ética pública. Una combinación equilibrada de medidas preventivas respaldadas tanto en la ética pública como en medidas sancionadoras permitirá enfrentar a la corrupción en sus múltiples formas y facetas.

Lo que sigue, una vez que se tiene el modelo de operación, es, por un lado, su institucionalización y, por otro, la divulgación del tema, ponerlo en el debate público, en los ciudadanos, pero también en los gobernantes hasta que juntos comprendan la necesidad de elevar la ética pública a una política de Estado.

6. Retos de un Estado corrupto

Una analogía para comprender el esquema actual del Sistema Nacional Anticorrupción sería la del “árbol podado”. Imaginemos un árbol robusto, grande, frondoso, que crece día a día y al que cada vez le salen más ramas. Ahora imaginemos que ese árbol es la encarnación de la corrupción. Al tener nuevas ramas y expandirse, crece la corrupción. Ahora pensemos que un grupo de leñadores ha descubierto la malevolencia del árbol y han decidido acabar

con él. Pero su estrategia para acabar con el árbol se reduce a podar o cortar algunas ramas, ignorando, que con cada poda, estas se desarrollan con mayor vigor. La relación de esta alegoría con el Sistema Nacional Anticorrupción es la siguiente: el árbol robusto, fuerte y en expansión es la corrupción; los leñadores son los legisladores; la estrategia para combatir el árbol es el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo anterior, bajo el actual esquema de operación propuesto para el Sistema Nacional Anticorrupción, y analizando la situación política en la que se gesta así como a los actores políticos responsables de diseñar la estrategia contra la corrupción, es posible deducir y hacer prospectiva, sin ser adivinos y sin necesidad de acudir a las pitonisas o al oráculo de Delfos, que se está gestando un “Elefante blanco”⁵ institucional. Dicho elefante, además de ser oneroso para la ciudadanía, no previene la corrupción, no persigue ni castiga a los corruptos, y mucho menos lleva a cabo una depuración de aquéllos elementos negativos del servicio público protagonistas de prácticas corruptas.

En este sentido, es altamente probable que la historia dé una más de sus vueltas, es decir, se crearán instituciones para fines nobles, pero estas se corromperán y terminarán actuando en favor de las causas que debían combatir.

El Sistema Nacional Anticorrupción carece de autonomía plena en la forma de operar y de tomar decisiones, solo se le deja margen de actuación en aspectos técnicos; tampoco establece medidas de fondo. Si bien ofrece algunas novedades como la inclusión de un Comité de Participación Ciudadana o la creación de Sistemas Estatales Anticorrupción, la autoridad gubernamental en turno tiene la sartén por el mango al controlar y decidir a quién poner en puestos clave de las instituciones que conforman el sistema.

En suma, el modelo que se presenta del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma, aparenta combatir las prácticas corruptas; de fondo,

⁵ La expresión «elefante blanco» es atribuida a posesiones que tienen un costo de mantenimiento mayor que los beneficios que aportan, o a aquellas que proporcionan beneficio a otros, pero que únicamente ocasionan problemas a su propietario. Su origen viene de los reyes antiguos de Tailandia, los cuales, cuando no estaban satisfechos con un súbdito, le regalaban un elefante blanco. El súbdito debía cobijar y mantener al enorme animal y permitir el acceso a aquellos que quisieran venerarlo, lo cual tenía un costo que, muchas veces, arruinaba al súbdito.

no entra con la profundidad necesaria en la materia. ¿Cuál es la diferencia entre que existan leyes, normas, instituciones que dicen combatir la corrupción pero solo simulan hacerlo, y que no exista ningún elemento para combatir la corrupción? Respuesta inmediata: no hay diferencia. De no existir ningún organismo al respecto, al menos se ahorrarían los gastos exorbitados que implica mantener un elefante blanco.

En la forma de abordar esta problemática se requiere ampliar la visión, incorporando a la estrategia de lucha enfoques multidisciplinares con nuevas herramientas como las que ofrece la ética pública.

En la administración 2012-2018 ya ha habido iniciativas relacionadas con la Ética Pública en espacios importantes de gobierno. Muestra de ello son las siguientes: a) El 20 de agosto de 2015 se publicó en el Diario oficial de la Federación el *Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de ética de los servidores públicos del Gobierno federal, las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y los lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de prevención de conflictos de interés*; b) El 16 de febrero de 2016 se publicó en el DOF el *Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de conducta de los servidores públicos de la oficina de la Presidencia de la República*; c) El 7 de abril de 2016 se publicó el *Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la integración y funcionamiento del Comité de ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la presidencia de la república*; d) El 15 de abril de 2016 la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias aprobó un *Código de Ética* para los Diputados Federales el cual se contempla entre en funcionamiento a partir del mes de septiembre de 2018 cuando se instale un *Comité de Ética*.

Una combinación equilibrada de medidas preventivas respaldadas con la ética pública así como con medidas sancionadoras permitirá enfrentar a la corrupción en sus múltiples formas y facetas. El reto en la sociedad mexicana es de enorme magnitud, conlleva la voluntad de sociedad y gobierno de dejar de ser un Estado corrupto *per se*.

Se hace imprescindible la incorporación en la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción los componentes aquí señalados, generando espacios para la institucionalización de herramientas éticas y su operación de manera eficaz y eficiente. Es necesario también generar una sinergia en materia de valores que contagie a los diversos miembros de la comunidad política, independientemente del entorno en que laboren: estudiantes, académicos, intelectuales, políticos, jueces, etcétera. Se trata de llegar a todos los rincones de la sociedad y limpiar la podredumbre acumulada durante cinco siglos.

7. Reflexiones finales

La propuesta que presenta este trabajo aspira a mostrar que existen diversos instrumentos, organismos, acciones y políticas que pueden hacer frente a la corrupción. Que la suma de estos organismos, acompañados por principios y valores, podrían sentar las bases de un Estado Ético que limite la corrupción.

Los países más transparentes del planeta lo son gracias a que se apoyan en una educación sólida y a que aplican instrumentos éticos, lo que demuestra que la ética pública funciona y que es la mordaza para controlar la corrupción. Un estudio comparativo sobre ética pública en países de la Unión Europea demostró que “El trabajo sobre la ética condujo a la reducción de la corrupción a su vez mejorando el crecimiento económico” (Molainen y Salminen, 2007).

Debido a que el problema de la impunidad acompaña a la corrupción, no basta con tener mecanismos para sancionar, hace falta valor para castigar verdaderamente; de lo contrario, los corruptos, además de continuar con sus prácticas basadas en antivalores, contribuyen a que la impunidad se robustezca, convirtiendo a su vez al Sistema Nacional Anticorrupción en el hazmerreír de la población. De ahí la importancia de contar con organismos que vigilen, controlen, evalúen y sancionen la conducta de los servidores públicos.

Respondiendo a la pregunta sobre qué le falta al SNA, la respuesta inmediata sería su antídoto: la ética pública y sus instrumentos de aplicación práctica. Imposible detener la corrupción si no se toma en cuenta a la ética. La ética pública es un poderoso instrumento para controlar la corrupción. Ya Aristóteles, en el siglo IV a. C., escribía: “Es mucho más necesario nivelar los deseos de los hombres que sus propiedades y esto solamente puede realizarse con un sistema adecuado de educación, reforzado por la Ley”.

8. Bibliografía

Aristóteles (1982), *Política*, en Obras, Madrid, Editorial Aguilar.

Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de ética de los servidores públicos del Gobierno federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de ética y de prevención de Conflictos de Interés; *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2015.

Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de conducta de los servidores públicos de la Oficina de la presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de febrero de 2016

Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la integración y funcionamiento del Comité de ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2016.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos en materia de combate a la corrupción; *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015.

Diego, Oscar, *Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción*, Colección Cuadernos de ética para los Servidores públicos No. 18, Toluca, UAEM/ Contraloría del Poder Legislativo, 2015.

Diego, Oscar, *Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia*, Colección Cuadernos de ética para los Servidores públicos No. 19, Toluca, UAEM/ Contraloría del Poder Legislativo, 2015.

"El informe de Virgilio Andrade. La historia del escándalo", *la Jornada*, 22 de agosto de 2015. Consultado por internet el 3 de mayo de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/22/politica/003n1pol>

Molainen, Timo y Salminen, Ari (2007), *Comparative study on the public service ethics of the Euro Union member States*, Helsinki, Ministry of Financ



POLICÍA
INVESTIGADORA:
EL MODELO
HERNÁN
GUAJARDO,
NUEVO LEÓN
1987-1989

Juan José Bustamante Campos¹

¹ *Profesor-Investigador I en el Departamento de Sociología y Justicia Penal de la Universidad de Arkansas.*

Introducción

La corrupción en los cuerpos de policía ha sido ampliamente investigada y analizada a nivel nacional en diferentes estados de la República Mexicana (Barrachina *et al.*, 2012; Richardson *et al.*, 2006). De acuerdo a Barrachina y Hernández, numerosos cambios estructurales promovidos por políticas públicas han sido diseñados e implementados por gobiernos a nivel federal, estatal, y municipal. Sin embargo, como lo señala el Barómetro Global de la Corrupción publicado por Transparencia Mexicana en el 2013, la institución pública con más corrupción en México sigue siendo la policía, con un 73 por ciento (Barómetro Global de la Corrupción, 2013).

Por lo tanto, es necesario examinar desde un punto de vista comparativo casos excepcionales y “exitosos de combate a la corrupción, [y por consiguiente] las formas de combatirla en diferentes lugares y épocas” (Diego, 2013: 7). Es importante además hacer hincapié en modelos específicos de relativo éxito que hayan utilizado “instrumentos éticos de aplicación práctica...contra la corrupción, particularmente los referentes a la esfera interna -convicciones, integridad, principios, etc.- y externa -educación ética, códigos éticos, etc.- del individuo” (Diego, 2013: 2). Tomando como referencia el contexto de este argumento, este capítulo examina desde el lente crítico de la etnografía institucional, entre los años 1987 y 1989, a la Policía Judicial del Estado de Nuevo León.



Primeramente, el ensayo define el elusivo concepto de corrupción, y provee una sinopsis histórica contextual de las estrategias aplicadas al caso específico de México. Segundo, el capítulo propone el empleo de la etnografía institucional como un enfoque metodológico necesario para enmarcar teóricamente el acceso a información privilegiada desde el punto de vista del autor, y así entender los órdenes ideológicos bajo los cuales la policía funciona. Por último, se identifica la estrategia implementada por el entonces director de la Policía Investigadora -Policía Judicial- Hernán Guajardo en su programa de combate a la corrupción. Se reflexiona brevemente en la lógica detrás de las acciones ejecutivas del director desde dos aspectos importantes: el primero examina la forma de operar y eficacia de aquellos instrumentos ideológicos y operativos exitosos para prevenir, combatir, y disminuir el nivel de corrupción en la policía investigadora. El segundo valora el impacto directo e indirecto de la aplicación de los instrumentos arriba mencionados en el orden institucional de la policía investigadora.

El estudio es innovador en diferentes maneras. Primero, buscar romper con el paradigma de que la corrupción policial en México es monolítica o universal. Segundo, busca establecer el referente histórico de algunos modelos policiales que han emprendido reformas ejecutivas para combatir las corrupción desde de un punto de vista estructural y ético. Tercero, la literatura sobre el tema es muy limitada. Se ha enfocado a resaltar a una crítica de modelos que reproducen y mantienen prácticas de corrupción, dando poco o no énfasis a estrategias que aparentemente han sido efectivas en combatir la corrupción institucional.

Se utilizó un método de investigación cualitativo: etnografía institucional (Warren *et al*, 2007; Berg, 2006). Entre los años 1987 y 1989, los datos para este estudio se recogieron por el autor de este ensayo cuando laboraba como Agente Investigador de la Policía Judicial de Estado de Nuevo León, y se guardaron en forma de diario. Asimismo, se trianguló la investigación con trabajo de campo y una examinación de documentos -archivos de gobierno, notas periodísticas, y revistas. De acuerdo con Richardson, metodológicamente estos instrumentos de investigación son los adecuados para este tipo de estudios.

En el marco de esta narrativa y aspirando con esto a examinar el contexto histórico en el que el combate a la corrupción ha tomado relevancia desde los enfoques cultural e institucional, se pretende entender desde un punto de vista crítico el concepto de corrupción en el ámbito del sector público. Más allá de definirla bajo los términos de un simplificado concepto que afecta la conducta tanto individual como institucional, Óscar Diego Bautista aporta un análisis minucioso de este fenómeno social a través de un lente teóricamente complejo. Por un lado, define a la corrupción como aquella actividad lucrativa desempeñada por un individuo investido de autoridad con la intención de enriquecerse de una forma dolosa. Por otro lado, presenta dos enfoques analíticos que ayudan al lector a entender con una mayor claridad lo confuso del concepto. El primero se refiere al sentido económico que la corrupción toma cuando dos partes involucradas en una transacción derivada de un hecho –e.g. accidente de tránsito– se benefician mutuamente de un arreglo monetario. Aquí, lo difícil es atribuirle la culpa a un sólo individuo puesto que ambos actores lucran ilícitamente del acuerdo económico. El segundo se refiere al sentido amplio que la corrupción toma cuando el trabajo del servidor público se desvía de sus funciones usuales. Aquí, a diferencia del sentido económico de la corrupción, la naturaleza de un arreglo entre partes no necesariamente está asociado al dinero (Diego, 2010b: 15-16).

1. El Combate a la Corrupción Policial ¿Un Problema de Enfoque?

Históricamente, el estudio convencional del combate a la corrupción se asocia al modelo teórico de la cultura de la legalidad (Araque, 2012; Vázquez, 2008). Aquí, Vázquez nos señala a un imaginario social formado por un conjunto de ideas y creencias afines como el eje rector de la conducta de las personas en la preservación de una cultura de la legalidad (Vázquez, 2008: 63). Sin embargo, el argumento tal y como se concibe tiene diferentes matices teóricos. Vázquez, por ejemplo, apunta a una cultura de legalidad establecida y legitimada por la validez de sus normas jurídicas –desde cuatro modelos conceptuales: positivista, realista, conservador, y democrático– para mantener una conducta ciudadana apegada a un imaginario social. Para Araque Hernández, la cultura de la legalidad se construye a partir de los valores aprendidos en los contextos de la familia y escuela, esto con el propósito de influir el accionar ciudadano dentro de un marco de convivencia cívica (Araque, 2012: 126-127).

Por otro lado, en el actual debate sobre el combate a la corrupción en México, el análisis desde una perspectiva estructural ha tomado también cierta relevancia teórica (Richardson et al., 2006). Aquí, Giddens nos señala a un fenómeno estructural producto de la interacción entre las fuerzas del orden institucional y la conducta ciudadana como el principal agente promotor del cambio. Este modelo, distante de una idea determinista, reconoce que las personas poseen agencia humana y por lo tanto gozan de una capacidad de decisión para generar cambios de abajo hacia arriba. En este sentido, el argumento, tal como lo plantea Giddens, tiene dos razonamientos importantes: el primero se refiere a un entorno social generado de arriba hacia abajo por un orden institucional –e.g. políticas públicas– con el propósito de condicionar el comportamiento humano más allá de la voluntad individual. El segundo apunta a un contrapeso social producto de las acciones individuales y colectivas de las personas para el beneficio de la sociedad civil.

Aun cuando este breve análisis teórico asociado al combate de la corrupción es limitado conceptualmente, cabe preguntar entonces si el estado actual corrupto de la policía es producto de una falta de cultura de la legalidad o de un fallido condicionamiento de carácter estructural. Si es así ¿Debe plantearse el combate a la corrupción como un problema de enfoque, y abordarse el tema desde ópticas diferentes?

Tomando como marco de referencia a la cultura de la legalidad en el combate a la corrupción, se infiere en el contexto de este argumento que todo aquel comportamiento humano alejado de un imaginario social asociado a ideales de rectitud y honestidad refleja por definición a una sociedad adolecida de un *subdesarrollo* sociocultural. De acuerdo a Araque Hernández, esto nos habla de una sociedad fracasada producto de déficits culturales afines a un conjunto de valores y creencias culturalmente anómalas, centrada en la conducta ciudadana y en un entorno social rodeado de pobreza y desorganización. Aquí, la responsabilidad última de integrarse a una cultura de la legalidad recae en los individuos mismos. Para aquellos que no siguen este camino, se les estigmatiza como personas culturalmente deficientes. Probablemente desde una perspectiva cultural este modelo proporciona importantes elementos de análisis. Sin embargo, teóricamente esta posición de algún modo resulta problemática. El discurso, enfocado en un orden ideológico asociado a valores y

creencias de legalidad, poco o nada dice acerca de las condiciones estructurales necesarias para promover un cambio de un subdesarrollo sociocultural a uno de cultura de la legalidad.

A diferencia del modelo cultural, la perspectiva estructural en el combate a la corrupción reconoce por un lado que fuerzas sociales de carácter institucional condicionan el comportamiento humano más allá de la voluntad propia. Aquí, la idea central es entender que la corrupción, situada como un componente estructural del orden social, no sólo organiza las actividades a nivel institucional sino también dicta patrones de conducta personal. Todo esto, de acuerdo a Richardson et al., toma lugar en condiciones de un discurso dominante bajo el cual la sociedad rige sus actividades (Richardson *et al*, 2006: 224). Esta idea parte de la premisa sociológica de que las decisiones tomadas y actividades desempeñadas por el ciudadano son impuestas e introducidas por entornos ideológicos externos. Por lo tanto, la responsabilidad de una conducta ciudadana adversa a los ideales de rectitud y honestidad recae mayormente en la estructura de la sociedad mexicana y la condición deficiente de su orden institucional. En este sentido, se asume que la conducta personal condicionada a vivir bajo un régimen de actividades –e.g. ilícitas– es fundamentalmente un producto de una ideología dominante. Aquí, por ejemplo, el ciudadano mexicano se adapta a diferentes condiciones y ambientes sociales simplemente para hacer frente a la exclusión social y económica institucional.

El análisis estructural, a diferencia del modelo cultural, nos plantea las condiciones estructurales ideales para generar un cambio social en el combate a la corrupción. Por una parte, las instituciones tienen la capacidad de promover un cambio de arriba hacia abajo a través del diseño e implementación de políticas públicas. Por la otra, este modelo reconoce también que las personas tienen una capacidad intrínseca de decidir y por lo tanto de responder a condicionamientos de conducta de carácter estructural y promover cambios de abajo hacia arriba. En este contexto, puntos específicos entre ambas vertientes pueden ayudarnos a entender con mayor claridad la situación de la corrupción en México, y mejorar los instrumentos del combate a la corrupción.

Tradicionalmente, el combate a la corrupción en los cuerpos de policía se ha concentrado en dos vertientes de carácter estructural: reforma policial

y políticas públicas de transparencia. Según Villalobos García, la primera se refiere al papel del Estado en establecer mecanismos de control policiales para prevenir la corrupción y recuperar el buen funcionamiento institucional de la policía (Villalobos, 2007: 59-62). La segunda, de acuerdo a López Portillo Vargas y Barrera Nájera (López *et al*, 2008: 13) y Villalobos García (Villalobos, 2007: 60) hace referencia a la participación ciudadana en el apremio al Estado para diseñar e implementar políticas públicas de transparencia enfocadas a la rendición de cuentas, generación de confianza ciudadana, y disminución de corrupción policial. En este sentido, para ambos temas la literatura es amplia y extensa (Ayala *et al*, 1978; López, 2000).

2. Combatiendo la corrupción de Arriba hacia Abajo

En el aspecto legislativo, la concepción clásica del combate a la corrupción en México se asocia a los instrumentos jurídicos que se proveen al poder ejecutivo para aplicar la ley. Aquí, apunta Ayala Anguiano y Martí, aun cuando la creación de leyes contra la corrupción no es algo nuevo, pues desde 1939 se tiene en México a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, estas a través del tiempo se han convertido en leyes del olvido y por consiguiente en letra muerta (LRFEF, 1978: 23). Leyes van, leyes vienen, y desde el punto de vista de Ayala Anguiano y Martí (Ayala *et al*, 1978), de nada sirve tener las herramientas jurídicas de tipo coactivo y punitivo entregadas por el legislativo al poder ejecutivo si poco o nada se hace con su aplicación.

En otros casos, principalmente a nivel estatal y municipal, leyes creadas para castigar la corrupción en sus diferentes formas son ignoradas por ser poco aplicables en la práctica. Con este argumento Livas sostiene, por ejemplo, que el combate a la corrupción en la modalidad de cohecho es inefectivo pues las leyes inscritas en los Códigos Penales a nivel estatal son difíciles de aplicar.

Porque la forma en que actualmente se define el cohecho, tanto el que recibe el dinero como el que lo da, son penalmente responsables del delito. Esto trae como consecuencia que ambas personas, tanto autoridad como particular, forman una unidad en el hecho delictuoso; en cierta forma los hace cómplices. Resultado:

ambos se cuidan de no denunciarse. Por qué de trascender el hecho, teóricamente ambos arriesgarían ir a la cárcel (Livas, 1983: 62).

Hoy, como en el pasado, el legislativo trabaja activamente en producir leyes adaptadas al actual entorno social. Por un lado, Robinson ha documentado la aplicación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas en casos muy específicos y sonados a nivel nacional e internacional. Lo reciente de la ley, publicada por el Diario Oficial de la Federación (DOF) en Junio 12 del 2012, nos limita a dar una valoración más amplia de su aplicación pues los casos continúan abiertos y sin resolverse. Por otro lado, al mismo tiempo que se finaliza este artículo, se publica en el DOF el día 12 de Marzo del 2014 la creación de una nueva Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con hechos de corrupción (DOF, 2014). Aun cuando la intención es positiva en principio, la duda de su efectividad como herramienta de control para un combatir a la corrupción queda en el aire.

La estrategia gubernamental más relevante en el combate a la corrupción, sin embargo, se ha enfocado en una reforma policial de diferentes tipos y alcances.²

Livas, por ejemplo, se refiere a ésta como un ejercicio de “renovación policiaca” de carácter institucional basada en instrumentos jurídicos de control y coacción derivados mayormente de productos legislativos y disposiciones ejecutivas (Livas, 1983: 77). Sobra decir que muchas de los decretos a nivel federal y estatal se han enfocado simplemente en cambios maquillados de imagen policial sin apuntar a un serio ejercicio de transformación institucional. De acuerdo a Reames, muchos de los actos administrativos implementados por parte del ejecutivo para renovar cuerpos de policía federales y estatales a través de diferentes administraciones no pasan meramente de cambios de nombre, sin cambios estructurales de fondo (Reames, 2003: 5). Esta práctica es muy notable en gobiernos a nivel federal y nivel estatal. Por ejemplo, en uno de los primeros intentos por mejorar la imagen de las policías judiciales, el ejecutivo federal cambia el nombre de la Policía Judicial Federal a una nueva llamada Agencia Federal de Investigaciones (AFI). A nivel estatal, por ejemplo,

² Para ver más detalles consultar Barrachina y Hernández 2012; López Montiel, 2000; Reames, 2003 y Villalobos García, 2007.

en Nuevo León se opta por denominar a la antigua Policía Judicial del Estado como la nueva Agencia Estatal de Investigaciones y la Policía Ministerial como su brazo operativo (Periódico Oficial del Estado, 1998).

Otro aspecto crucial de la estrategia gubernamental que nos ayuda a entender el combate a la corrupción desde otro lente conceptual de la reforma policial es la militarización de las policías a nivel nacional. Es importante notar sin embargo que la idea del uso de militares en su carácter de instrumentos de combate a la corrupción no es nuevo, a principios de los 90s lo instituye la administración de Carlos Salinas de Gortari. A raíz de los niveles alarmantes de corrupción en el Resguardo Aduanal Mexicano (RAM) documentados históricamente por Ayala Anguiano y Martí, en 1991, la SHCP crea la Policía Fiscal Federal. Esta reemplaza los más de 2,600 integrantes del RAM, primero, con militares del ejército y, después, con algunos agentes egresados del Instituto de Capacitación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De acuerdo con López Montiel (López, 2000), el empleo de militares para tareas civiles policiacas se ha convertido en un modelo institucional a seguir por gobiernos municipales, estatales, y federales en el combate a la corrupción. Con la idea de transformar institucionalmente los cuerpos de policía del Distrito Federal, a mediados de los 90s, las administraciones tanto priistas (pertenecientes al PRI) como perredistas (pertenecientes al PRD) de la Ciudad de México toman cartas en el asunto. Por un lado, sustituyen mandos administrativos y operativos de alto y medio nivel con oficiales del ejército; por el otro, reemplazan divisiones enteras de policías operativos con sus similares militares (López Montiel, 2000: 83). A nivel federal, señala Reames (Reames, 2003), la renovación policiaca emprendida por la administración del Presidente Ernesto Zedillo adopta una estrategia similar a la de la Ciudad de México. En 1999 se crea la Policía Federal Preventiva (PFP), una fuerza policiaca de naturaleza especialmente militar compuesta por 4,899 militares de la 3ra Brigada de la Policía Militar, 4,000 oficiales de la Policía Federal de Caminos, 1,500 agentes de la Policía Fiscal, y 600 empleados de inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), (Reames, 2003: 6).

Desde principios de los 90s, cabe señalar que el empleo de militares como instrumento de fondo en el combate a la corrupción ha sido conti-

nuamente cuestionado por estudiosos del tema. El argumento tal y como lo conciben González Ruiz et al. (1994) subraya dos aspectos importantes: el primero sostiene que el uso de militares en función policial refleja una posición institucional de fuerza y violencia implementada por el Estado para mantener un orden social que quebranta los derechos humanos de los ciudadanos. El segundo sostiene que ante el efecto corrosivo del narcotráfico, el reemplazo de policías con militares poco o nada hace para combatir el alto nivel de corrupción en los cuerpos policiacos.

El soldado no reconoce más derecho que el de guerra, por lo que el parámetro de respeto a los derechos humanos no es privilegiado. En consecuencia, la utilización de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública es una condición que puede favorecer el vulnereamiento de los derechos humanos. [Además] El que las Fuerzas Armadas participen en acciones contra el narcotráfico las expone a la corrupción, vulnerando su función fundamental: la defensa del Estado (González *et al*, 1994: 85).

Años después, investigaciones periodísticas y académicas, reportes de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (Amnesty International, 2009; Bustamante, 2014; Humans Rights Watch, 2009; López Montiel, 2000; Rizzo Reyes, 2010) confirman las catastróficas predicciones de González Ruiz *et al* (1994). El empleo de polimilitares y de militares en activo con funciones policiales ha generado una espiral violenta de abusos a derechos humanos, un nivel de corrupción sin precedentes, y una brutalidad policiaca que afecta sobre todo a los grupos de población más vulnerables del país.

3. Combatiendo la corrupción de Abajo hacia Arriba

En el contexto actual del país, no se puede entender el combate a la corrupción de abajo hacia arriba sin una participación ciudadana proactiva en el apremio al Estado para diseñar e implementar políticas públicas de transparencia institucional. De acuerdo a Villalobos García la transparencia vinculada al proceso de rendición de cuentas no sólo genera confianza ciudadana sino también disminuye la corrupción policial (Villalobos, 2007, 60). Aquí, más que actuar como un mecanismo de control, la rendición de cuentas funciona como un

mecanismo de regulación de poder porque normativamente “obliga [a los gobernantes] abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos y a estar expuestos –de ser necesario– a ser sancionados por los gobernados” (Villalobos, 2007: 63). Asimismo, López Portillo Vargas y Barrera Nájera sostienen que la transparencia en su carácter de rendición de cuentas cuestiona además ideologías dominantes de orden institucional que ocultan prácticas corruptas asociadas a la función policial (López *et al*, 2008: 13).

Aun cuando este argumento afirma en un sentido estrictamente abstracto que una institución transparente con un nivel alto de rendición de cuentas podría generar un flujo de información de alta calidad para ser evaluada, la realidad que enfrentan los ciudadanos es otra. Las corporaciones policiales en México son instituciones que difícilmente se abren al escrutinio público. El carácter sensible de las actividades policiales dificulta, de acuerdo a Villalobos García (2007), la regulación de los agentes en su actuar. Con base en esta idea, uno de los mayores retos a enfrentar por la sociedad civil es limitar a la discrecionalidad bajo la cual mandos policiales y personal operativo se conducen en el desempeño de su trabajo. El propósito de institucionalizar la rendición de cuentas tal y como la proponen López Portillo Vargas y Barrera Nájera (2008) y Villalobos García (2007) no sólo ayuda a transparentar el funcionamiento policial sino también incrementa la capacidad de medir, analizar y evaluar el desempeño de la policía.

Con base en la lógica de que una participación ciudadana constante es clave en el ordenamiento de la función policial, es difícil entender el papel de la sociedad civil en la instrumentación de estrategias para el combate a la corrupción sin una libertad de prensa sólida. Reyes Heróles, por ejemplo, sostiene que “ahí donde las libertades funcionan la capacidad de denuncia de la sociedad es mayor y por ende la corrupción tiende a disminuir” (Reyes, 2008: 21). Y es que en este punto específico, se entiende que una prensa fuerte asiste al ciudadano ordinario en la denuncia de actividades corruptas y abusivas relacionadas al trabajo policial. En este sentido, Reyes Heróles sitúa como ejemplo a un número de países que gozan de libertades civiles plenas. Estas prensas independientes reflejan sociedades con índices mínimos de corrupción.

La realidad en México, sin embargo, dista un trecho inmensurable de reflejar a una prensa independiente y fuerte. Ayala Anguiano y Martí, conocidos

periodistas de intachable trayectoria, apuntan al embute periodístico como un instrumento de corrupción muy empleado por los sectores públicos y privados para manipular y por consiguiente corromper las diferentes estructuras de la Prensa Mexicana (Ayala *et al*, 1978: 46). Ayala Anguiano y Martí, en su ya conocida crítica al sistema de corrupción institucional en México, definen así al embute: “En su forma rudimentaria, el embute se derrama por medio de sobres abultados con billetes entre los reporteros, comentaristas, y editorialistas de la inmensa mayoría de los medios de información de cierta importancia que existen el país” (Ayala *et al*, 1978, 47-48).

Empero, es importante resaltar que el embute se aparta de ser una actividad universal en el gremio periodístico. Hay medios de información que en el espíritu de ejercer una libertad de prensa plena han experimentado agresiones de carácter económico, censura, y violencia por parte de las entidades gubernamentales, organismos privados, y organizaciones del crimen organizado (ver a Lara Klahr, 2014 para más información). Aquí, sin duda el principio básico de honestidad cultivado por generaciones de periodistas como eje generador de pensamiento libre y por consiguiente de una libertad de prensa fuerte y sólida sigue tan vigente hoy como ayer.

Es aquí donde el principio de honestidad toma relevancia. Ayala Anguiano y Martí (1978) y Livas (1983) señalan que la honestidad desde una posición individual ha estado históricamente presente en las instituciones mexicanas. Bustamante (2013) nos dice asimismo que la integridad desde una perspectiva personal dentro del orden institucional se mantiene vigente y activa. Sin embargo, a pesar de que la honestidad e integridad a nivel personal están presentes dentro de las instituciones, estas difícilmente han logrado permear las ideologías dominantes y por consiguiente sus estructuras. Por un lado, Livas (1983) sostiene que el empleo de la honestidad como una herramienta moral y social de transformación institucional es una empresa *Quijotesca*. Por el otro, Ayala Anguiano y Martí, apuntan que el cambio estructural de adentro hacia fuera promovido por personal reformador es una invitación abierta a ser lastimado físicamente, haciéndole por supuesto honor al cliché “Plata o Plomo”, “el premio para un policía moralizador: una carga de plomo en las entrañas” (1978, 27). Tomando como referencia este argumento, y a diferencia de otros estudios que se han enfocado a resaltar modelos policiales que reproducen

prácticas de corrupción, este capítulo se enfoca en las formas y estrategias que condujeron al relativo éxito del Ing. Hernán Guajardo en su combate a una corrupción sistémica de la entonces llamada Policía Judicial del Estado.

4. La Etnografía Institucional como Método de Investigación

Para abordar de una manera integral la examinación del modelo Hernán Guajardo entre los años 1987 y 1989, como ejemplo excepcional de combate a la corrupción en la Policía Judicial del Estado de Nuevo León, se empleó la etnografía institucional como propuesta metodológica (Grahame, 1998: 347; Smith, 2002: 17; Warren y Karner, 2007; 14-15). La recolección de datos se apoyó en una triangulación de técnicas inductivas y descriptivas, sustentada en la observación participante y el análisis de texto como los componentes de la etnografía institucional más adecuados para este tipo de estudio (Arteaga Botello *et al*, 2000; Richardson *et al*, 2006). Asimismo, como se explica a continuación, la fortaleza de este modelo se sustentó en dos elementos importantes: primero, el acceso a información privilegiada de la policía judicial por parte del autor como miembro de ese orden institucional y, segundo, la construcción de un nuevo entendimiento del funcionamiento de la institución derivado del punto de vista del autor como agente investigador.

En el marco de este enfoque metodológico, Smith nos dice que “el aspecto innovador de la etnografía institucional se basa en el punto de vista del participante/actor dentro de una institución para entender la forma en que esta trabaja” (Smith, 2002: 18). Aquí, de acuerdo a Grahame “el principal objetivo se centra en diferenciar una examinación cualitativa alineada a la ideología dominante bajo la cual la institución rige sus actividades de una perspectiva facilitada por las experiencias diarias de un participante/actor en ese mismo orden institucional” (Grahame 1998: 351-353).

El argumento tal como se concibe tiene tres aspectos importantes: el primero se refiere a los textos y discursos dominantes que reflejan una ideología específica dentro de la institución. El segundo se refiere a todas aquellas actividades de trabajo desempeñadas por el actor. Esto es trabajo reconocido y no reconocido, visible y no visible, por y para la institución. Por último, está el aspecto de las relaciones sociales. Este se refiere a la operación de una organización de trabajo no sólo conectada al contexto local, sino a

varios espacios de actividad a nivel regional, nacional, y global (DeVault, 2006; Grahame, 1998; Smith, 2002). Tomando como referencia esta propuesta metodológica y dada la naturaleza de las preguntas de investigación, se eligió a la etnografía institucional y análisis de texto por razones de acceso e interés personal.

Cabe mencionar que en esta investigación, como en otras previamente publicadas (Richardson *et al*, 2006), entre los años 1987 y 1989 el autor participó en su función de agente investigador de la Policía Judicial del Estado de Nuevo León como el principal instrumento generador de información institucional. Y es que aquí, el estudio del combate a la corrupción en la policía judicial esta intrínsecamente asociado a la biografía personal del investigador. Este intento tiene sus orígenes a finales de la década de los 80, cuando a los 22 años de edad, condicionado por situaciones de índole personal –casado y padre de familia-, el autor tomó la decisión de ingresar a la policía judicial.

Esta opción no sólo lo colocó en un ambiente de trabajo plagado de prácticas de corrupción y extorsión, también lo enfrentó a la difícil disyuntiva de alinearse con las diferentes opciones que la ideología del sistema ofrecía y todo lo que esto implicaba en el contexto de su seguridad personal. En el marco de este argumento y para abordar de una forma integral el análisis de la policía judicial desde una perspectiva del actor/participante, los datos usados para este estudio se basaron de un diario de memorias personales recabadas entre 1987 y 1989. Esta de fuente datos representa el trabajo que arrojan dos años de notas de campo recogidas por el investigador como miembro activo de la institución.

En cuanto a la examinación temática de los datos, se aplicó un modelo analítico de dos niveles sugerido por Bailey (2007) en este tipo de estudios: primero, se codificó la información en vínculos conceptuales organizándola a través de puntos comunes; segundo, se aplicó un análisis descriptivo de los datos en bloques temáticos relevantes a este estudio. En este sentido, y con el propósito de organizar la narrativa principal del manuscrito en tres ejes temáticos, el ensayo presenta, primero, una sinopsis contextual en el que el nivel de entrada a la policía judicial como institución toma forma para el autor. Segundo, se ofrece un análisis de la ideología institucional que organiza el trabajo del agente investigador y sus implicaciones en términos del discurso

dominante en torno a la corrupción. Esto desde el punto de vista del autor. Tercero, se identifican las condiciones ideológicas de la institución bajo la cual se construye un nuevo discurso basado en la operación de instrumentos éticos contra la corrupción.

5. Eficiencia y Equidad en el Reclutamiento: Entre la Discrecionalidad y Criterios de Mérito

Con el propósito de revelar los procesos institucionales dentro de la policía judicial que reproducen o rompen el paradigma de la corrupción policial, la narrativa siguiente se completó desde la perspectiva del autor en primera persona.

Mi historia como agente investigador de la policía judicial empieza a escribirse de manera circunstancial en el año de 1987. A finales de los 80s, se viven tiempos difíciles en los Estados Unidos (EU), donde mi familia migró años antes. De acuerdo a Baca Zinn *et al.*, “los vaivenes de la economía americana asociados al cambio estructural de una sociedad industrial a una postindustrial son especialmente trastocadores para las familias migrantes y Latinas” (Baca *et al.*, 2008, 94-96). Mi caso en particular no es la excepción. La transformación estructural del orden económico afecta negativamente las expectativas de trabajo para las minorías en los Estados Unidos y, por ende, reduce drásticamente las oportunidades en el mercado de trabajo. En este contexto laboral, las oportunidades de empleo mejor pagadas se orientan al segmento primario de la industria de servicios. Pilar de una economía postindustrial apuntalada por la educación superior. Es en estos tiempos difíciles precisamente donde mi educación básica y media superior en México, el equivalente a graduado de *High School* en los Estados Unidos, no son de mucha ayuda.

Ya casado, con una hija y otro en camino, la situación económica y familiar se complica. El sueldo de trabajos diversos asociados a la agricultura y al área de servicios de baja paga no es suficiente para cubrir las necesidades básicas de una familia joven en los Estados Unidos. Esta es la etapa de mi vida que decido regresar a México, Monterrey para ser más específico. Ya en la ciudad, sin dinero y sin techo, mi madre nos acoge en su casa. El respiro momentáneo detrás del apoyo absoluto por parte de mi madre es un gesto materno de aprecio puro. No más preocupaciones por un tiempo. El apremio por

trabajar sin embargo sigue muy presente. La presión crece día a día. Sin trabajo y con la responsabilidad de una familia, pasan semanas sin mucho cambio.

El mismo año, después de días aciagos y horas extensas de plática, decidimos mi esposa y yo que era tiempo de tomar una ruta si no nueva por lo menos alternativa. Se llega el momento de retornar a los EU. Sin embargo, mientras pienso en las opciones que tengo a mi alcance, me incomoda la idea de apartarme de mi familia. Debo confesar que al platicarlo con mi madre, la idea de regresar a los EU sin mi esposa e hija simplemente no es de mi agrado. Curiosamente, mi hermano menor interviene en la plática. Mientras lee el periódico El Norte, le llama la atención un anuncio de media cuartilla. Es una convocatoria que lista los requisitos de ingreso a la Academia de la Policía Judicial del Estado. Nota que la fecha de cierre está próxima. Me pregunta: ¿es algo que considerarías? Después de reflexionar sobre esta oportunidad inesperada, regreso a la privacidad de nuestro espacio en la casa de mi madre para platicar esta opción laboral con mi esposa. De entrada, no le agrada en lo más mínimo, pero al mismo tiempo somos prácticos y sabemos perfectamente que para mantener la familia unida por lo menos debemos tratar y ver si funciona.

Con el periódico en mano me aventuro al centro de la ciudad de Monterrey. El edificio se encuentra en el cruce de Venustiano Carranza y Espinoza, a contra esquina de la Normal Superior de Nuevo León. Tratando de pasar desapercibido, pregunto en la barandilla por la persona a cargo de recibir las solicitudes de ingreso a la academia. Nadie me toma seriamente, o de plano ignoran mi presencia. Una persona, sin embargo, de forma inesperada me pide que me acerque a su escritorio. Apunta en un pedazo de papel el nombre de la persona a cargo, el Licenciado Cristerna, el número de la oficina y me señala el lugar donde está ubicada. Me dirijo al lugar en ese mismo momento, y veo una larga fila de jóvenes esperando su turno. Armado de paciencia, y por supuesto de esperanza, espero mi momento con mis copias de la documentación requerida.

Antes de ver mi documentación, el Licenciado Cristerna me deja saber que el proceso de selección para el ingreso a la academia es riguroso y basado en méritos personales. Me llama la atención el énfasis que hace –“aquí las recomendaciones no cuentan”. No le doy importancia. No conozco a nadie, a nivel personal y laboral, que pueda hablar por mí. Esta idea de laborar como

agente investigador es nueva. De hecho, estoy aquí por dos razones: primero, no tengo otra opción y, segundo, la necesidad de trabajar para sostener a mi familia. Si no fuera por el anuncio del periódico, ni siquiera estaría aquí. Ya frente a la persona, platicamos sobre mi educación e historia laboral. Dos cosas de mi vida le llaman la atención: el cursar y terminar la preparatoria en el Tecnológico de Monterrey (ITESM) y el hablar Inglés. Aun cuando la mayoría de los aspirantes a la academia son estudiantes de la Facultad de Derecho en el área de Criminología y muchos ya son profesionistas titulados, o al menos pasantes, el requisito mínimo de educación es la preparatoria.

Durante la entrevista, mientras revisa mi documentación, Cristerna me deja saber todos los detalles sobre los exámenes a completar en el proceso de selección: (1) de conocimiento general, (2) psicométrico, (3) médico, (4) físico, y (5) una entrevista con el administrador de la corporación, Licenciado Homero Kladiano. Ya dentro de la academia, me informa también que se aplican rutinariamente exámenes aleatorios de detección de drogas, seguidos por un examen de polígrafo –detector de mentiras–. Al final de la plática, me provee con un número de folio, seguido con información relacionada a la fecha y lugar para el examen de conocimiento y psicométrico. Esto es dentro de una semana en las instalaciones de la Normal Superior.

Aparentemente el ingreso a la academia parece ser equitativo y basado en méritos propios. Durante el examen de admisión –conocimiento general y psicométrico– calculo que cerca de 500 personas, sino es que más se presentan a tomarlo. Se me dice también que si soy uno de los seleccionados, se me contactara por teléfono para explicarme los detalles de la tercera fase. Pasa menos de una semana, y recibo la esperada llamada. Se me cita a la academia, situada dentro de las instalaciones de la policía judicial, y se enfatiza que debo presentarme con el cabello corto, debidamente rasurado, y sin bigote. Ya en el lugar, identifico a las personas que pasaron los exámenes de conocimiento y psicométricos sin ningún problema. También me doy cuenta de aquellos que dejaron algunas dudas en su examen psicométrico, pues son canalizados con el psicólogo forense de la institución. Algunos salen rápido y serios, otros salen con una sonrisa y se reagrupan con el resto de los aspirantes. Poco más tarde Cristerna se presenta en el auditorio principal del edificio, acondicionado como salón de eventos y clases para informar los detalles del examen médico. Aquellos que se resisten a la idea de traer cabello corto, estar rasurados, y sin bigote,

son expulsados del proceso de admisión. Entre ellos estoy yo. Explicación: mi negativa disposición a acatar órdenes. Se nos pide salir del recinto, y pasar por la documentación días después –pienso en ese momento, todo mi proyecto laboral se derrumba por mi negativa a cortarme el bigote.

Mientras mi esposa y yo retomamos la idea de regresar a los EU, nos damos cuenta que tiene que ser sin ella y la niña. Pasan dos días, e inesperadamente recibo una llamada de Cristerna. Me tengo que presentar en las oficinas de la academia. Ya en las instalaciones, se me deja saber que aun cuando casi pierdo mi opción de ingresar a la academia, he sido considerado para una segunda oportunidad. ¡No la desperdicies! Reflexiono. En seguida expide la orden de los exámenes médicos, y me explica los detalles y ubicación exacta del examen físico. Al siguiente fin de semana, más de 100 jóvenes se presentan en el Municipio de Villa de Santiago, específicamente en el lugar conocido como El Manzano. Más que otra cosa, esto asemeja una prueba de resistencia. La idea es que los participantes recorran aproximadamente 10 kilómetros en condiciones naturales de terreno serrano, entre la ida y vuelta, para aprobar examen físico. Sobra decir que un número importante de personas se quedaron en el camino. De un grupo que empezó relativamente grande, quedan pocos. El tamaño se reduce paulatinamente.

Por último, para ser admitidos en la academia, ser legalmente reconocidos como empleados, y ser incluidos en la nómina de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, una entrevista con el Licenciado Homero Kladiano, administrador general, es uno de los pasos más importantes en el proceso de admisión. Entre los aspirantes que ya han sido entrevistados, se cuentan historias de que Homero, psicólogo por la Universidad de Monterrey y de formación humanista trata de leer a la persona para entender si el aspirante intenta ingresar a la corporación por razones equivocadas –e. g. corrupción, poder, etc. En los 10 minutos que dura la entrevista, uno comparte con el administrador entre otras cosas las razones familiares y laborales que lo empujan a uno ser policía judicial, y el espíritu de servicio a la comunidad. Una vez finalizado todo el proceso de admisión a la academia con un poco más de 50 jóvenes con perfiles solidos que encajan con la visión del Ingeniero Hernán Guajardo, empiezan a llegar poco a poco otro tipo de personas para integrarse a la academia. Esta es gente que no pasó por el riguroso proceso de selección. Por el contrario, son personas que entran a la academia altamente recomendadas por círculos de poder relacionados con el medio policial.

Más tarde me doy cuenta que aun cuando los recomendados gozan de una situación privilegiada, no es así durante el entrenamiento de la academia. Todos, sin excepción, deben cumplir con las rutinas de ejercicio físico, adiestramiento policial, e instrucción académica. En relación al ejercicio físico, de lunes a viernes, de seis a ocho de la mañana, la preparación está a cargo de instructores militares. Además de correr cerca de 10 kilómetros diarios, recibimos clases de defensa personal –Taekwondo– por el maestro Marcos Puente, y adiestramiento militar por personal del Ejército. Después, regresamos al salón de clases, para recibir instrucción académica en las áreas de psicología, ética, procedimientos penales, derechos humanos, investigación con métodos forenses, y manejo de armas por parte de profesores de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Esporádicamente, se nos instruye en técnicas de natación, rapel, y manejo de automóviles y motocicletas.

Cabe notar, que a diferencia del tradicional modelo de academia policial mexicana en el que el cadete se aísla del mundo exterior, el modelo Guajardo lo integra a la comunidad. La preparación física sobre todo se lleva a cabo en público y a través de la ciudad. Ocasionalmente, en la temporada decembrina y vacaciones de semana santa, los cadetes cumplen funciones de policía observador. Caminan por áreas concurridas del centro de la ciudad con una gorra y camiseta que los identifican como miembros de la academia. No intervienen en arrestos ni disputas, su función más bien es de prevención. En caso de un hecho importante, se les instruye llamar a la autoridad competente.

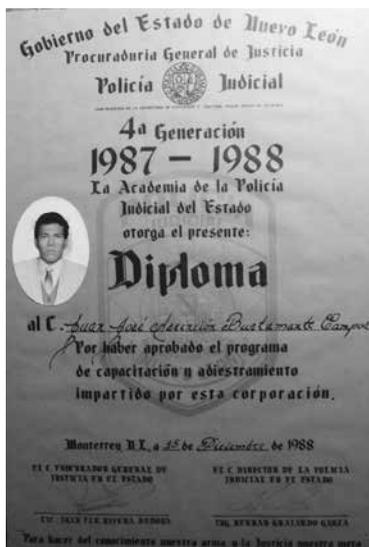
Hasta este punto, la mayoría de los jóvenes cumplen con el perfil ideal del agente investigador –e.g. policía judicial– basado en integridad, honestidad, y honradez, cualidades personales apuntaladas a través de casi un año de estudios (ver ilustración 1). Aquellos que no encajan, sino renuncian, los despiden. La gente detrás de la propuesta Guajardo ha legitimado de algún modo la variante de este nuevo concepto. Al menos en la selección y preparación de la nueva generación de agentes investigadores se ha hecho un gran esfuerzo por mantener la probidad del sistema. El reto, sin embargo, a enfrentar viene cuando los egresados se integren con todos los privilegios y obligaciones que su puesto les inviste al trabajo de campo policiaco y confronten un orden ideológico anacrónico basado en un sistema de corrupción institucional.

6. Ideologías Encontradas

La transición de la academia al trabajo de campo es difícil, dura, y sobre todo hostil. Recuerdo las palabras de mi familia –esposa, padre, y madre– que la policía no es lugar para mí. Una persona, como yo, con ideales de integridad bien afianzados poco o nada puede hacer para cambiar un sistema corrupto desde adentro. La gente a mi alrededor predice que en poco tiempo voy a adoptar los usos y costumbres negativos de la gente que sostiene el sistema. Ahora me doy cuenta a lo que se referían: la fuerza del orden institucional corrupto es tan grande que muy pocos se pueden resistir. Los que no renuncian, mueren en el intento.

Aun cuando la necesidad de una estabilidad de trabajo y el deseo de mantener a mi familia unida me llevan a este camino. Mi formación ética, humanística y familiar apuntala mis principios de integridad y honestidad en mi desempeño laboral. De alguna manera es cierto que el trabajar en un ambiente plagado de prácticas negativas y estar rodeado de pésimas compañías afecta quien eres. Sin embargo, las malas experiencias al mismo tiempo hacen que uno vaya abriendo su propio camino de la mano de una propuesta alternativa.

Ilustración 1. Diploma de la Academia de la Policía Judicial



Todo esto con un propósito fundamental: proyectar una imagen diferente a la que este tipo de trabajo policiaco presenta a la sociedad. En este contexto, mi disposición de apartarme de las prácticas corruptas del orden institucional dominante no pasa desapercibida. Se presenta la oportunidad de toparme con mandos dentro de la corporación que comparten mi corriente ideológica. Sin mucho preámbulo, se llega a un acuerdo tácito, y me reasignan a un área de menos riesgo.

Mi nivel de entrada al sistema, primero, desde una posición de cadete y, después desde la posición de agente de investigación, me brinda la oportunidad de analizar el orden institucional bajo el cual la policía judicial trabaja con una perspectiva dual: ideología dominante *versus* modelo alternativo. En este sentido, sería ingenuo asumir que la implementación del modelo Hernán Guajardo es del todo exitoso. Desde mi punto de vista, una cosa es la academia de formación, donde los estudiantes están hasta cierto punto blindados de las prácticas corruptas que el campo de trabajo ofrece. Otra cosa es el efecto que deja el momento en que los estudiantes se incorporan totalmente a sus funciones de trabajo, donde los nuevos agentes están expuestos directamente a los malos hábitos de trabajo de otros policías judiciales- e.g. mordida, extorsión, robo, etc.

Históricamente, la reputación de la policía judicial del estado ha estado asociada a hechos de corrupción, extorsión, robo, violaciones a los derechos humanos, desapariciones, tortura, y asesinato, entre otros más abusos documentados por periódicos de circulación diaria -e.g. El Norte, El Porvenir, etc. Ya adentro de la corporación me doy cuenta que un numeroso grupo de agentes y mandos operativos sostienen y reproducen este tipo de prácticas. Para llevarlas a cabo, y cumplir con sus funciones de trabajo sin una rendición de cuentas formal, estas personas se protegen a través de una especie de "cuatismo" o "compadrazgo" informal. Las opciones que la institución ofrece a los recién agentes graduados son muy limitadas. La primera de una forma coloquial es ir a la "calle". Se entiende como el trabajo operativo de investigación asignado por el comandante a cargo. Esto implica que la mayor parte de las tareas investigativas se llevan a cabo con un compañero. Si el compañero tiene años trabajando en la calle hay una gran probabilidad que su conducta ya esté "amañada", es decir, corrupta. El trabajo que se desempeña en el turno laboral

es responsabilidad de los dos. Por lo tanto, las acciones que tome una persona repercuten en la otra en base a un entendimiento tácito de mutua conducta. La segunda es estar asignado a un puesto de tipo administrativo, ya sea en la barandilla, denuncias, o cualquier otro lugar que no implique salir a la calle. La tercera opción es estar confinado al departamento de radio, o en su caso a cualquier tipo de asignación oficial relacionada a la protección de funcionarios, jueces, testigos, figuras públicas, etc.

Paradójicamente, aun cuando la opción de ir a la calle se entiende como la posición de mayor capacidad y prestigio, se considera asimismo un puesto que sitúa a los nuevos agentes en un estado de alta vulnerabilidad y peligrosidad. Por consiguiente, la mayoría de los recién egresados de la academia, incluyendo mi persona, deseamos y esperamos ser colocados en actividades de índole operativas. La mayoría entendemos el riesgo y el peligro que envuelve trabajar en la “calle”, sin embargo, muy pocos queremos estar atados a trabajo de escritorio.

Se llega el día de mi asignación. Un puesto de agente operativo (ver ilustración 2). La gran oportunidad de trabajar en la calle (ver ilustración 3). Me reporto con el comandante, y después de una breve plática me presenta con mi compañero de trabajo, y me deja saber qué tipo de trabajo voy a desempeñar. Lo más difícil de salir a la calle con una persona de experiencia es el manejo que se le da a las situaciones incómodas. Hay una gran presión para callar y ver. Todo esto se arguye bajo la idea de que ante los ojos de mi compañero, sigo siendo considerado un aprendiz. Se llega el momento en que me rehuso a seguir esa práctica, y alzo mi voz en los momentos que estoy en desacuerdo. Por ejemplo, mi pareja se desaparece por momentos. En un corto período de tiempo regresa con dinero y algunas cosas en especie. Me dice que hay que compartir en partes iguales tanto el dinero como las cosas. Le digo abiertamente que rechazo la propuesta. Me observa con una mirada profunda, y me dice: “sabes que aquí las cosas no se hacen así. Somos compañeros y compartimos todo.” Le digo múltiples veces que yo en lo particular no hago las cosas así. Pasan semanas, y me resisto a la idea de ceder. Se corre la voz por toda la corporación de mi modo de actuar y trabajar en la calle. A los ojos de mis pares, no soy una persona de confiar. Muy pocos quieren trabajar conmigo. Unos sospechan de mi lealtad a la forma en que se trabaja aquí. Otros de plano temen que los denuncie.

Ayala Anguiano y Martí (1978), por ejemplo, encuentran en su investigación que la presencia de policías honestos no es una excepción. Los hay, y en gran cantidad. Sin embargo, el caso que presentan tiene matices trágicos. En su artículo, los periodistas describen de una forma gráfica como policías honestos en su embate por combatir la corrupción endémica de la institución basado en un modelo de denuncias son continuamente asesinados. La mayoría de las veces, apuntan los autores, por sus compañeros de trabajo.

Ilustración 2. Nombramiento

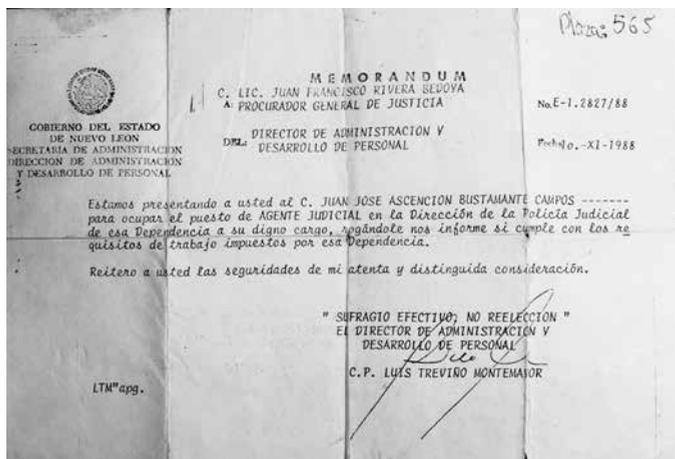
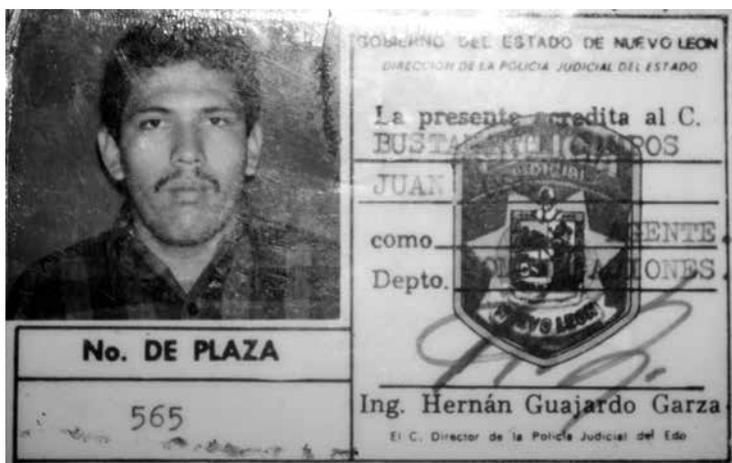


Ilustración 3. Credencial de Agente



La lección es dura para aquellos policías íntegros. Aprenden en el camino que muchas veces la parábola de un policía moralizador se traduce, de acuerdo a Ayala Anguiano y Martí en “una carga de plomo en las entrañas” (Ayala *et al*, 1978: 27). Contrario a la idea de la denuncia, y consiente de sus posibles consecuencias, mi estrategia se basa centralmente en la resistencia. Mi propósito es establecer y sostener una reputación intachable e incorrupta dentro de la corporación para que aquellos que difieran de mis convicciones se alejen, y los otros que las compartan se acerquen. A raíz de la desconfianza creada por mi conducta, muchos se niegan a trabajar conmigo. Los mandos lo notan y me reasignan temporalmente a la estación de radio. Sumido en una terrible oscuridad laboral, permanezco en ese lugar por un tiempo. Meses después llega circunstancialmente una oportunidad ofrecida por un comandante, se me presenta la oportunidad de trabajar para el grupo de reacción y rescate llamado “Grupo Cobra”. Mi vida laboral cambia en ese instante.

El comandante a cargo de este grupo me ofrece la opción de trabajar solo, sin compañía. Primero en una motocicleta deportiva, después en una patrulla con insignias de la policía judicial. Me doy cuenta que este mando pertenece a la corriente alternativa de la nueva policía impulsada por el Ingeniero Hernán Guajardo. Aquí, la presión de trabajar con gente amañada no existe. La gente al mando de este comandante no se mezcla con las prácticas corruptas del policía tradicional. Las asignaciones de trabajo son claras y equitativas. Curiosamente, de alguna manera me siento protegido por el sistema. En este grupo hay otros jóvenes que comparten un ideal de servicio público muy similar al mío.

Sin embargo, porque la rendición de cuentas y transparencia son una realidad difícil de entender por otros que no comparten este sistema de trabajo, se establece un entendimiento tácito entre las dos ideologías. El lado oscuro de la corporación (corrupto) no se entromete en las actividades del nuevo grupo mientras no se inmiscuyan en los asuntos de ellos. Aun así, en los pasillos del edificio se oyen terribles historias de tortura, encarcelamiento indebido, abuso de autoridad, etc., pero debido a este acuerdo implícito, poco es lo que se puede hacer.

El gusto de trabajar en esta estructura binaria sólo fue momentáneo, de hecho, pocos meses. Salinas de Gortari es electo presidente, y las cosas cambian radicalmente. La presión de la guerra contra las drogas americana

aterriza localmente. Algunos de mis compañeros de trabajo y yo somos convocados, más bien comisionados, a trabajar con la Policía Judicial Federal en retenes antidrogas alrededor del estado de Nuevo León. No se nos pregunta si queremos participar, se ordena. Las órdenes en este ambiente de trabajo no se cuestionan, simplemente se cumplen. A raíz de esto, mi situación laboral se complica en mi familia. Una cosa es trabajar en el fuero común, y otra realidad es trabajar en situaciones relacionadas con drogas. La presión de mi esposa para renunciar es enorme. No hay una razón válida de exponer mi persona y mi familia a los peligros que este nuevo trabajo presenta, mis padres válidamente y legítimamente arguyen. Al poco tiempo anuncio mi renuncia. No es aceptada del todo. Se me pide reconsiderar la decisión de dejar la corporación. Le comunico al mando a cargo que este tipo de trabajo es mucho más de lo que mi familia y yo podemos aceptar. Pasa el tiempo y se negocia abierta y honestamente. A los pocos días, aceptan mi renuncia.

Cabe aclarar que el proceso de desincorporarme de la policía judicial se da en un ambiente de cordialidad. Después de que la situación laboral mejora relativamente en los EU, mi esposa y yo decidimos que es tiempo de explorar nuevos horizontes en la unión americana. Nos regresamos a los EU y dejamos atrás los sinsabores de mi trabajo como agente investigador. Sin embargo, es importante notar que al día de hoy muchos de mis allegados aún me cuestionan –si no tomaste dinero de las prácticas corruptas de la policía judicial y percibías un magro salario fijo ¿cómo sostuviste económicamente a tu familia? (ver ilustración 4):

Ilustración 4. Salario Devengado por Quincena

DEPENDENCIA				DEPTO.	No. EMPLEADO
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA				00710	232715
DIRECCION DE LA POLICIA JUDICIAL					
AAGC	CATEGORIA		R.F.C.	PLAZA	
AGENTE JUDICIAL			BUCJ-650619	305080565	
CVE PERCEPCIONES	CVE DEDUCCIONES FIJAS		CVE. DED. VARIABLES	CVE. DED. FIJAS (ESP.)	
1 140,000	1	11,230			
2 94,000	3	10,300			
7 141,000	10	15,450			
CVE 7 = COM.ESP					
375,000		44,710			
FECHA	LIQUIDACION NUMERO	COMPROBANTE	PERCEPCION NETA		
30 JUN 89	4125273	4125273	\$350,290		
CONSERVE ESTA LIQUIDACION DE SU PAGO PARA CUALQUIER ACLARACION					

La pregunta es legítima. Reflexiono profundamente y decido terminar esta narrativa con una réplica ya previamente documentada en Richardson et al. (Richardson *et al.*, 2006: 316-318). Mi madre toma la decisión de apoyarme con recursos económicos en el sostenimiento de mi familia. Estos marcan una enorme diferencia en mi vida familiar y laboral al fortalecer mi disposición personal a no tomar dinero y/o involucrarme en otras actividades corruptas. La razón subyacente se localiza en el hecho de que mi madre reconoce mi posición vulnerable dentro de la policía judicial, e intuye en su momento que sin una compensación económica para sostener mi vida familiar, mis convicciones, principios, e integridad se verían trastocados.

Conclusión: “Combatiendo la corrupción: Instrumentos éticos”

Para concluir, con base en el trabajo de Diego Bautista, se plantea de manera firme atacar la corrupción del servicio público mediante el fortalecimiento de “un sistema de control dirigido al interior del individuo, a su educación, a su percepción. Dicho sistema se estructura mediante valores y principios de ética pública, los cuales establecen criterios de conducta para los gobernantes en el ejercicio del poder, así como para los funcionarios en la realización de sus tareas” (Diego, 2010a: 413-414). Se argumenta que muchos de los problemas asociados a casos de corrupción en el ámbito público derivan de la falta de un sólido *Sistema Preventivo de Control Interno*, y por lo tanto, el desafío de este modelo recae sobre todo en “la interiorización efectiva de prácticas éticas en la conducta de servidores públicos” (Diego, 2010a: 417).

Por un lado, literatura asentada en un modelo de sistemas apunta al defectuoso proceso acumulativo de desarrollo humano como una de las principales razones detrás de una sociedad pobre de capital humano (Bustamante, 2014). Se entiende, de acuerdo a Diego Bautista, que la integridad, principios, y valores de una ética pública recaen significativamente en una formación sólida a nivel personal. Sin embargo, Bourdieu (2000) nos dice también que la formación personal está condicionada estructuralmente por el limitado acceso a mejores oportunidades de vida, sobre todo de capital humano y social. Aun cuando se puede argumentar que una formación individual de conducta intachable empieza a edad temprana, es igualmente importante notar que el desarrollo humano es particularmente desigual en una sociedad

tan inequitativa como la mexicana ¿Qué se hace entonces cuando la masa crítica de individuos honestos que produce el sistema es muy pobre –e.g. por mecanismos deficientes de desarrollo humano– y la capacidad de enfrentar la realidad social de construir instituciones fuertes es magra?

De acuerdo a Diego Bautista (2010a), el compromiso fundamental de las instituciones reside en identificar y seleccionar aquellas personas que demuestren una conducta plena e integra. Esto con el propósito de cultivar la “asimilación de la ética como instrumento de control interno del individuo” (Diego, 2010a: 418). Precisamente, tal como se intentó con el modelo implementado por Hernán Guajardo en la academia de la policía judicial, los datos presentados en este trabajo apuntan a aquellas instituciones que han asumido la responsabilidad de filtrar de sus filas al personal corrupto mientras fortalecen la esfera interna de aquella gente joven que aspira a ingresar mediante el fomento de valores.

Desde el punto de vista sociológico, se identifican tres instituciones básicas que forman parte fundamental de la formación ética de los actores sociales: familia, educación, y pares (Gould *et al*, 2013). En un mundo ideal y por supuesto en su respectivo contexto, cada institución debería proveer los instrumentos necesarios a los actores sociales para fomentar un alto sentido de integridad basado en principios básicos de herramientas éticas. Sin embargo, esto no pasa. Para empezar, basta documentarse acerca del debate sobre el desarrollo humano que se lleva a cabo en México (Bustamante, 2014). Para seguir, aun cuando mi historia probablemente suene familiar con las experiencias de otras personas, desde mi punto de vista mi experiencia sigue siendo atípica en este país. Y para concluir, reflexionando sobre mi formación y educación ética, puedo decir lo siguiente: tuve el privilegio de tener una familia que se preocupó por un desarrollo integral de mi persona. En particular me refiero a mi madre, con parte del crédito por supuesto para mi padre. Tuve la oportunidad de tener acceso a la mejor educación básica pública y media superior privada. Y tuve la fortuna de rodearme de amigos (pares) que a su vez nutrieron un ambiente constructivo en el que pudiéramos crecer intelectualmente y éticamente alrededor de nuestro entorno social.

Sin embargo, cuando comparto mi historia, me veo más como un sobreviviente de mi entorno social que una persona llena de privilegios en mi vida. Mi formación ética es el resultado de una combinación de ingredientes provenientes de mi familia, educación, y pares. Estas instituciones no sólo me proveyeron las herramientas necesarias para fortalecer a nivel personal mi posición algunas veces ambivalente sobre conceptos relacionados a la integridad y ética, también me proveyó metodológicamente y teóricamente de un lente crítico para cuestionar mi entorno social.

Bibliografía

- Amnesty International (2009), *Mexico: New Reports of Human Rights Violations by the Military*, London, UK.
- Araque Hernández, J. E. (2012), "La Cultura de la Legalidad en el Marco de la Paz y la Reconciliación", *Desarrollo, Economía, y Sociedad*, 1, pp.125-132.
- Arteaga Botello, N. y López Rivera, A. (2000), "Everything in This Job is Money", *Inside the Mexican Police. World Policy Journal*, 17, pp. 61-70.
- Ayala Anguiano, A. y Martí, F. (1978), *La "Mordida", Verguenza de México*, México, Editorial Contenido.
- Baca Zinn, M., Eitzen, S. y Wells, B. (2008), *Diversity in Families*, Boston, Pearson.
- Bailey, C. (2007), *A Guide to Qualitative Field Research*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Barómetro Global de la Corrupción (2013), *Conoce los resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2013*, consultado en <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>.
- Barrachina, C. y Hernández, J. I. (2012), "Reformas del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México (2006-2011)", *Revista Urvio*, 79-92.
- Berg, B. (2006), *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Boston, Pearson.
- Bourdieu, P. (2000), "Culture Reproduction and Social Reproduction", *The Structure of Schooling: Readings in the Sociology of Education*, Arum, R. y Beattie, I. R. (eds.), Mountain View, CA, Mayfield Publishing Company.
- Bustamante, Juan José (2013), *Transnational Struggles: Policy, Gender, and Family Life on the Texas-Mexico Border*, El Paso, TX: LFB Scholarly Publishers.
- _____ (2014), "El Desarrollo Humano y los cimientos estructurales de políticas públicas en materia de seguridad", *Seguridad Pública y Justicia Penal: Un Enfoque Desde La Seguridad Humana*, México, Editorial Novum.
- Devault, M. L. (2006), "Introduction: What is Institutional Ethnography", *Social Problems*, 53, pp. 294-298.
- Diario Oficial de la Federación (2014), "Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción y se establecen sus atribuciones", *REPÚBLICA*, P. G. D. L. (ed.) A/011/2014. México, D.F.
- Diego Bautista, Óscar. (2010), "El Control de Conductas Corruptas Mediante el Fortalecimiento de Valores Éticos", *Ética y Servicio Público*, México, DF, Plaza y Valdés Editores.
- _____ (2010), *¿Por Qué Se Corrompen Los Servidores Públicos?*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

- _____ (2013), *Instrumentos Éticos de Aplicación Práctica para Prevenir y Combatir la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas*. Toluca, UAEM.
- Giddens, Antony (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley, The University of California Press.
- González Ruiz, S., López Portillo V, E. y Yañez R, J. A. (1994), "Seguridad Pública", *México: Problemas, Perspectivas y Propuestas*, México, DF, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gould, K., & Tammy L. (2013), *Ten Lessons in Introductory Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Grahame, P. R. (1998), "Ethnography, Institutions, and the Problematic of the Everyday World", *Human Studies*, 21, pp. 347-360.
- Humans Rights Watch (2009), "Uniform Impunity: Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations. New York, Humans Rights Watch".
- Lara Klahr, M. (2014), "Y 30 años después? Medios noticiosos, periodistas y crimen organizado en México", *Nueva Sociedad*, 249, pp. 275-285.
- Livas, J. (1983), *Corrupción y Burocracia Municipal: La Resistencia al Cambio*, Monterrey, NL, Editorial Plata.
- López Montiel, A. G. (2000), "The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico City", *Latin American Perspectives*, 27, pp. 79-94.
- López Portillo Vargas, E. y Barrena Nájera, G. (2008), *Transparencia: Ruta para la Eficacia y Legitimidad de la Función Policial*, México, DF, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Periódico Oficial Del Estado (1998), *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León*, Monterrey, NL, Periódico Oficial del Estado.
- Reames, B. (2003), *Police Forces in Mexico: A Profile. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico*, San Diego, CA, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Reyes Heroles, F. (2008), *Corrupción: de los Ángeles a los Índices*, México, DF, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Richardson, C., Reséndiz, R. y Bustamante, J. J. (2006), "American Lives, Mexican Justice", *On the Edge of the Law: Culture, Labor, and Deviance on the South Texas Border*. Austin, The University of Texas Press.
- Rizzo Reyes, C. (2010), *Implicaciones de la Guerra Contra el Narco*, Oficio.

- Robinson, A. S. (2013), "Developments in Anti-Corruption Law in Mexico: Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas", *Law and Business Review of the Americas*, 81-91.
- Smith, D. (2002), "Institutional Ethnography", *Qualitative Research in Action*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Vázquez, R. (2008), "Cultura de la Legalidad. Cuatro Modelos Teóricos y un Apéndice Sociológico", *Revista Internacional de Filosofía Política* 32, pp. 63-76.
- Villalobos García, L. (2007), "Enfoque institucional para la reforma policial y rendición de cuentas", *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, pp. 57-70.
- Warren, C. y Karner, T. (2007), *Discovering Qualitative Methods: Field Research, Interviews, and Analysis*, Los Angeles, Roxbury.



VISITANDO LA CAVERNA: EL CINE COMO INSTRUMENTO ÉTICO

Jaime Rodríguez Alba¹

¹ *Doctorando por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).
Profesor de la Universidad Empresarial Siglo XXI Córdoba, Argentina*



Introducción

¿Qué tendrá la imagen, para valer más que mil palabras? De sobra es conocido el refrán: “una imagen, vale más que mil palabras”. Si los refranes son entendidos como fuente de saber, fundados en experiencia humana acumulada; si son entendidos como expresión del sentido común –y este algo más que el menos común de los sentidos²-, entonces habremos de considerar la posible verdad, o al menos las sugerencias epistemológicas y éticas que tal refrán nos aduce. Epistemológicas, pues el refrán en cuestión nos pone en relación dos conceptos fundamentales de la reflexión humana: el de “imagen” y el de “palabra”. Pero también éticas, pues subyace un cierto sentido ético en el término “valor”, también usado.

Al aseverar que una imagen vale más que mil palabras se nos señala la presencia de dos órdenes, el visual y el acústico. Órdenes que entran en relación no necesariamente de equivalencia. Es más: la relación es de uno a mil. Más allá de la sorpresa por tal orden de cambio, lo cierto es que en la exageración implícita al refrán queda manifiesto que las imágenes valen más que las palabras, lo que es digno de tener en consideración. ¿Por qué habrían de “valer más”? ¿Valen más respecto a qué? ¿En qué sentido?

² En 1925, G. E. Moore hizo una enconada defensa del “sentido común” frente a las ideas de la filosofía idealista. Si bien en su argumentación, lógicamente consistente, se manifiesta que una cosa es que haya verdades “de sentido común”, y otra cosa es que el sentido común sea necesariamente verdadero. El mismo Kant hace pivotar en el *sensus communis* la validez del juicio estético. Y en nuestros días, Ferrara (2008) hace residir en él, al modo kantiano, la validez de los juicios que habrán de servir de basamento a la reflexión ético-política. El sentido común es entendido por Ferrara apelando a una cierta “comunidad” de intuiciones que pueden apreciarse en diversas culturas, por debajo de las mismas, y que hacen que tendamos a valorar –de modo común, “universal”- qué cosas nos hacen crecer y realizarnos como seres humanos, ampliar las “fuerzas vitales” y adquirir bienestar psicológico y ético.

Aunque no exista equivalencia, es necesario para que la comparación tenga lugar un nexo que permita establecer la misma; que exista un tercer término, común, que permita la comparación. Término que actúa como criterio respecto al cual la comparación es válida. En el refrán, las imágenes y las palabras pueden ser comparadas (valoradas) respecto a un tercer término, oculto, como podría ser “el decir”, “el mostrar”, y términos análogos. De tal modo, “una imagen vale más que mil palabras”, puede interpretarse como “una imagen dice más que mil palabras”, o “una imagen muestra más que mil palabras”. “Decir” y “mostrar” son términos relacionales: alguien (o algo, por metáfora) “dice” “algo”, incluso de “alguien” o “algo”. Son términos que trasladan la propiedad de un objeto a otro, acaso mutándola en dicho traslado.

Podría indagarse acerca de los múltiples sentidos que el refrán sostiene, así como su conexión con otros refranes, del tipo “no juzgues por lo que dice, sino por lo que hace”, y similares. No es nuestro objetivo aquí. Pero sí el indicar el valor de la imagen respecto a la palabra; dicho en términos genéricos: del registro de la imagen respecto al registro de la palabra.

A primera vista, el valor de la imagen y el de la palabra son medidos respecto a “lo real”, respecto a aquello que describen; bien sean objetos del mundo natural, del artificial, del subjetivo o del registro de entidades que “trascienden” estos ámbitos. Tanto la palabra como la imagen son, en términos fenomenológicos, intencionales:³ se refieren o remiten a un objeto (del mundo físico, mental o del tercer mundo -mundo de las ideas). Respecto a esta intencionalidad nuestro refrán rescata el mayor “poder” de la imagen respecto a la palabra. Poder que, en el límite, podría incluso contradecir el sentido mismo de la palabra: si existiere contradicción, se nos sugiere, quedémonos con la indicación de la imagen.

Esta hegemonía (en el orden de la percepción “natural”, que no en el del conocimiento) de la imagen sobre la palabra, de lo visual sobre lo conceptual fue sin duda captada por Platón en su filosofía, y expuesta de modo

³ La Fenomenología, tal como se conoce desde Husserl, considera, siguiendo a Brentano, que los actos psíquicos (entre los que están la “visión” –término amplio, pues, como señalaba Pascal, “también se ve con el corazón”- y la “voz” o “habla”) son actos intencionales: se dirigen hacia un objeto. Imágenes y palabras son el soporte de estos actos.

magistral en su famoso mito de la caverna.⁴ La imagen es natural, instantánea, irreflexiva, goza de una “naturalidad” de la que carece la palabra. Como posteriormente señalara la Fenomenología, la imagen sitúa al hombre ante el mundo “naturalizado”, pues en el acto de la visión raramente se contraviene lo que se ve. De entre todos los sentidos, la visión es el menos cuestionado siempre: “lo he visto con mis propios ojos”, se nos dice, como si esto fuera aval suficiente respecto a la verdad de lo que se dice. El tránsito de la “actitud natural” (que naturaliza lo real, que le despoja de toda duda y lo convierte en “evidencia”) a la “actitud filosófica”⁵ (que cuestiona la “opinión”, la pone en juicio, la problematiza) es un tránsito complicado, pues supone romper la doxa, el mundo de certidumbres en las que el hombre vive. Y como toda ruptura con la certidumbre genera angustia y ansiedad, no es de extrañar que la actitud filosófica suponga cierta dosis de valor.

⁴ El mito de la caverna está expuesto en *La República*, Libro VII, 514a – 516d. Considerado como el inicio filosófico del cine –en lo relativo a la producción de imágenes: un fuego que hace que se proyecten las sombras de los objetos sobre una pared-, el mito tiene múltiples registros, como ha señalado Emilio Lledó (1996). Entre ellas las más conocidas son el registro epistemológico, en el que se nos expone precisamente el valor de la imagen respecto al concepto. Valor que, considerado junto al famoso “pasaje de la línea” (expuesto en la parte central de *La República*, Libro VI 509d-511e, y Libro VII 531d-535a), señala la relación “dialéctica” que existe entre las imágenes y los conceptos: las imágenes son respecto al concepto, como las opiniones respecto a las ideas. Más usuales, pero menos veraces o rigurosas. Platón pone el énfasis en la verdad de las ideas y la apariencia de las opiniones, ciertamente, pero sin desdeñar que las opiniones son el origen del conocimiento. De modo que la Filosofía misma puede ser entendida como una reflexión sobre el mundo de las opiniones o imágenes. Reflexión que, ejercida con el sacrificio del conocimiento (subir al fundamento mismo de lo real, salir de la caverna por el escarpado camino que lleva de la cueva a tierra abierta), arroja al filósofo –al que realizó tal sacrificio- al éxtasis de la contemplación. Pero no queda aquí la cosa, pues el filósofo regresa a la caverna, y aquí reside el núcleo de la lectura ética. Regresa para comentar la verdad, para ilustrar a los prisioneros y “hacerles ver” que viven bajo un mundo de apariencias, de sombras de lo real, de imágenes que “apuntan” a otras cosas. Ciertamente el mito dice mucho, incluso en términos de lectura psicoanalítica, que también Lledó destaca, pues los prisioneros no se dejan liberar, y hasta atentan contra el filósofo que les ilustra. Mejor vivir a oscuras, que quemados por el sol; lo que, por otra parte, no deja de ser una lectura ético-política, como nos sugiere el extraordinario film de Nikita Mihaikolf, *Quemados por el sol*.

⁵ Para la Fenomenología, de Husserl en adelante, los seres humanos estamos usualmente en una “actitud natural” ante el mundo, caracterizada por la doxa, por estar instalados en lo que Ortega y Gasset llamaba “la creencia”: admitimos la realidad de las percepciones y suponemos la verdad de las mismas, no cuestionamos las tesis básicas respecto al mundo. En la actitud natural establecemos verdades de sentido respecto al mundo, conexiones entre los entes y los seres, afirmamos tesis respecto a lo real. La actitud natural es una actitud “tética”, una actitud en la que el sujeto establece conglomerados proposicionales y sentimentales para comprender lo que le rodea. Cuando “algo falla” –dirán Heidegger y Ortega-, se resquebraja la consistencia del conglomerado de “creencias” en las que vivimos. Aquí emerge la necesidad de las ideas, la reflexión crítica respecto a las creencias: cómo unas se transforman en otras, cómo unas bloquean otras, cómo se pueden dar líneas de desarrollo eidético de unas creencias a otras, etc. Este es el ámbito de la actitud filosófica. Todos los seres humanos estamos en disposición de una actitud filosófica. Otra cosa es que la desarrollemos o no. Que precisemos maestros o no.

La prioridad ontológica de la imagen sobre la palabra, el hecho de que se le otorgue mayor valor por su naturalidad, por su espontaneidad e irreflexividad, no deja de ser asunto “peligroso”, en lo que se refiere a prejuicios; a las imágenes que fundan juicios no avalados o “criticados”, sometidos al examen de la razón –que es lo que significa “criticar”, en su sentido griego *critein*, razonar. Especialmente en un mundo como el nuestro, en el que las tecnologías de la comunicación y la imagen han creado una realidad (¿“virtual”?) paralela, psicológicamente más intensa, cimentada a base de imágenes –y, ciertamente, palabras. Las imágenes producen sentimientos, como todos sabemos. Y los sentimientos son la base de la acción. Resulta natural pensar que dominar el mundo de la “imaginación”, del registro de las imágenes, es un modo básico mediante el que se dominan las conciencias. Los productores de imágenes, producen también el modo como nos situamos respecto al mundo; como hemos dicho, las imágenes son siempre intencionales: remiten a un objeto, hasta lo ciñen, dibujan, delimitan, organizan, etc.

Esta prioridad ontológica es base también para afirmar el valor “formativo” (educativo) que tiene la imagen: vivimos en un mundo de imágenes que nos sugieren, evocan y convocan a acciones concretas. Avalan (o rechazan) la acción mediante la representación de la misma.

Ciertamente el séptimo de los artes es más que “imagen en movimiento”, pues se añade a la imagen móvil, y la problemática del tiempo, la confluencia del arte musical, del arte poético (en lo referente al lenguaje y su sonoridad) y tantas otras disposiciones. Todas ellas en la dirección de permitir que el cine sea un “arte de masas” o, como dice Badiou (Badiou, 2004), el arte de masas por excelencia⁶. Como señala este autor, el cine motiva un “aprendizaje indirecto”, una “mirada sobre la mirada”, una “mirada que muestra la mirada sobre el mundo”. El cine se puede pensar como una máquina de imágenes que está entre nuestra mirada y el mundo. Al modo del artefacto platónico que produce imágenes (opiniones) que insertan al sujeto en el mundo y hacen del mundo un conjunto de oportunidades e imposibilidades para el mismo, el cine

⁶ “Masas” aquí se refiere a la mayor facilidad para llegar al “gran público”. Pero esto no debiera llevar a pensar que el cine “masifique” al espectador. Como observa Diego Santos –director teatral porteño, en entrevista personal-, el cine puede verse con mayor facilidad “en soledad”, y, por la misma constitución del fenómeno fílmico, pudiera pensarse que el espectador es involucrado con mayor “intimidad” que en el teatro. Especialmente dotado, pues, para la “ascesis” de la auto-reflexión; resulta de gran utilidad como herramienta ética.

duplica lo real en una virtualidad que comporta líneas de acción, pensamiento, representación, emoción, etc. El cine permite la emergencia de lo que Nussbaum, siguiendo a Adam Smith, llamaba el “espectador juicioso” (1997). Espectador implicado en la formación de juicios éticos, sin estar reñido lo emocional con lo racional. Asiste a la ejemplaridad con la que podemos asumir la formación del juicio ético, e incluso podríamos aseverar que contribuye de modo decisivo, en nuestros días, a los “juegos del lenguaje” (de las imágenes, que también tienen su articulación gramatical) con los que aprendemos el sentido y significado de palabras como “bueno”, “correcto”, “justo”, etc., y sus contrarios, por supuesto.⁷

Está fuera de discusión que el cine sea educativo. No sólo que se “use” el cine como herramienta pedagógica, sino que el cine mismo, por su propia esencia, es “formativo”: conforma la sensibilidad, el juicio y el *ethos* (modo de ser y estar en el mundo, carácter) de poblaciones enteras. Expresa y conforma los modos de ser (sentir) y estar (pensar) lo real que circunda al hombre, tanto en la presencialidad, como en la virtualidad ontológica (los mundos que ya no son, los que pueden ser, los que llegarán a ser, etc.) y ética (los mundos modélicos y los antimodélicos).

En lo que sigue presentaremos nuestra propuesta relativa al cine como instrumento de formación ética en los siguientes pasos. En primer lugar indicaremos la dimensión filosófica y ética que tiene el séptimo de los

⁷ Es sabido que Wittgenstein consideró en su *Tractatus* (1992) que la Ética y la Estética son la misma cosa (proposición 6.421), que en el mundo –considerado como la totalidad de los hechos- no hay valor alguno, y que el valor o sentido del mundo viene de afuera del mundo, por lo que la Ética y la Estética coinciden en esto: ambas expresan el sentido (bueno o bello) del mundo porque trascienden el mundo. Es más, como no pueden expresarse en proposiciones con sentido –pues el sentido depende de la “referencialidad” y la capacidad representacional del lenguaje-, pertenecen al ámbito de “lo místico” (lo que no puede expresarse con palabras, mediante el lenguaje enunciativo, podríamos decir), respecto a lo que acaso es mejor, como sugiere el autor (proposición 7), callarse. Pero esta concepción implica numerosos problemas, entre ellos, cómo explicar que los seres humanos estén hablando todo el día de aquello que deberían callar. El mismo Wittgenstein, cambió su concepción, y la más abarcativa respecto al lenguaje, a lo largo de su obra. Así, en las *Investigaciones Filosóficas*, considera que el lenguaje es aprendido mediante el uso que se le da en los juegos del lenguaje en los que estamos implicados existencialmente. Afirmará: «Pregúntate siempre en esta dificultad: ¿Cómo hemos aprendido el significado de esta palabra (“bueno”, por ejemplo)? ¿A partir de qué ejemplos: en qué juegos del lenguaje? Verás entonces fácilmente que la palabra ha de tener una familia de significados» (Párrafo 77, página 97) Siguiendo esta idea, podemos preguntarnos si respecto al “juego del lenguaje de las imágenes” no hay también implicaciones importantes de los términos éticos. Salvo que aquí, la intensidad de “lo bueno” se asocia y disocia en el juego entre la imagen y la palabra, pues la imagen es aún más polisémica que la palabra.

artes, con la idea de mostrar no sólo que podemos “usar” el cine, sino que el cine mismo es, como sugiere Badiou, una “situación filosófica”. Situación íntimamente vinculada a la Retórica, y respecto a la que es preciso comprender unos elementos de Retórica de la Imagen, para deconstruir el sentido, alcance y valor de las narraciones cinematográficas. Comentamos cómo la Retórica está íntimamente vinculada a la ética, si asumimos que las emociones (sentimientos, afectos, pasiones -términos que aquí tomamos como “equivalentes” aunque ciertamente no lo sean) son la base de la conducta moral del hombre, y asimismo de la deconstrucción y construcción ética del carácter (*ethos*, en griego: “carácter”). Siguiendo con esta idea, expondremos que el valor formativo del cine puede ser analizado -análisis sobre el que se dibujarán estrategias para “usarlo” como “instrumento”- en base a dos momentos: un momento pedagógico, orientado y explícito, y un momento que llamaremos, por inspiración de Foucault, “momento ascético” de la estética cinematográfica. Finalmente, comentaremos el uso de determinados recursos para orientar al lector, así como ejemplificaremos con dos cintas cinematográficas.

1. La situación filosófica cinematográfica

Según Badiou el cine constituye una “situación filosófica” porque esclarece elecciones, muestra la distancia del pensamiento respecto al poder y visualiza el valor de la excepción.⁸ Apoyándose en la paradójica relación que el artificio mantiene con la realidad -el hecho de que el artificio permite comprender lo real alejándose de la realidad-, el cine provoca rupturas respecto a las creencias naturalizadas, posibilita la distancia reflexiva y ética con los poderes, las tradiciones, las fuerzas, etc., que limitan la existencia humana, a la vez que posibilita “imaginar” mundos más justos y bellos, permitiendo así a la filosofía

⁸ Apelando a la discusión de Sócrates con Alcibiades respecto a si existe lo justo o si lo justo es aquello que impone quien tiene más fuerza, Badiou señala que la realidad humana comporta una elección básica entre lo justo o la acomodación respecto a los poderes fácticos. La distancia del pensamiento respecto al poder es ilustrada por el autor tomando como ejemplo el caso de la muerte de Arquímedes. Éste no respondió de inmediato a las órdenes del general Marcellus de presentarse ante él por hallarse embebido en una demostración geométrica. El soldado que había de conducirlo ante Marcellus le mató por el desacato. Finalmente, el valor de la excepción es ilustrado acudiendo a una película de Mizoguchi (*Los amantes crucificados*), en la que una mujer joven es obligada a casarse con un hombre mayor, pero buena persona, que comprende que su mujer ame a otro hombre joven. Cuando se fugan los amantes, el marido desorienta a las personas que los buscan para hacer cumplir la costumbre de lapidarlos, al deshonorar las tradiciones locales. El amor auténtico es visualizado como una excepción respecto al amor consuetudinario, a las relaciones que la costumbre establece como tales.

ejercer su función de crítica de lo dado. Como señala Octavio Paz: “hay obras que muestran la realidad humana, a la vez que permiten superarla” (Paz, 1990: 113).

Así considerado, es obvio el valor ético que el cine tiene. El propio Badiou considera que entre las múltiples problemáticas a las que el cine remite (su relación con la imagen, con el tiempo, con las artes, la cuestión de la relación arte-no arte) está la problemática ética; al estar en relación con las grandes figuras de la existencia humana. El cine es el arte de masas por antonomasia, pues llega a todo el mundo y de un modo más directo que ningún arte, por un lado, a la vez que produce la situación estética en el acto mismo de “ver”. Se presenta como obra “abierta”, más “abierta” que ninguna otra: un mismo film, diríamos, arroja tantas películas como espectadores. Escenifica la acción humana, permitiendo captar la pluralidad valorativa, dilemática y existencial como acaso ningún otro arte pueda hacer. El cine es respecto a nuestras sociedades como las Tragedias respecto al mundo antiguo:⁹ “muestra” figuras humanas, así como los grandes conflictos de la vida humana.

La naturaleza ética del cine se muestra no sólo porque exprese una realidad existente (sentida, valorada, experimentada), sino también porque “el cine proporciona una ampliación de nuestras experiencias, las refuerza y clarifica. Nos provee de un “espacio potencial” en el que podemos explorar nuevas posibilidades de vida” (García *et al*, 2005: 188). Así permite: anticipar situaciones vitales y cómo reaccionar ante ellas; visualizar emociones, identificarlas afectivamente y generar experiencias vitales. Todo ello de gran implicación para la conducta ética del ser humano, pues vivenciar otras situaciones –bien de modo “virtual” o mediante lo que Husserl llamaba las “variaciones imaginativas” sobre un real dado– nos ayuda a abordar los dilemas éticos en los que se ve envuelta la vida humana.

Ahora bien, no sólo por su potencial “crítico” podemos juzgar al cine, sino que hemos de atender también críticamente a la producción cinematográfica misma. Crítica que ha de tener presente dos dimensiones fundamentales: de un lado la cuestión filosófica que venimos mencionando (el hecho de que la

⁹ Véase al efecto M. Gómez, J. L. Michel Fariña y J. Helge Solbak (2011) “Ética, cine y subjetividad”, en *Journal Etica & Cine. Revista Académica Cuatrimestral*, V 1 (1).

imagen goza de prioridad “ontológica” y “gnoseológica”¹⁰ –en lo relativo al conocimiento- respecto al concepto propiamente dicho), de otro, la cuestión político-social de la manipulación que con la imagen cinematográfica se puede ejercer.

Señala Barthes que la imagen fílmica es una trampa: nos atrapa en la dualidad que fundamenta lo imaginario, convirtiendo a la imagen en lo real mismo. Hasta tal punto nos envuelve la imagen, que “lo ideológico, en el fondo, sería lo imaginario de una época, el cine de una sociedad; al igual que la película que sabe encandilar, incluso tiene sus propios fotogramas: los estereotipos articulados en su discurso. ¿No es un estereotipo una imagen fija, una cita a la que se pega nuestra lengua?” (Barthes, 1982: 354).

La imagen no es neutra en ningún caso, por lo que cabe pensar en ella desde su potencial “manipulador”. Pero siempre que tengamos presente que la cuestión de la relación entre la imagen y lo real es cualquier cosa menos simple o “natural”, al menos si por “natural” se entiende algo ajeno a toda forma social y cultural. Comprender las imágenes, producirlas y re-producirlas, supone atender a los procesos sociales, culturales e históricos que le dan sentido(s). De ahí la necesidad de una “retórica de la imagen” (Barthes, 1982), de un arte de desentrañar el sentido de la imagen.

Lorenzo Vilches (1984) considera que caben tres enfoques de la relación real-imagen. Primero tenemos el enfoque icónico, apoyado en las relaciones de semejanza, siempre que se entienda la semejanza como semejanza no entre la imagen y el objeto, sino entre el contenido cultural del objeto y la imagen. En segundo lugar el enfoque de la analogía (parte a parte), comprendiendo también que las analogías no se dan naturalmente, aunque se apoyen en, como diría Kant, la facultad de la Razón que funciona, precisamente, por analogías. Finalmente tenemos el enfoque que se centra en la motivación. En este tercer enfoque es preciso atender a un hecho constitutivo de la relación entre imagen y objeto: el objeto no es la causa de la imagen, por lo que es problemático

¹⁰ En lo relativo a la prioridad gnoseológica es preciso hacer notar que se trata de una “prioridad” en el sentido temporal. Como señalara Aristóteles al comienzo de la *Metafísica* (Libro A, 25, 980b 25), es la visión el primer sentido que aporta conocimiento, por lo que disfruta tanto el hombre en la percepción. Pero aunque la percepción un modo de conocer; el rigor del pensamiento es ajeno (que no mejor en general) a la percepción. Percepción y pensamiento se articulan bien, pero no son lo mismo.

hablar de una representación “verdadera” si por tal entendemos una “copia” o “imitación” del real que pretende “volver a presentar” (re-presentar). La motivación hay que ponerla en el contexto de la interacción entre elementos icónicos (colores, figuras) y plásticos (espacios, dimensiones). Además toda representación icónica (mediante imágenes) implica transcripciones según convenciones gráficas y culturales en general.

Especial mención, en lo relativo a la problemática cuestión de la relación imagen-realidad, merece lo que Deleuze ha llamado “imagen cristal”¹¹ (Deleuze, 1987: 99 y ss.). En la imagen cristal lo virtual se convierte en actual en relación a lo actual; y recíprocamente, lo actual, virtual en relación con lo virtual. Se hace prácticamente imposible diferenciar entre lo real y lo imaginario, entre lo pasado y lo presente, entre lo actual y lo virtual. “Cristalina” es una descripción que “reemplaza y borra al objeto” (Deleuze, 1987: 171). Para Deleuze, el cine de nuestra época se caracteriza especialmente por la imagen cristal. De modo que, discernir lo real de la realidad respecto a lo real de la imagen se complica hasta tal punto que pudiera entenderse que la imagen misma es ya de por sí una “ideología” de lo real; y lo real aquello que escapa siempre a toda forma de representación, pero que no podemos aprehender más que por la “ideología”. Imposible, pues, salir de la Caverna. Acceder a instancias que permitan “juzgar” la imagen (opinión) desde fuera de la imagen misma.

Ciertamente “imagen” y “opinión” no son lo mismo; si bien “opinión” involucra, siguiendo a Platón, tanto el producto de la imaginación como de las creencias. Las imágenes (las opiniones) son, respecto a los conceptos, más polisémicas. Si tomamos como referencia –no porque coincidamos con ella, sino para ilustrar, sólo ilustrar, las problemáticas implicadas en la cuestión– la teoría del lenguaje de Wittgenstein, podríamos afirmar lo siguiente. El lenguaje,

¹¹ En sus estudios sobre el cine (1984, 1987), Deleuze se centra, siguiendo los análisis comenzados por Bergson a principios del siglo XX (*La ilusión cinematográfica*), en la cuestión de la temporalidad, a la hora de analizar la imagen cinematográfica. Pero el tiempo implica la materialidad misma, de modo que la forma en que se construye el filme (secuencia de fotogramas, entre otras cosas), mantiene complejas relaciones con lo real que expresa. De la “imagen-movimiento” de los comienzos, se evoluciona (técnica y semióticamente) a una “imagen reflexiva”. Evolución no sólo técnica, o interior al campo cinematográfico, sino también psico-sociológica. De la imagen sostenida sobre los tópicos corrientes en los inicios, se transita hacia complejidades que involucran autorreferencialidad (el hecho de que para comprenderlas es preciso ponerlas en relación ya no con el tópico social, psicológico y lingüístico, sino con otras imágenes cinematográficas).

entendido como conjunto de proposiciones –y no entramos en la cuestión de los lenguajes lógicos y los “naturales”-, se funda sobre imágenes que pretenden representar lo real. Pero “imagen” no es para Wittgenstein algo mental, sino un elemento icónico. De hecho el uso que Wittgenstein ofrece en su *Tractatus* (donde sostiene una teoría “pictórica” del lenguaje) involucran términos de la mecánica, la cartografía, la fotografía y el filme. Una imagen no es un enunciado, pero se comporta como una proposición. A su vez, toda proposición se muestra en una imagen modelo. Y la imagen modelo se fragua en un juego del lenguaje, esto es, respecto a unas reglas que establecen semejanzas entre objetos. La imagen se hace comprensible por medio de reglas culturales adquiridas. La relación entre elementos del registro visual y del acústico (las palabras) es una relación de tensión constante: las palabras remiten a imágenes difusas, las imágenes difunden y difuminan palabras.

La imagen puede ser analizada como un texto (Vilches, 1984). Los textos sostienen complejas relaciones con la expresión oral, que se puede interpretar en términos de discurso. Entendiendo, claro está, que los textos no son sólo los textos escritos (también las imágenes, las señales, etc.), y que los discursos no son sólo conjuntos de alocuciones, proposiciones o frases, pues éstas mismas pueden ser interpretadas como un discurso mínimo, además existen los lenguajes no verbales. La textualidad es el medio privilegiado de las intervenciones comunicacionales, realiza la función pragmática de la comunicación, otorga coherencia a los vínculos comunicacionales. El texto es una “máquina semántico-pragmática” que se actualiza en el proceso interpretativo. El filme cinematográfico puede interpretarse también como flujo de textos (fotogramas) que estructuran el discurso fílmico. Siendo este análisis una dimensión importante en una retórica de la imagen.

Si Aristóteles sostuvo que el hombre es un “animal que tiene lenguaje”, hoy podríamos añadir: un animal que *vive* en los lenguajes; entre ellos de modo especial en el lenguaje de las imágenes. Razón por la cual se hace tan complicado establecer las motivaciones de la imagen. Complicado, pero no imposible.

Hablar de la “falsedad” de la imagen es así cosa compleja, pues las imágenes son el modo en que se nos presentan los objetos. Unos objetos que,

pese a “trascender” siempre las imágenes en que se nos muestran, no tienen más remedio que mostrarse mediante imágenes. Por esto, sostiene Edgar Morin, “el mundo de las imágenes desdobra sin cesar la vida” (Morin, 2001: 35). La relación del cine con la vida es, pues, profunda. El cine expresa la esencia misma de la naturaleza humana. Se da entre cine y naturaleza humana una “extraordinaria coincidencia antropológica”. Pues: “técnica de un mundo técnico, reproducción físico-química de las cosas, producto de una civilización particular, la fotografía parece el producto mental más espontáneo y universal; contiene los genes de la imagen (imagen mental) y del mito (la profunda cuestión del doble) o, si se quiere, es la imagen y el mito en estado naciente” (Morin, 2001:38). Constituido a semejanza de nuestro “psiquismo total” (Morin, 2001: 181) –razón por la que su lenguaje es un lenguaje psicológico-, “el cine nos ofrece un reflejo, no solamente del mundo, sino del espíritu humano” (Morin, 2001: 179). Y, como ya supiera Platón, lo excepcional de la salida de la Caverna confirma que vivimos en la Caverna. Conocemos el mundo por sus “reflejos”.

Que no haya posibilidad simple de contrastar la verdad de las imágenes no quiere decir que no haya imágenes falsificadas, imaginaciones simplificadas de la esencia del mundo; proyecciones, introyecciones y deformaciones “intencionadas” de lo real, con vistas a divulgar determinados mensajes, a producir determinadas formas –funcionales- de subjetividad. El cine contribuye de modo decisivo a crear imaginarios sociales (Amar, 2009). Es parte del modelo de consumo, por lo que deberíamos pensar en los intereses de quienes lo producen. Así: “la inducción, la sensiblería, el sensacionalismo son algunas de las muchas caras con las que se disfraza la manipulación, que se traduce en mentes condicionadas y moldeadas, que transmiten o perpetúan modelos o criterios dominantes” (Amar, 2009: 83). No sólo “parte de” la sociedad de consumo, y por tanto herramienta del mercado capitalista, sino instrumento de conformación de opinión, íntimamente vinculado a la política, como lo muestra el célebre caso de Leni Riefenstahl (Deltoro, 1999), de quien luego comentaremos algunas imágenes. Herramienta ideológica fundamental, pues tiene la misma naturaleza que el fuego en el mito platónico de la Caverna (González, 1999): sólo mediante un espejo se puede ver el ojo que ve, aunque nunca se vea el acto de ver.

El cine es también, además de una herramienta de reflexión ética y filosófica, un instrumento de subjetivación encaminado a naturalizar situaciones sociales, orientar acciones humanas, legitimar injusticias, producir representaciones conformistas de lo real, etc. Refinada forma de producción industrial que fusiona elementos y tradiciones culturales, el cine establece “cartografías cognitivas” con las que los sujetos aprecian al mundo y a sí mismos (Jameson, 1995).

La dimensión político-ideológica del cine exige, pues, para lograr una mayor libertad respecto a las representaciones dominantes -mayor capacidad de discernimiento-, una educación destinada a “deconstruir el cine” (Amar, 2009). Habida cuenta que el cine contribuye a la formación de imaginarios colectivos, pero a la vez permite una visión colectiva de la acción y los sentimientos morales. No sólo la ética, sino también la Educación para la Ciudadanía, en la forma que fuere entendida, debieran contar con esta educación respecto a la imagen.

2. Ética y retórica cinematográfica

El modo en que el cine y la ética están emparentados tiene mucho que ver con el hecho de que la estética y la ética están en íntima unión –aunque quepa, pese a Wittgenstein, no confundirlas-. El valor ético del cine es en esta dirección incuestionable, si atendemos a que el cine, en su capacidad para mover sentimientos es capaz a generar sentimientos morales, permitiendo, como argumentaremos, la emergencia, si se da una educación adecuada al efecto, de un “espectador juicioso”, y convirtiéndose éste espectador en uno de los pilares del juicio ético. Se convierte así el cine en elemento de reflexión ética, pero también en instrumento de educación ética, en la medida en que contribuye a la educación sentimental de enormes cantidades de población.

Las emociones son parte fundamental de la conducta moral: “no basta con conocer el bien, éste debe preocuparnos, interesarnos, emocionarnos, para que la voluntad lo quiera sin titubeos” (Camps, 2011: 49). La tradición filosófica y normativa, señala Nussbaum, ha pretendido que las emociones son un obstáculo, pues son “irracionales en sentido normativo y en consecuencia inadecuadas como guías en la deliberación pública” (Nussbaum, 1997: 88). Ideas estas que fundan dos argumentos: de un lado el que sostiene que las

emociones son fuerzas ciegas; de otro el que las considera resultado de juicios falsos. Se ha considerado que emociones como el miedo, la cólera, la piedad, etc., dejan la vida humana al albur de la fortuna, obstaculizando el ideal de autosuficiencia que asiste a la idea de una persona juiciosa.

Pero las emociones, como argumentan varios autores (Nussbaum entre ellos) no son ciegas, comportan elementos cognitivos. Descartes no tenía razón al suponer que la razón puede prescindir de las emociones, como muestran hoy las neurociencias (Damasio, 2013a): sujetos que han sufrido lesiones cerebrales que les impiden una vida emocional normal, razonan peor. De donde se infiere que las emociones tienen valor cognitivo y racional. Spinoza llevaba en esto la voz correcta: la razón no se opone, sino que se conforma (o deforma) en sintonía con las emociones (Damasio, 2013b). Considerar que el juicio ético ha de prescindir de elementos emocionales, desencarnarse de lo sensible (estético), es equivocado en términos filosóficos y científicos.

Pero además no son resultado de juicios falsos, en tanto capacitan para reconocer valores. Scheler consideró en diversas de sus obras que los afectos y emociones son *a priori*s de todo conocimiento, pues establecen direcciones de los puntos de vista, permitiendo la aprehensión de los objetos, previa a todo acto cognitivo. En esta dirección resulta fundamental la simpatía, para entender no sólo la valoración ética, sino como fundamento de los actos de conocimiento (Scheler, 2004).

Antropológicamente los afectos (emociones, sentimientos) son fundamentales para la integridad, autorrealización e individualización del yo, pilares básicos en la conformación del carácter ético del ser humano. Pues “el afecto suministra un saber de sí como aspiración o rechazo de algo e, incluso, un saber de ese algo anticipando su consecución” (Arregui *et al*, 1992: 238)

Así vistas las cosas, una adecuada educación de los afectos (educación sentimental), para la que el cine es una herramienta poderosa, conduce a una adecuada formación del juicio y la facultad de juzgar.

Las emociones son el suelo nutricio de nuestras motivaciones, y además nos ayudan a rastrear lo vergonzoso, lo cruel, lo justo, lo noble, etc. Han

de ser educadas para que conduzcan a un *ethos* responsable, libre, autónomo, ecuánime. En resumen, a un *ethos* virtuoso. “El cultivo de las emociones es la condición de la ética pública” (Camps, 2011: 273). Educar emocionalmente implica: fomentar las virtudes cívicas (“disposiciones para el compromiso con el interés público”), y en especial “determinar qué debe emocionarnos como la medida en que debemos emocionarnos” (Camps, 2011: 275). Es preciso reconocer que hay diversas formas de decir verdades, entre las que la ficción resulta de las más poderosas. Así también, fomentar el cultivo de la imaginación, desde la más tierna infancia, para permitir a los seres humanos “trascender la pura imitación de esquemas dados” (Camps, 2011: 316).

El valor ético del cine se plasma, pues, en su misma constitución; se apoya en el hecho de que las emociones son el suelo de la vida moral humana. Pero además existen indicios de que en nuestros días la sensibilidad se forma especialmente por medios visuales, que los seres humanos tendemos a formar juicios conforme al valor ejemplar que tienen las imágenes, temática central de la producción estética.¹² Ética y estética están íntimamente relacionadas: “el puente que enlaza el ser con el deber ser es el sentimiento de agrado hacia el deber ser o la virtud” (Camps, 2011: 324).

Entender las relaciones entre emoción y razón, o entre ética y estética, supone trascender la pacata idea de razón presente en muchas tradiciones de pensamiento. Idea que tiende a reducir lo racional a la instrumentalidad del cálculo. Pero si entendemos que lo estético (lo asociado a la emocionalidad, el sentimiento y lo sensible) no es lo irracional, sino una de las dimensiones de la “hiperracionalidad” (Maffesoli, 2007: 11 y ss.), estamos en disposición de entender el modo como las producciones (y disposiciones) estéticas producen conocimiento. La ficción, la emoción, las apariencias, etc., constituyen modos de conocimiento humano. Además, contribuyen a estremecer a la razón, a hacerle inclinarse ante las fuerzas de la vida privada o pública; establecer sinergias entre pensamiento y sensibilidad.

¹² Como hemos señalado anteriormente, Ferrara (2008) considera que el paradigma kantiano del juicio estético es el pilar sobre el que fundar el modo como los sujetos podemos, en las condiciones de la posmodernidad actual, formarnos juicios éticos de corte universal, pues más que proceder por la aplicación de principios –al modo de las ciencias naturales–, las ciencias morales (entre las que se encuentra el Derecho y la Ética) y la conducta moral misma, proceden por juicios que se apoyan en el reconocimiento del valor del ejemplo como fundamento para la universalización de lo bueno, justo, etc.

Para Maffesoli (2007), en nuestros días es acuciante el “hedonismo de lo cotidiano”, otrora marginado. El vínculo social se vuelve emocional, conformándose un *ethos* (manera de ser) en el que lo esencial es lo que se experimenta con el otro. Maffesoli llama a esto “ética de la estética”; una estética que se difracta en el conjunto de la existencia. De tal modo: “decididamente, lo estético (*aisthesis*), el sentir común, parecen ser el mejor medio para nombrar el consenso que se elabora ante nuestros ojos, el de los sentimientos compartidos o de las sensaciones exacerbadas: *cum sensualis*” (Maffesoli, 2007: 12).

Lo estético permite una lógica de las identificaciones en términos relacionales; posibilita captar y conformar “lazos libidinales” (Freud) entre los sujetos, facilitando la emergencia del juicio ético. Maffesoli nos habla del *homo aestheticus*, como aquel que valora más lo sensible, la comunicación, la emoción que el deber ser en abstracto. Que valora el deber ser en tanto está encarnado en lo sensible. Frente al *homo economicus*, que toma la razón instrumental como modelo de toda razón, para el *homo estheticus*, la razón erotizada, la “inteligencia sintiente” (Zubiri) es el pilar de toda ética. Se establece una auténtica “cultura de los sentimientos”, un “narcisismo colectivo”.¹³

Para el paradigma estético, sugiere Maffesoli, prima lo próximo a lo lejano, el tiempo del desapego, del instante, frente a la homogeneidad y la regularidad en la que se vivía en el ámbito del trabajo y la familia. Se valora la sinceridad del sentimiento, y se considera intolerable toda forma de intelectualismo moral. Lo bueno se establece sobre la base de las emociones, más que de los conceptos, de las imágenes que nos penetran el corazón, más que de los razonamientos que nos inundan el cerebro, por así decir.

Quizá el diagnóstico de Maffesoli sea acertado, pero en exceso optimista. Una cosa es reconocer el vínculo estético de la ética, otra muy distinta es olvidar que las emociones y sentimientos, por sí solos, no fundan un juicio

¹³ Esta visión ética del narcisismo puede contrastarse con lo que C. Soler denomina el “narcisismo”: «es lo que he llamado el régimen del narcisismo, por condensación de narcisismo y cinismo, para nombrar un estado de la sociedad en el que a falta de grandes causas que trasciendan al individuo, a falta de la solidaridad de clase, cada quien no tiene más causa posible que sí mismo. Y, de hecho, un gran clamor se eleva en todas partes para deplorar los males del capitalismo: precariedad generalizada no sólo del trabajo, sino de los lazos del amor, la amistad y la familia, con el sinsentido y la soledad que dejan a los sujetos, por así decir, enloquecidos. Signo de un tiempo» (2011: 43).

ético. Ya Aristóteles era consciente del estrecho vínculo entre la Retórica -la capacidad para producir afectos y para persuadir- y la ética. En diversos pasajes de su obra, *Retórica* (2005), se expresa en esta dirección. Así, analiza cómo mediante el uso adecuado de los elementos retóricos, “lo bello produce virtud” (Aristóteles, 1366b: 25); siendo las partes de la virtud: la justicia, la valentía, la moderación, la magnanimidad, la liberalidad, la sensatez y la sabiduría (Aristóteles, 1366 b), al menos como las menciona en esta obra.

Que las pasiones y deseos humanos no sean de por sí elementos a rechazar para producir la virtud, es para el estagirita algo claro: los deseos que proceden de la persuasión son racionales (Aristóteles, 1370a: 15-25), lo que supone tener un concepto de “razón” que excede el mero cálculo aritmético. Por eso la Retórica es una herramienta ética fundamental, pues la Retórica es la “facultad de teorizar lo que es adecuado en cada caso para convencer” (Aristóteles, 1355b: 25), a mover a persuasión mediante el uso del discurso (Aristóteles, 1356a: 15). Y los hombres, sostiene, “se persuaden por el discurso, cuando les muestran la verdad, o lo que parece serlo, a partir de lo que es conveniente en cada caso” (Aristóteles, 1356a: 15). Es de notar cómo el vínculo ético se establece por los deseos, pero sin menospreciar por ello la cuestión de la verdad y la conveniencia. En esta dirección ampliaríamos nosotros, en sintonía con la noción de “discurso cinematográfico” que hemos esbozado anteriormente, que la retórica cinematográfica, por tanto, tiene también la capacidad de mover hacia el juicio ético.

Ahora bien, el mismo Aristóteles señala que “las pasiones son, ciertamente, las causantes de que los hombres se hagan volubles y cambien en lo relativo a sus juicios, por cuanto de ellos se siguen pesar y placer” (Aristóteles, 1378a: 20). Las pasiones no son reprobables *per se*; pero es preciso diferenciar en ellas el estado, el objeto y el motivo. Atendiendo a estas tres dimensiones se puede hablar de “sentimientos correctos”: cuando los mismos son respuesta proporcional y apropiada al objeto que los motiva (García *et al*, 2005).¹⁴

¹⁴ Un ejemplo de un sentimiento, hoy muy vindicado, que puede ser “correcto” es el de la indignación. Si los “afectos son efectos” como gustaba sostener Lacan (Soler, 2011), ante situaciones de injusticia sí cabe la corrección de tal afecto. El mismo Aristóteles nos dice respecto a la indignación cosas a tener presentes: «si un hombre bueno no obtiene lo que es ajustado a él, ello es motivo de indignación» (*Retórica*, 1387 a 30). O: «en general, quienes a sí mismos se consideran dignos de cosas que otros no merecen, se sienten inclinados a indignarse contra los últimos por tales cosas. Y esta es la razón de que los serviles, los inmorales y los que no tienen ambiciones no sean propensos a la indignación, ya que nada hay en ellos que crean merecer» (*Retórica*, 1387 a 10-15).

En síntesis, sin emociones no hay juicio ético, pero éste puede verse obstaculizado por las mismas. Por ello es preciso, nos señala Nussbaum (1997), que las emociones sean asimiladas; cuidar que no impidan el juicio. Las emociones implicadas han de seguir el modelo de lo que Nussbaum, siguiendo a Adam Smith, denomina “espectador juicioso”. “Espectador” porque el sujeto no ha de estar implicado en el juego y gramática de las emociones, sino que ha de poder contemplarlas de modo “desinteresado”, para así comprender cómo se imbrican en la acción y poder “ser juicioso” con ellas. Señala esta autora: “las emociones apropiadas son útiles para mostrarnos lo que podríamos hacer, y además poseen su propio valor moral, como reconocimiento del carácter de la situación que enfrentamos. Más todavía, muestran una acción adecuada” (Nussbaum, 1997: 109).

Para que una emoción sea una buena guía se precisa (Nussbaum, 1997): que esté informada por una visión verdadera de lo que sucede; y que sea la emoción de un espectador, no de un participante. Esto es, que emerja de una evaluación reflexiva. En esta dirección, una adecuada educación emocional, mediante la estética cinematográfica –desde luego Smith pensó su modelo para las artes literarias y retóricas en general-, ayuda a sobrellevar las facetas de la cólera, el miedo y todas aquellas emociones que “egotizan” y nublan la visión del yo. Mediante tal filtración, educando al sujeto para que logre ser espectador –hasta de sí mismo- se puede afirmar el valor ético de las emociones, e incluso sostener que las mismas son fundamentales para el juicio ético.

3. Hacia un “espectador juicioso”: momento pedagógico y momento estético

¿Cómo “formar” espectadores juiciosos? ¿Cómo puede ser el cine guía para la adecuada formación del juicio ético? Entendemos que estas interrogantes nos llevan a diferenciar en el uso del cine, para aquellos que presten atención a tal instrumento en la formación ética, dos momentos. Éstos no han de pensarse como momentos plenamente diferenciados, ni como momentos que han de seguirse uno de otro de forma lineal. Se trata más bien de atender a las dimensiones que el cine puede arrojar en el proceso de interiorización de valores y virtudes.

El momento pedagógico comporta todas aquellas destrezas que han de ser transmitidas al espectador para que pueda deconstruir las imágenes y comprender los valores que en ellas están implicados. Comienza este momento por identificar unos elementos mínimos de la retórica con la que se produce el discurso cinematográfico. Aquí no seremos exhaustivos en este tema, simplemente damos algunas orientaciones al efecto.

En el cine el espectador puede objetivar la lógica afectiva implicada al posicionarse de modo externo respecto a las situaciones que “contempla” (García *et al*, 2005). Cobra especial intensidad la situación afectiva al incitar a ello la presentación visual, el contenido narrativo, la lógica de las identificaciones sustentadas por el espectador, la simulación afectiva que permite el discurso cinematográfico. Todo ello de modo más intenso que en otras artes. De tal modo, el cine se convierte en una herramienta maravillosa para el aprendizaje vital; permitiendo: autoexaminarse, ejercitar la crítica social –no sólo por la empatía con los personajes y las situaciones, sino también el juicio y la valoración-; ciertamente comporta la reproducción de tópicos (reproducir estereotipos), pero permite también romper con ellos al mostrarlos en su evidencia y consecuencias.

Las posibilidades educativas que una película posee dependen de modo determinante de las disposiciones del espectador, pues las películas son “realidades inacabadas”, obras de arte que se interiorizan (González, 2004: 11). Para lograr una adecuada disposición en el espectador, el momento pedagógico ha de tener presente dos requerimientos básicos: motivar una lectura ética, desde luego, seleccionando las películas atendiendo al valor, virtud, dilema o temática ética a tratar, y sugiriendo al espectador ciertas “claves” que orienten la lectura de los textos y el discurso fílmicos. Abriéndose siempre al debate, pues el espectador produce también en su interpretación una discursividad ética.

En lo relativo a los textos y discursos fílmicos, es preciso considerar elementos de la Retórica de la Imagen. A continuación expondremos algunos básicos. Además habrán de considerarse las cuestiones psicológicas implicadas en la narración de los personajes y su interacción.

El estudio de la estructura psicológica de los personajes puede orientarse atendiendo a cuatro dimensiones (González, 2004): 1) Objetos o situaciones que desencadenan los sentimientos, así como las consecuencias de éstos; 2) repuestas afectivas de los personajes (ira, alegría, placer, etc.); 3) reacciones corporales (posturas, gestos, miradas, etc.); y 4) actitudes (vicios, virtudes, etc.).

La estructura psicológica está implicada también en lo que la imagen “dice”; no sólo en lo que dicen los personajes, o en la música que ayuda a generar determinados efectos emocionales. Así, para entender la composición de las imágenes, podemos señalar las siguientes cuestiones “técnicas”¹⁵ muy básicas (relativas a planos, ángulos y montaje) y lo que ellas pueden transmitir en el espectador, o al menos lo intentan:

Tipo de plano	Representa o transmite
<p>General (Vista general de un decorado, edificio, etc.) General Lejano (muy amplio, p.ej. una ciudad)</p>	Presenta el escenario de la acción. La figura humana está ausente o es poco perceptible. Muestran la relación entre sujetos y entorno. Representa al hombre en el mundo. Puede transmitir soledad, fatalidad; y mundaneidad, inserción ecológica y espiritual, etc.
<p>De conjunto</p>	Presenta a grupos de figuras en su totalidad. La relación entre personajes. El ambiente geográfico, social, la interacción psicológica, etc.
<p>Medio (desde cabeza hasta cintura o codos) Americano (desde cabeza a rodillas)</p>	Presenta al personaje no entero. Expresa su realidad, capta elementos de la interacción, diálogos, expresiones, el impacto psicológico, etc.
<p>Entero (figura humana hasta los pies)</p>	Presenta al personaje entero. Expresa las disposiciones físicas
<p>Detalle (detalles corporales o de un objeto)</p>	Atiende a los detalles. Utilizado para enfatizar elementos narrativos y psicológicos
<p>Primer plano (desde cabeza hasta comienzo de hombros) Primerísimo primer plano (desde cabeza hasta mentón)</p>	Centrado en el personaje en modo detallado (ojos, rostro, etc.) Expresa cercanía, intimidad, etc., pretende adentrarse en las características psicológicas más profundas

Fuente: elaboración propia

¹⁵ En la elaboración de estos cuadros, así como en las consideraciones –en texto- respecto a ángulos y montaje, han sido de vital importancia las observaciones realizadas por Laura Jiménez, fotógrafa artística y Diplomada en Cine. Las mismas orientaron los conceptos y sugerencias para leer el discurso fílmico que aquí se sugiere. En Buenos Aires, las ideas de Rodolfo Denevi (Director de Fotografía); en Oviedo, Vicente Domínguez (profesor de Filosofía), en su curso de doctorado (impartido en curso 1999/2000) sobre Filosofía de la Comunicación, son pilares en las ideas que aquí se sostienen, sin ser responsables de las mismas.

Tipo de ángulo	Representa y expresa
Medio o natural	La cámara enfoca a la altura de los ojos del personaje. Transmite naturalidad e intensidad a la escena
Picado	La cámara enfoca desde arriba. Empequeñece a los personajes. Transmite angustia, soledad existencial, masificación, etc.
Contrapicado	La cámara enfoca desde abajo. Transmite soberbia, poderío, superioridad, etc.

Fuente: elaboración propia

A los ángulos de altura, habría que sumar los conformados respecto al eje de la mirada del personaje. Así están: a) plano perfil (aleja al espectador); b) plano $\frac{3}{4}$; y c) plano frontal (involucra al espectador). Se usa mucho el plano $\frac{3}{4}$ perfil, al no ser tan “intimidante” para el espectador.

Otro elemento fundamental en el análisis retórico del film es el montaje. El discurso cinematográfico no es sólo la secuencia de fotogramas. La estructura narrativa de la película se conforma mediante el montaje: ensamblaje de imágenes y sonidos. Siguiendo a Eisenstein (1989), en el montaje se incluye el proceso generador de emociones. Permitiendo delinear un “cine de atracciones”, representando diferentes puntos de vista; y un “cine de integración narrativa”, otorgando papel a los protagonistas, a la visión que tienen de la narración¹⁶.

Desde luego que estas consideraciones generales no pretenden ahondar en la cuestión semiótica y retórica de los textos fílmicos, pero sirven para comprender cómo la técnica genera determinadas sensaciones en el espectador. Se precisa de un análisis de la imagen fílmica (en planos, ángulos y montaje) para proceder a una lectura crítica de la misma; para orientarse a, por así decir, deconstruir el sentido de la imagen, a realizar una *epojé* –detenerse a reflexionar- sobre la espontaneidad de la imagen.

Para comprender el modo como estas técnicas pueden ser usadas para generar afectos, ponemos el ejemplo de los afectos políticos que pretende el

¹⁶ Para Eisenstein existen cinco tipos básicos de montaje: 1) el métrico (unión de fragmentos siguiendo una fórmula métrica); 2) el rítmico (duración de planos y movimiento de fotogramas conforme al ritmo musical); 3) tonal (avances rítmicos encaminados a tonificar afectos); 4) armónico (supone un conflicto entre el tono principal y la armonía); y 5) intelectual (genera conflictos entre lo afectivo-emocional).

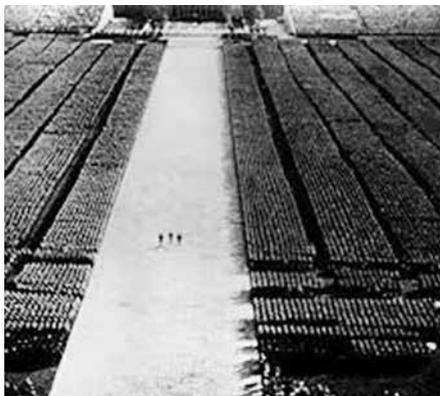
filme de Leni Riefenstahl, *El triunfo de la voluntad*, estrenado en 1935. El mismo fue un ejemplo brillante –por la innovación técnica y la calidad artística– de la propaganda utilizada por los nazis. En *El triunfo de la voluntad*, Riefenstahl narra el Congreso del NSDAP (*National Sozialistische Deutsche Arbeiterpartei*: Partido Nacional Socialista Alemán) en Nüremberg, que catapulta a Hitler al poder simbólico. Un poder que la propia directora contribuye a fraguar usando técnicas destinadas a producir en la sociedad una asimilación de la ideología nazi. Seleccionamos a continuación algunos fragmentos textuales del discurso fílmico, y los comentamos brevemente en aclaración al lado de la fotografía.

Figura 1.



En la imagen (plano cercano, ángulo medio), Hitler aparece entre la multitud de soldados y civiles. Las manos levantadas y la actitud de expectación de los asistentes denotan la implicación y proximidad del líder. Se aprecia cierta diversidad, dentro, claro está, de la uniformidad que se pretende resaltar. Mayormente hombres; algunos de ellos jóvenes, otros mayores. El líder se funde en la masa hasta convertirse en ella.

Figura 2.



Plano general picado, en el que se aprecia la multitud. En el pasillo, de amplias dimensiones, el líder con algún cargo importante. Destaca la uniformidad y dibujo geométrico que conforma la multitud. La idea: transmitir organización y poder. La perfecta alineación (y alienación) de los cuerpos, y el hecho de que se los capte en su globalidad e indistinción, transmite la idea del poder de la masa organizada.

Figura 3.



Plano medio contrapicado. Hitler, en actitud soberbia, mirando al horizonte: las masas del congreso nacionalsocialista. Aparece de medio cuerpo, dando impresión de seguridad firmeza y resolución. Todos sus posibles “defectos” físicos son disimulados o anulados por tomarse la imagen en contrapicado. A su vez, la actitud del líder se reafirma, los rasgos psicológicos que cabe esperar de él son afianzados por el plano.

Figura 4.



Plano y ángulo medios. La intensidad del personaje -se sabe de la oratoria de Hitler- queda manifiesta. La cercanía al espectador resulta palmaria. Se aprecian los rasgos del líder: fuerza, carácter, firmeza, seguridad, etc..

Fuente: la selección de imágenes y los comentarios son elaboración propia.

Ciertamente las imágenes tienen lecturas más sofisticadas y acertadas. Lo interesante es analizar cómo mediante el uso de técnicas como los ángulos (picado/contrapicado), Leni Riefenstahl contribuyó a fraguar la idea del Führer como guía del pueblo alemán. En el discurso fílmico, ante las exaltadas palabras de Hitler, aparece la masa vista desde arriba (plano picado), y poco a poco la cámara acerca su objetivo, va descubriendo en la masa indiferenciada del comienzo, grupos de personas que, vestidos de militar y de civil, hombres y mujeres, niños y ancianos, levantan palas y azadas, las bajan y ejercitan como

si fueran fusiles. Entre tanto, unos preguntan a otros de dónde son, de qué parte de Alemania (de Westfalia, Renania, etc.), y al final de la secuencia todos dicen: “no importa...” y repiten al unísono este eslogan: “Ein Volk, ein Reich, ein Führer” (“un pueblo, un imperio, un líder”). A continuación, aparece Hitler enfocado en picado, en todo su esplendor oratorio, apasionado, implicado en el devenir de la comunidad. No hay discurso más elocuente respecto a la ideología nacionalsocialista de la unidad orgánica del pueblo. Riefensthal se declara así como una de sus ideólogos fundamentales, al menos por los resultados de su trabajo.

Los recursos a utilizar en el momento pedagógico son muchos, ciertamente. Comentamos aquí dos de ellos, un libro y una página web. El libro de Juan Antonio Rivera, *Lo que Sócrates diría a Woody Allen* (2003), premio Espasa de ensayo en el 2003, constituye un buen material para analizar las problemáticas filosóficas implicadas en alguna de las películas clásicas. Así el autor se pregunta por cuestiones psicológicas -y éticas- como el alcance y límites de la voluntad tratadas en películas como: “El coleccionista” (Wyler, 1965), “Hannah y sus hermanas” (Allen, 1986) o “Ciudadano Kane” (Wells, 1941), entre otras. Los modos de condicionamiento psicológico y la perversidad política, así como el tema de la libertad, en películas como “La naranja mecánica” (Kubrick, 1971). La formación del gusto moral, en cintas como: “Almas desnudas” (Ophuls, 1949), “La ley del silencio” (Kazan, 1954). Los dilemas morales y los problemas del relativismo en “Uno de los nuestros” (Scorsese, 1990). La preferencia humana por la verdad y la realidad en “El show de Truman” (Weir, 1998). El aburrimiento como fábrica de maldad en “Calle Mayor” (Barden, 1956). En estos filmes y en tantos otros, encuentra Rivera ejemplificaciones de dilemas morales bien tratados, que pueden utilizarse para un abordaje filosófico. Diríamos nosotros, siguiendo a Badiou, que estos filmes presentan auténticas “situaciones filosóficas”.

Por lo que respecta al recurso web, citamos el Blog de exalumnos de la Diplomatura en Educación en Valores a través del cine (www.valoresdecine.com). Diplomatura que ofrece la ULIA (Universidad Libre Internacional de las Américas). En dicha web se encuentran sugerencias para abordar diversos valores y virtudes mediante películas varias. Resulta de interés por la cantidad de sugerencias, así como por la posibilidad de formar una red de personas que trabajen el tema en diversos lugares del mundo. Lo que no obsta para señalar

que el catálogo de virtudes que exponen en su web resulta un tanto ecléctico. Así se mencionan entre las virtudes: la afabilidad, la alegría, la fortaleza, la justicia, la veracidad, etc.; pero también la fe, la esperanza, y similares, siendo que esas son virtudes más religiosas que cívicas. Pese al eclecticismo de la web, resulta un recurso a tener presente para la posibilidad de formar éticamente mediante el cine.

El cine, el buen cine –aquel que, según S. Cavell (2008), soporta la crítica en base a las obras clásicas- puede ser una buena base para prácticas consonantes con lo que Foucault llamaba “el cuidado de sí” (Cavell 1994a, 1994b).¹⁷ Potencia este cine la sabiduría moral, siempre que entendamos que “el sabio en nosotros es el que queda después de todos nuestros posicionamientos sociales” (Cavell, 2008: 99). El cine es una herramienta ética en tanto permite interiorizar virtudes y valores, pero también asiste a la formación del juicio.

Si asumimos las ideas de Peirce (Barrena, 2007), no nos resultará complicado entender la íntima relación entre el ámbito de la creación artística –que para los antiguos pertenece al registro de la “poíesis” (de donde deriva “poética”)- y la ética –registro de la “praxis”, acción-. Peirce entendía la Ética como el estudio del autocontrol en el ámbito de la acción. Un autocontrol que supone formar hábitos, potenciar el esfuerzo de la voluntad y la consciencia sobre las acciones, para posibilitar que éstas se produzcan tras un proceso de deliberación, de voluntariedad y de crítica reflexiva. El autocontrol exige comparar modelos de acción (y pasión), deliberar acerca de cómo actuar en el futuro, formar una resolución y modificar hábitos cara a fortalecer la deliberación. En todo ello, en especial en lo tocante a los modelos, el cine resulta de mucha pregnancia. Es capaz de generar catexias respecto a los personajes como ninguna otra discursividad

¹⁷ Si partimos del supuesto de que la libertad, con todas las problemáticas que ella comporta es el fundamento de la ética –al ser la “base” sobre la que la persona humana adquiere su máxima singularidad, podemos entender que la libertad está en estrecha vinculación a las cuestiones relativas al ser, al hacer y al modo en que nos percibimos como sujetos. En su obra final –a partir del tercer tomo de la *Historia de la sexualidad*, M. Foucault indaga en las prácticas del cuidado de sí (la “epimeleia seauton”) de las éticas antiguas (griega y romana), previas al “poder pastoral” impulsado por la Iglesia. Su indagación no tiene por objetivo la pretensión de “volver a los clásicos”, al modo como Heidegger pensaba que era preciso regresar a los orígenes del pensar (presocrático). Sino más bien mostrar que existen alternativas a los modos de subjetivación que la “época postmoderna” pone en crisis. En crisis ya los modos de subjetivación modernos y premodernos, que asocian la ética a la religión, al estado, al partido, etc., emerge la exigencia de construir la individualidad siguiendo los cauces de una “estética de la existencia”. Subjetivar sobre la pretensión de un nuevo ethos, un nuevo modo de ser y existir, resistente a las formas de poder imperantes y que apunte a procesos de liberación crecientes.

puede hacer. Permite desarrollar una “moral de perfeccionamiento” (Cavell, 2008) centrada en la vida humana en su máxima singularidad. Sin apoyarse en principios morales abstractos, sino por el ejercicio del “juicio reflexionante”¹⁸ –confirmados respecto a modelos ejemplares– se procede a una ética en la que el papel fundante lo tiene la subjetividad, sin por ello ser una ética subjetiva. El perfeccionismo, como lo denomina Cavell, entiende que el rigor ético es condición de desarrollo personal, y vincula la vida moral al enfrentamiento –a la presencia de dilemas y a la lucha agonística entre posturas diversas y plurales. El juicio es inevitable, tanto ejercitado respecto a las acciones ajenas como a las propias (Cavell, 2008: 128).

Elaborar posiciones éticas propias, sostenerlas y compartirlas –lo que Spinoza llamaba las virtudes éticas de la fortaleza, la firmeza y la generosidad–, supone realizar una *epojé* (detención sobre la actitud natural en la que vivimos; un alto reflexivo que nos permite situarnos como “espectadores juiciosos” de nosotros mismos) sobre la inmediatez de la imagen (opinión). Atender a que, para nuestro caso, el cine es “un sueño despierto que ilusiona o genera frustración” (Amar, 2009: 55).

El cultivo de sí comportaba en la ética antigua toda una serie de prácticas ascéticas (Foucault, 1994a: 280 y ss.). Matizando que el término “ascético”¹⁹ (*ascesis*) no tenía un sentido “religioso” en sus orígenes, sino que “extrapolado” del lenguaje de los atletas, y relativo las prácticas de ejercicio físico y cuidado de la alimentación, pasa al registro filosófico para remitir a toda

¹⁸ Siguiendo a Kant en su *Crítica del Juicio*, a diferencia de los “juicios determinantes”, que subsumen la particularidad en un principio universal –propios de la argumentación en las ciencias naturales–, el “juicio reflexionante” –característico de la reflexión estética–, no parte de ley dada de forma a priori, pero tampoco puede sacar el principio de la experiencia. Ferrara (2008) considera que este tipo de juicio es el fundamento de un nuevo universalismo ético, siempre que apoya su fuerza en la ejemplaridad y en el hecho del “sentido común”, entendido, como hemos mencionado, como aquellas disposiciones intuitivas que existen “por debajo” de lo cultural y hacen a los seres humanos valorar prácticas y acciones similarmente, en lo tocante a su virtualidad para “ampliar la vida”.

¹⁹ Según Ferrater Mora (1975: 145-46), “askesis” era el entrenamiento para estar en forma los atletas, un repertorio de ejercicios al efecto. El cristianismo extendió el sentido corporal a otro espiritual –aunque siguiendo a Foucault hemos de decir que tal “extensión” se debe a los filósofos antiguos, con independencia de que los cristianos le dieran un sentido religioso y hasta “mortificador” del cuerpo. El caso de Nietzsche, ya en la filosofía contemporánea, es paradigmático para valorar la ambigüedad del término “ascético”, pues los ideales ascéticos, si suponen renuncia a la vida y merma de la voluntad (en el sentido del ascetismo religioso extremo) son deplorables, para Nietzsche. Sin embargo, en la medida en que apunten a fortalecer la voluntad y una ética heroica del perfeccionamiento, son admirables.

una serie de prácticas destinadas a fortalecer el carácter. Prácticas destinadas a fraguar un carácter “virtuoso”, capacitado para soportar las “inclemencias” que la arbitrariedad de la naturaleza y la sociedad imponen. En los términos de las filosofías estoica, cínica y epicúrea que sirven de fundamento a las prácticas ascéticas –con matices y diferencias notorias entre ellas-, se implicaban disposiciones corporales (abstinencia de determinados alimentos, moderación, escribir cartas, diarios, etc.), pero también “mentales” (ejercicios mentales en solitario, diálogos con personas ausentes o personajes imaginarios, etc.) Para el ejercicio ascético, en esta dirección entendido, eran importantes los discursos, pues los discursos razonables y verdaderos que el sujeto “usa” contribuyen a afrontar lo real manteniendo el gobierno de sí.

Los discursos suponen un “movimiento de reminiscencia”: “se interiorizan verdades recibidas mediante una apropiación cada vez más lograda” (Foucault, 1994a: 284). El objetivo: vincular verdad y sujeto, mediante la aplicación de las verdades interiorizadas a la vida práctica, a la cotidianidad. Para las escuelas éticas antiguas eran importantes los siguientes “métodos” (“camino” quiere decir “método”, en griego): escuchar al maestro; escribir pensamientos, emociones, pasiones, etc., bien en diarios íntimos, bien en cartas a amigos, así como tomar apuntes de las impresiones y verdades que se escuchan; y gran centralidad del autoexamen (al final del día revisar, por ejemplo, las acciones realizadas, sus consecuencias, cómo se ha sentido el sujeto y su entorno, etc.)

En general podemos entender el “momento ascético” que señalamos como un cierto distanciamiento frente a la inmediatez sensible. Momento para la reflexión que puede ser verbalizado o no. Este momento implica, pues, una “ascesis reflexiva” (Vázquez, 2006) que permita, entre otras cosas, distanciarse de las naturalizaciones del mundo social, que la imagen cinematográfica y la retórica que la envuelve posibilita.

Siguiendo las líneas argumentales de Foucault, la ascética o trabajo ético, no es abnegación de lo sensible, sino entrenamiento destinado a moldearse uno mismo (“edificar la propia vida como obra de arte”). El cine es un elemento muy útil en este ejercicio, por todo lo que hemos explicitado con anterioridad: por su alcance masivo, por el impacto subjetivo que tiene, etc. En tanto presenta

modelos de acción, escenifica emociones y sentimientos, revela situaciones de injusticia naturalizadas, muestra la posibilidad de superar el “estado de cosas actual”, etc., el cine se erige en un excelente maestro de virtud, al que hay que escuchar, y respecto al que es preciso tomar nota. Así también, un elemento muy positivo cara al autoexamen relativo a las actitudes y disposiciones de nuestro carácter.

En síntesis, consideramos que el cine como instrumento de difusión e interiorización ética consta de dos momentos, que pueden darse de modo conjunto. Un momento pedagógico y otro ascético. El primero orientado a la comprensión, el segundo a la asimilación personal.

En el momento pedagógico, resulta importante analizar los rasgos psicológicos de los personajes, las interacciones entre ellos, así como elementos de construcción retórica de la imagen y del discurso fílmico (del que forman parte los componentes musicales, tanto instrumentales como la propia voz humana; de los que, por abreviar nada hemos dicho).

En el momento ascético se ha de atender a provocar en el espectador una disposición que le permita conformarse como “espectador juicioso”, así como interiorizar bajo la forma de modelos reflexivos las situaciones éticas (reacciones afectivas y su vínculo con la corrección o incorrección de las mismas –en el sentido antes mencionado-, dilemas, virtudes, vicios, etc.) Para ello resulta de interés ayudar al espectador a interpretar conforme a ciertos guiones “éticos”, atendiendo a la cuestión de los principios éticos implicados, los dilemas representados, los afectos abordados, las virtudes (vicios) escenificados, etc. Pero también comprometer, mediante sugerencias, claro está, al espectador a que lo que ha visto le sirva para “problematizar” su propia conducta, para lo cual se puede recurrir tras un periodo de reflexión, a procesos de diálogo colectivo entre los asistentes, al uso de “tormentas de ideas” cara a esclarecer qué pasaría en el lugar de los personajes, etc. Si se tratara de un curso específico, podría valorarse la satisfacción de los objetivos del curso mediante la elaboración de pequeños ensayos de naturaleza personal en la que los asistentes se comprometieran a plasmar sus reflexiones propias. También la realización de debates en los que se expusieran de modo natural, o por simulación, las diversas perspectivas implicadas.

A modo de sugerencia para el trabajo concreto ofrecemos el siguiente cuadro:

MOMENTO PEDAGÓGICO	Prestar atención a la selección de la película, en función del tipo de espectador Objetivo: deconstruir la tópica psicológica de los personajes, y de los elementos retóricos	Tópica psicológica	Objetos y situaciones que desencadenan sentimientos y acciones	
			Respuestas afectivas	
			Respuestas corporales	
		Elementos retóricos	Actitudes de los personajes	
			Voces humanas, diálogos, monólogos, discursividad (tipos, intensidad, etc.)	
			Música: tipo, uso de la misma, asociaciones, etc.	
IMAGEN	Planos: general, de conjunto, medio, cercanos, primeros planos, etc.			
	Ángulos: medio, picado, contrapicado, plano perfil, frontal, etc.			
	Análisis del Montaje: tipos, efectos narrativos, afectos generados, pensamientos, sugeridos, etc.			
MOMENTO ASCÉTICO	Potenciar disposiciones de escucha y comprensión y registro Buscar producir rupturas respecto a estereotipos, reflexionar sobre posiciones propias, reconocimiento de dilemas, etc. Fomentar debates	Principios (éticos, morales, jurídicos, etc.)		
		Dilemas éticos		
		Afectos –éticamente considerados- de los personajes		
		Virtudes (y vicios) que suponen las acciones		
		Análisis de la situación y valoración de la acción al respecto		
		Conflictos ético-morales		
		Valoración y sentimientos del espectador (empatía, rechazo, etc.)		

Fuente: elaboración propia

4. Nazarín el idealista versus Tourneuil el cínico

Como ejemplificación procedemos de modo muy somero a reseñar dos películas: “Nazarín” (dirigida por Luis Buñuel en 1959 y realizada y producida en México) y *Le Capital* (dirigida por Constantin Costa-Gavras en 2012, realizada y producida en Francia). No entramos en el análisis de los elementos retóricos,

pues el mismo precisaría el visionado o la descripción minuciosa, cosa que se aleja de nuestros posibles, el primero por motivos obvios, el segundo por cuestión de espacio.

De “Nazarín” ha dicho Octavio Paz (Paz, 1990: 100 y ss.), que en ella Buñuel ha hecho una fusión de belleza y rebeldía digna de ensalzar. En clave moralista interpreta este film –del mismo título y temática que la homónima novela de Pérez Galdós–, como un análisis filosófico del enfrentamiento entre dos principios absolutos (el del bien y el mal). Enfrentamiento que puede visualizarse bajo la presencia de los tipos ideales del Cristo “quijotesco” (el personaje central es una suerte de mezcla entre el idealismo “quijotesco” y el misticismo de Cristo) y de malhechores que, bajo los rostros de personajes populares, gozan al modo sádico (en el film hay varios elementos a este respecto). La solución de Buñuel: mostrar que ambos opuestos gozan de la misma estructura de acción: “usted es bueno, yo soy malo -le dice al padre Nazario un convicto en el calabozo-, pero ninguno servimos para nada”. Los seres humanos pueden producir bienes y males pese a su voluntad, por el concurso de múltiples circunstancias ajenas a su deseo. La solidaridad sin más motivación que la simple ayuda humana produce acaso más bienes que la intencionada caridad; y la maldad no es en sí menos inconsistente que la bondad extrema y delirante.

Similar opinión tiene López del film:

Buñuel explora un universo en el que las fronteras filosóficas del bien y el mal se confunden con frecuencia. Pero también una propuesta novedosa, que no es de naturaleza teórica, sino que atiende a las acciones ordenadas de los seres humanos, considerando la importancia que estas tienen en el entendimiento de la capacidad solidaria de aquellos. En última instancia un universo regido por dos poderes opuestos y de igual valor, el bien y el mal, logra redirección gracias a la generosidad desinteresada de seres humanos anónimos e insignificantes (López 2006: 522).

El mayor don humano es su capacidad para hacer el bien sin motivo alguno. En tal don ha de residir la visión positiva del ser humano, más que en su sacrificio respecto a ideales que chocan con la realidad más inmediata.

En "Nazarín", al igual que en la novela de Galdós, el padre Nazario desencadena una serie de "desdichas", muchas de ellas rayando el esperpento y el delirio, como consecuencia de sus muy buenas intenciones. Frente a los que le señalan lo indigno de vivir así un cura, Nazarín entrega todas sus pertenencias a los pobres y él mismo vive de modo caritativo. Auspicia a una prostituta que herida en reyerta con otra por motivo de un robo (más conflictos previos) cae a su chamizo hogar para recibir sanación. Pero ella incendia la habitación, quemando la pensión, y por lo mismo Nazario es cesado en sus funciones y obligado a vivir como "laico", entregado a la caridad y menosprecio de los congéneres. En una escena, buscando que comer acude a una obra.

El capataz le dice que sólo si trabaja le da la comida; pero como esa acción suya de trabajar por comida arrenda mal negocio para el resto de trabajadores, enseguida es forzado a huir. Va a parar a un pueblo en el que le reconocen las dos mujeres antes implicadas en el incendio, quienes le convocan para rezar por una niña moribunda. Al salvarse la niña consideran que obró milagro Nazario. Le siguen por todas partes y esta situación quijotesca acaba siendo su perdición, pues le terminan incriminando de acciones impúdicas y deshonestas. Acaba en la cárcel, donde conoce criminales convictos en sus acciones y otros que le salvan de los golpes. Acceden, por mediación del clero, a separarle y al final del film, llevado en caravana de prisioneros Nazarín, una mujer le ofrece una ananá (piña), quizá más por generosidad espontánea (vestido de civil y llevado aparte de la caravana de convictos pudiera pensarse del padre que fuera el más castigado entre los castigados). Nazario al principio la rehúsa, acaso por contravenir sus dudas existenciales respecto a la fe sin límite, pero luego la acepta.

En la película se aprecian críticas a diversos estamentos sociales, pues el mismo poder (bajo la forma de un clero bien servido o una institución policial despótica) es considerado en su desinterés respecto al pueblo a quien dice servir, indiferente ante los males que éste sufre. Ambientada en México en los primeros años del siglo XX, bajo el Porfiriato (gobierno de Porfirio Díaz), hay una denuncia de la indefensión respecto a un poder inútil para el servicio público, pero humillante y tiránico. Aunque se aprecie, como en la novela de Galdós, cierta vindicación de la rebeldía frente a un mundo injusto, lo cierto es que Buñuel, en clave aristotélica, no deja también de hacer notar las

consecuencias nefastas de las acciones bien intencionadas que no cuentan con el aval de la prudencia.

Alejado de las coordenadas espacio-temporales y filosóficas de Buñuel, Constantin Costa-Gavras dirige en 2012 “El Capital”. Película que, en sintonía con otras del director, realiza una crítica de la actual sociedad. Esta película quizá sea en exceso maniquea y tópica, según sostienen diversos críticos –como Maldivia (2012). Por azares del negocio bancario –el director del banco Fénix, enfermo terminal de cáncer precisa un director a quien pueda manipular- Marc Tourneuil, brillante y joven economista, es elevado a director. Inicia toda una serie de operaciones sucias destinadas a hacerse con el poder real, no el fingido que quieren otorgarle, en el banco. Lo consigue, apoyándose y “jugando” con los juegos sucios (el personaje vindica la astucia de “jugar” con los juegos) de los accionistas estadounidenses, quienes precisan a alguien en quien apoyarse para poder hacerse, de forma fraudulenta, con el total del banco. La lógica del juego sucio, que está detrás de la crisis financiera actual: comprar acciones “basura”, bancos en quiebra, bajar las acciones del banco comprador y con lo mismo hacerse con el poder en el mismo. Tourneuil sigue el juego, pero con la cautela de haber primero podido incriminar a los que quieren aprovecharse de él para así poder erigirse con el poder. La lógica del juego sucio acaba por otorgarle todo el poder. En medio, ante las presiones de los mercados, Tourneuil procede por manipulaciones mediáticas (típica demagogia de “apoyar a los que valen”, lanzando un discurso a los trabajadores por videoconferencia, en el que se apela a las virtudes del esfuerzo –como el de los trabajadores de a pie-, frente a la pereza y rutina de los “acomodados” directivos), a despedir trabajadores y aprovecharse de los ahorros de personas de a pie. Como él mismo señala al final de la película, ante los accionistas que le aplauden por las ganancias logradas con los juegos sucios, “soy un moderno Robin Hood: pero robo a los pobres para dárselo a los ricos”.

Como se ha señalado, la película es tópica en exceso y demasiado maniquea: Tourneuil alberga dudas respecto a sus acciones –cosa que se aprecia por el efecto técnico de hacerle hablar para sí mismo imaginando cursos de acción alternativos a los que realmente toma, cursos de acción en sintonía con lo que sería de desear como acción justa. Pero acaba por actuar de modo cínico e hipócrita: una ejecutiva (grotescamente dibujada como heroína inteligente y

moral), Céline Sallette, le pone sobre aviso del mundo que las finanzas dibujan, alejado de las más mínimas nociones de una sociedad justa, apoyada en los principios de la equidad y la solidaridad. Tourneuil le dice que la lógica es igual para los que ganan que para los que pierden: los perdedores deberán hacerse fuertes y astutos para derrotar a los vencedores.

Pese a lo evidente de la película, evidencia que pudiera hacer poco creíbles los personajes, la misma tiene la virtud –quizá también necesaria para determinado tipo de espectador, menos atento a los detalles sutiles y más a los principios implicados- de mostrar determinados rasgos de nuestros días. Sistemas financieros que, ajenos ya a toda norma política o moral, funcionan para sus propios fines. Políticos que, más preocupados por las apariencias de virtud que por la virtud misma, se aprovechan de los beneficios financieros que “desaprensivos” banqueros obtienen. El sufrimiento de miles de personas en países de diversa índole. La corrupción ética a la que conduce el deseo desmedido de riquezas y poder, etc. Por no hablar de cierta “lógica del mal” que pretende denunciar la película: Tourneuil pretende aprovecharse de Lyya Kebede, una modelo a la vez deseable e inaccesible, metáfora de su propio deseo; prioriza el deseo de poder –“si no tienes dinero, poder, nadie te respeta”, sostiene- al de su familia de tenerlo cerca e íntegro. El deseo desmedido de poder y riquezas es afín al deseo narcisista de gozar sin más límite que el propio. Una sociedad corrupta en sus formas monetarias, pero también en una lógica sexual que objetualiza los cuerpos y los convierte en simple depósito del deseo propio.

El idealismo de Nazario y el cinismo de Tourneuil, sin embargo, pueden interpretarse como más próximos de lo que pareciera, desde un punto de vista ético. Si el idealismo de Nazario se puede ver como un “cinismo del otro”, en la medida en que la risa irónica del prójimo desprecia el amor al prójimo que Nazario pretende representar; el cinismo de Tourneuil puede verse como idealismo del “sí mismo”, en la medida en que el deseo narcisista (“narcinista” que diría Soler, como hemos mencionado) convierte lo malo en bueno, y haciendo caso omiso de la realidad otorga a la víctima la misma condición que al verdugo. Podría decirse mucho al respecto de esta cuestión. Pero no es nuestro objetivo.

En el momento pedagógico estas películas podrían considerarse en su alternatividad aparente como ejemplo a tener en cuenta para valorar la importancia de una “acción correcta”: aquella que, fruto de la prudencia, no se aleja en ningún extremo. En el caso de Nazario, apostar más por la generosidad que por la caridad; pues la primera implica un aprecio de sí conducente a medir las acciones y atender a las posibles consecuencias adversas de las mismas. Para Tourneuil más “bien común” que interés propio; pues el primero no niega el bien propio, mientras que el segundo, por su cortoplacismo y el olvido de la precariedad existencial del ser humano (curiosamente en el film de Gavras, el banquero enfermo de cáncer, muere en soledad, deja cuentas que no sirven a nadie más que a los depredadores que lo usan y menosprecian), no atiende a algo bien simple: “el poder y la riqueza, por sí solos, no dan la felicidad”, que sostenía Aristóteles.

En lo relativo a la tópica psicológica, podría traerse a colación el contraste entre los personajes centrales: Nazario reprime sus “pecaminosos” deseos (tanto afectos como movimientos corporales), cara a salvaguardar los principios de la fe cristiana (el amor al prójimo, la caridad, los ideales de sacrificio, etc.); Tourneuil reprime sus afectos solidarios, su conciencia moral de principios como la solidaridad y la generosidad, para poner en marcha –lo que corporalmente se expresa en su actitud soberbia, prepotente y sarcástica– el principio funcional de la “lucha por la vida”, una moral falsamente aristocrática (ganan los mejores).

Como hemos sugerido –y no podemos extendernos ya más–, si las virtudes de Nazario se proyectan como vicios sociales, los vicios sociales de Tourneuil se proyectan como pretendidas virtudes privadas. La situación salva a Nazario, y en la misma situación se intuye el dilema de fondo: la propia naturaleza humana, pecaminosa en una concepción teológico-cristiana, acaba por generar el bien que se le pretende regalar por la gracia santificante. Pero la situación condena a Tourneuil: su éxito pudiera ser más que efímero, y aunque fuera tal, nadie habría de tener la más mínima “compasión” por él. Si Buñuel pretende sacar a luz las tensiones de la fe en un mundo cruel, Costa-Gavras nos muestra las tensiones que la fe en los mercados produce en un mundo que desea más justicia de la que puede soportar. Touneuil llega a presentar la explotación de niños en Asia como una ventaja para ellos, habida cuenta

de que sin dicha explotación estarían aún peor. Señala con argumentaciones tramposas que gracias a dicha explotación, los opulentos trabajadores de occidente pueden gozar de los bienes de consumo.

En síntesis, ambas cintas narran el conflicto entre el sentido común y el idealismo; entre el bien común y el narcisismo. Conflicto que pone en evidencia la necesidad de un juicio ético apoyado en la emergencia de un “espectador desinteresado”, capaz de comprometerse con el dilema que asiste a los personajes, poniendo a la luz los principios de acción contrapuestos, así como las consecuencias de los mismos. La presencia de formas de vida “viciadas” y la necesidad de elegir entre las opciones que la situación ofrece, así como una reflexión sobre la manera en que formas de vida engendran situaciones de vida, y la necesidad de prudencia para abordar los retos que la condición humana impone.

Bibliografía

- Aguilar Moreno, J. M. (2007), *El cine y la metáfora*, Madrid, ed. Renacimiento.
- Amar Rodríguez, V. M. (2009), *El cine y otras miradas*, Sevilla, ed. Comunicación Social.
- Aristóteles (2005), *Retórica*, Madrid, ed. Gredos.
- Badiou, A. (2004), "El cine como experimentación filosófica", *Pensar el cine*, Buenos Aires, ed. Manantial.
- Barrena, S. (2007), *La razón creativa*, Madrid, ed. Rialp.
- Barthes, R. (1982), *Lo obvio y lo obtuso. Imágenes, gestos, voces*, Barcelona, ed. Paidós.
- Camps, V. (2011), *El gobierno de las emociones*, Barcelona, ed. Herder.
- Cavell, S. (2008), *El cine, ¿puede hacernos mejores?*, Buenos Aires, ed. Katz.
- Damasio, A. (2013), *El error de Descartes*, Madrid, ed. Destino.
- Damasio, A. (2013), *En busca de Spinoza*, Madrid, ed. Destino.
- Deleuze, G. (1984), *Estudios sobre el cine 1*, Barcelona, ed. Paidós.
- _____ (1987), *Estudios sobre el cine 2*, Barcelona, ed. Paidós.
- Deltoro Lenguazo, C. (1999), "El cine como vínculo entre arte y política", *El cine, otra dimensión del discurso artístico*, Vol. 1, ed. Universidad de Oviedo.
- Einseinstein, S. (1989), "Métodos de montaje", *Textos y manifiestos del cine*, Madrid, Cátedra.
- Ferrara, A. (2008), *La fuerza del ejemplo*, Barcelona, ed. Gedisa.
- Ferrater Mora, J. (1975), *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires, T I, ed. Sudamericana.
- Foucault, M. (1994), *Estética, ética y hermenéutica*, Barcelona, ed. Paidós.
- _____ (1994), *Hermenéutica del sujeto*, Madrid, ed. La Piqueta.
- García Amiburo, M. y Ruiz Corbella, M. (2005), "Cine y (des)educación afectiva", *Cultivar los sentimientos: propuestas desde la Filosofía de la educación*, Madrid, ed. Dykinson.
- Gómez, M., Michel Fariña, J. J. y Helge Solback, J. (2011), "Ética, cine y subjetividad", *Journal Ética & Cine*, Revista académica cuatrimestral vol. 1, noviembre 2011, consultado en www.journal.eticaycine.org.
- González García, I. (1999), "El cine y la nueva caverna", *El cine, otra dimensión del discurso artístico*, vol. 1, ed. Universidad de Oviedo.
- González, J. F. (2004), *Aprender a ver cine. La educación de los sentimientos en el séptimo arte*, Madrid, ed. Rialp.
- Jameson, F. (1995), *La estética geopolítica*, Barcelona, ed. Paidós.
- Lledó, E. (1996), *La memoria del Logos*, Madrid, ed. Taurus.
- López, J. L. (2006), "Ética y vanguardia en Nazarín, de Buñuel", *Revista Canadiense de Estudios Hispánicos*, vol. 30, núm. 3, primavera del 2006.

- Maffesoli, M. (2007), *En el crisol de las apariencias. Para una ética de la estética*, Madrid, ed. Siglo XXI.
- Maldivia, B. (2012), *Capital de Costa Gavras*, consultado en www.blogdecine.com, [febrero de 2014].
- Montiel, A. (1994), *Teorías del cine*, Madrid, ed. Montesinos.
- Morin, E. (2001), *El cine o el hombre imaginario*, Barcelona, ed. Paidós.
- Nussbaum, M. (1997), *Justicia poética. La imaginación literaria y la vida pública*, Santiago de Chile, ed. Andrés Bello.
- Paz, O. (1990), *Corriente alterna*, México, ed., Siglo XXI.
- Rivera, J. A. (2003), *Lo que Sócrates diría a Woody Allen*, Madrid, ed. Espasa.
- Scheler, M. (2004), *Esencia y formas de la simpatía*, Buenos Aires, ed. Losada.
- Soler, C. (2011), *Los afectos lacanianos*, Buenos Aires, ed. Letra Viva.
- Vázquez García, F. (2006), "El problema de la reflexividad en P. Bourdieu. De la epistemología a la ética", *Opinión Jurídica*, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre, Universidad de Medellín.
- Vilches, L. (1984), *La lectura de la imagen*, Barcelona, ed. Paidós.
- Wittgenstein, L. (1992), *Tractatus Logico-Philosophicus*, Madrid, Alianza Editorial.
- _____ (1992), *Investigaciones Filosóficas*, Madrid, Alianza Editorial.



LA ÉTICA PÚBLICA APLICADA Y LA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD. EL CASO ESPAÑOL

Bernabé Aldeguer Cerdá¹

¹ *Doctor en derecho por la Universidad de Alicante (UA). Investigador en el programa Nacional de formación de investigación en el observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas comparadas de la Universidad de Alicante (UA)*



Introducción

El presente trabajo tiene un propósito empírico y descriptivo, focalizando su atención en los instrumentos normativos de distinto rango legal y reglamentario, por medio de los cuales se reconocen y aprueban diferentes catálogos de principios y de valores de ética pública, así como un conjunto de normas de conducta tanto para directivos, funcionarios y empleados públicos, como para los altos cargos y los miembros de los gobiernos nacional, autonómicos y locales del Estado español. La agenda pública sobre la identificación, la elaboración, la gestión y la evaluación de los principios éticos y de las normas de conducta en la Función Pública ha venido ocasionada, entre otros factores que a continuación se desglosarán en detalle, por el impacto de distintos escándalos de corrupción en el ámbito de las Administraciones Públicas, los parlamentos y los gobiernos, de distinto nivel. Este escenario ha tenido una doble consecuencia, tanto en los registros demoscópicos sobre las actitudes, las creencias y las opiniones de la ciudadanía en relación a la ética, la corrupción o la transparencia, como en el plano judicial.

Así, desde el punto de vista de la cultura política, y teniendo en cuenta la especial incidencia, en los últimos años, de las circunstancias objetivas y subjetivas de la situación económica y política, en relación con la crisis económica desde el año 2007, cabe destacar un desplome significativo en cuanto a la evaluación de la situación política, del sistema político (gobierno y oposición) o, de la propia confianza política. Del mismo modo, y de manera concurrente en el tiempo, se constata, de acuerdo con los registros empíricos elaborados por el Centro de Investigaciones

Sociológicas (CIS), un incremento de las percepciones de la ciudadanía en relación con los principales problemas de España, relativos a la corrupción y al fraude, la crisis de valores o, los partidos políticos, los políticos y la política en general.

Además, en el plano judicial, por ejemplo, la Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, creó la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, con competencia para intervenir directamente en los procesos penales relativos a los delitos contra la Hacienda Pública, contrabando, y en materia de control de cambios; los delitos de prevaricación; los delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada; la malversación de caudales públicos; los fraudes y exacciones ilegales; los delitos de tráfico de influencia; los delitos de cohecho; la negociación prohibida a los funcionarios; los delitos comprendidos en los capítulos IV y V del Título XIII del Libro II del Código Penal; y, los delitos conexos con los anteriores”.

El ordenamiento jurídico español, regula lo que la doctrina alemana ha determinado como los *Amtsverbrechen*, o los *delitti contro la pubblica amministrazione* en la doctrina italiana, y que en España se integran bajo la denominación de los delitos contra la administración pública, enumerados en el Título XIX del Código Penal. Estos delitos vienen tipificados en relación a las funciones públicas, y pueden enumerarse del siguiente modo: la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos; del abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos; de la desobediencia y denegación de auxilio; de la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos; del cohecho;² del tráfico de influencias; de la malversación;³ de los fraudes y de las exacciones ilegales; o, de las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función (Vizueta, 2003). En su conjunto, el Título XIX del Código Penal, permite deducir: “como interés común a todos los tipos comprendidos en este Título el correcto desempeño de la función pública, comprensiva de la actividad

² Ver, entre otros: De La Mata Barranco, N. (2004). *La respuesta a la corrupción pública. Tratamiento penal de la conducta de los particulares que contribuyen a ella*. Granada: Editorial Comares; y, Vizueta, J. (2003). *Delitos contra la administración pública: estudio crítico del delito de cohecho*. Granada: Editorial Comares.

³ Entre otros, ver: Morales García, Ó. (1999). *Los Delitos de Malversación. Apropiación, utilización temporal y administración desleal de caudales públicos*. Pamplona: Aranzadi Editorial.

administrativa, judicial y legislativa” (Morales Prats & Rodríguez Puerta, 1996). Cabe destacar, no obstante, la coexistencia de las responsabilidades y las sanciones penales y administrativas, la vigencia del principio *ne bis in ídem*, y: “su posible operatividad entre las sanciones penales y las sanciones administrativas, pues nuestra jurisprudencia constitucional, aunque reconoce su no proclamación expresa en la Constitución, lo ha venido reiteradamente declarando íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones en el art. 25 de la norma fundamental” (González Cussac, 1996). Teniendo en cuenta la especial incidencia que ha supuesto, durante la primera década del S. XXI, el desarrollo de las prácticas especulativas inmobiliarias, se aprobaron diferentes modificaciones legislativas, dirigidas a agravar el tratamiento de los distintos tipos delictivos vinculados a los delitos antedichos. Así, destacan, no sólo las modificaciones de la Ley del Suelo, sino también la reforma operada en los artículos del Código Penal Español, relacionados con los delitos contra la administración pública.⁴

Empero estas disposiciones que en el plano judicial permiten tipificar y sancionar, desde el punto de vista penal, las conductas delictivas contra la administración pública, el objeto del presente trabajo consiste en explorar todas aquellas disposiciones normativas de distinto rango legal, y con diferentes niveles en cuanto a su capacidad coercitiva, relacionados con la introducción de principios éticos, de normas de conducta y de instrumentos para la gestión de la integridad. De este modo, la constitución de una cultura ética en el seno de las organizaciones públicas, tanto en el ámbito político, como en el administrativo, viene dado por la preceptiva, aunque no suficiente, aprobación de códigos de conducta y de principios de ética pública.

El trabajo trasciende a las regulaciones de orden penal o civil, a dirimir en el ámbito de la Administración de justicia, identificando los instrumentos contemplados en la normativa vigente en los niveles local, autonómico y nacional de España, así como en el contexto europeo e internacional, con impacto y relevancia para la adopción de distintas decisiones, por parte del Estado español.

⁴ La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, adecúa el Código Penal a los compromisos adquiridos por el Estado español, según el Convenio Penal sobre la corrupción del Consejo de Europa de 27 de enero de 1999, y el Convenio establecido sobre la base de la letra c, del apartado 2 del artículo k.3, del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea.

1. La gestión de la integridad y la ética pública.

La gestión de la integridad, el combate de la corrupción,⁵ y el fomento, el fortalecimiento y la promoción de la ética pública, en el ámbito de las administraciones públicas, se concibe como parte de las políticas públicas dirigidas a afrontar la resolución de los problemas de índole ética, en el seno de las administraciones públicas y, con carácter holístico, al fortalecimiento democrático.⁶ Como tales problemas éticos, Cortina (1998) identifica, como principales, los siguientes: la atención simultánea a los requerimientos del gobierno y de la ciudadanía; “distinguir entre lo discrecional y lo arbitrario”; “la tentación de utilizar el cargo público en beneficio privado”; “la asimetría existente entre la administración y el ciudadano”; y, “el exceso de burocratización y la falta de transparencia” (Cortina, 1998).⁷

Siguiendo a Diego Bautista (2010), cabe identificar, como ventajas derivadas del fomento de los valores en los servidores públicos, el hecho de que esta actuación constante:

⁵ La corrupción implica un conjunto de conductas y acciones que, a cargo de funcionarios, directivos y cargos públicos electos, suponen una vulneración de aquello que legitima el funcionamiento y la propia existencia de la administración pública; a saber: la satisfacción del interés general. Siguiendo a Nye (1997), la corrupción viene dada por: “(...) la conducta que se desvía de los deberes formales de la función pública, debido a intereses privados (personales, familiares o de camarilla) de ganancias monetarias o de estatus; o que viola las reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencias privadas” (Nye, 1997). En lo concreto, la OCDE (2009) ha enumerado algunas acciones incardinadas en la corrupción; a saber: 1) “Corruption including bribery, kickbacks, nepotism, cronyism and clientelism. 2) Fraud and theft of resources, for example through product substitution in the delivery which results in lower quality materials. 3) Conflict of interest in the public service and in post-public employment. 4) Collusion. 5) Abuse and manipulation of information. 6) Discriminatory treatment in the public procurement process. 7) The waste and abuse of organisational resources”. (OCDE, 2009). De acuerdo con Villoria, la corrupción vendría dada por todas: “aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento” (Villoria, 2006). El artículo segundo de la Convención civil del Consejo de Europa contra la corrupción define la corrupción como: “el hecho de solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecte al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa de una ventaja indebida” (art. 2. *Definición de corrupción*).

⁶ Conforme señala Villoria: “la lucha contra la corrupción política que olvide el fortalecimiento de la democracia está condenada al fracaso” (Villoria, 2006).

⁷ Nos referimos a la concreción, por medio de instrumentos aplicados, de lo que Cortina (1998), no tanto de la Ética Pública como, más correctamente, la “Ética de la Administración Pública”, “de la Función Pública” o, “del Servicio Público” (Cortina, 1998).

Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio; despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo; eleva la moral y fomenta la motivación; crea disposición para la Resolución de conflictos; fortalece la conciencia sobre lo público; forma personal responsable y eficaz en sus tareas; forma personal que ejercita el autocontrol; incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores; aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas; otorga madurez de juicio; reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio (Diego, 2010).

Los sistemas de gestión de la integridad, quedan caracterizados por la combinación coherente, de una compleja constelación de medidas y estrategias dirigidas a la prevención, la identificación, la tipificación y la sanción efectiva de las distintas conductas irregulares que atentan contra los principios éticos de las Administraciones Públicas, promoviendo conductas basadas en la probidad del servicio público, no sólo desde una perspectiva eminentemente normativa o regulatoria, sino también, involucrando al ámbito institucional, el formativo y de sensibilización. De manera específica, en los casos en los que los sistemas de gestión de la integridad se incardinan en el impulso y en el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento democrático, su plena y efectiva vigencia viene dada por la integración de tales estrategias, en programas coherentes de transparencia, de acceso a la información pública, así como en la generación de una infraestructura ética que permita el empoderamiento de la ciudadanía en el acceso a los recursos del poder y a la información generada por las instituciones públicas.

La introducción de la ética pública, con un carácter práctico y aplicado, constituye un componente fundamental para la plena realización real y efectiva del derecho a una “buena administración”, o de lo que, de acuerdo con lo expuesto por Bricola en el marco de la doctrina italiana, vendría dado por el “buen andar de la Administración”, en el sentido de: “eficiencia, imparcialidad, exigencia de tutelar sus competencias y atribuciones y de preservar los derechos de libertad de los ciudadanos de los abusos de la administración” (Bricola, 1997).

La noción de infraestructura ética, genera una articulación conceptual y metodológica de la ética pública, más allá de una consideración punitiva

o negativa y, de este modo, yendo más allá inicial diagnóstico del problema, y reforzando el carácter propositivo en la Gestión Pública, no sólo combatiendo la corrupción, sino fomentando aquellas prácticas, conductas y comportamientos que desactiven los factores y dispositivos institucionales y culturales en las que opera la corrupción. De este modo, la infraestructura ética debe contemplar, entre otros, los siguientes cinco bloques; a saber: 1. La formación ética y el cambio cultural. A pesar de la elaboración de estrategias dirigidas a combatir, a corto plazo, las consecuencias de la corrupción, la formación constituye un componente insoslayable, a pesar de que sus resultados se expresan a largo plazo, en tanto que permiten incidir en la concienciación y el cambio en los valores y la cultura organizativa pública; 2. El compromiso y el liderazgo político, a través de acciones prácticas que trasciendan las meras declaraciones de intenciones; 3. El desarrollo legal y normativo de un marco obligatorio y coercitivo; 4. Instituciones de coordinación; y, 5. Identificar los sectores de la Función Pública, con especial relevancia y riesgos, tales como la Policía, la Hacienda y la recaudación, o la contratación, así como los directivos públicos.

Uno de los aspectos fundamentales a la hora de evaluar y de garantizar el grado de cumplimiento y efectividad de los códigos deontológicos en el seno de las Administraciones Públicas, viene dado por la articulación del sistema de sanciones en caso de inobservancia de los mismos. Si bien es cierto que tales códigos, más allá de los supuestos por medio de los cuales puedan ser incumplidos, a través de los mismos:“(...) al menos es posible tomar conciencia de ello, y los ciudadanos cuentan con un referente para exigir una actuación adecuada a él” (Cortina, 1998). Conforme a Termes i Anglès (2000): “el marco legal debe prever también las sanciones a aplicar en caso de quebrantamiento del código de ética porque, como bien dice la OCDE en su informe, *La ética en el sector público*, sin poder coactivo, la sola fijación de límites sobre el comportamiento, y la imposibilidad de aplicar sanciones, es como tener dientes y no poder morder” (Termes *et al*, 2000). De tal suerte que: “la administración del código debe implicar la existencia de penalizaciones por violaciones del mismo” (Termes *et al*, 2000).

Tait (1996), en el informe *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethic*, determina, como principios fundamentales sobre los que debe erigirse la elaboración de cualquier código de ética, valores

de carácter democrático, profesional, ético, así como de naturaleza pública (Tabla 1) (Tait, 1996).

En última instancia, por medio del reconocimiento y la inclusión de la ética en el ordenamiento, se pretende preservar, garantizar y maximizar la finalidad que legitima la existencia de la propia administración pública. La ética pública, de este modo, representa un conjunto de parámetros de referencia, por medio de valores, principios y conductas, en base a las cuales orientar las decisiones adoptadas, de forma individual o colegiada, por funcionarios o cargos públicos electos, en el seno de las administraciones públicas, en la medida en que estas últimas son el: “resultado de una organización política y jurídica, por y para el hombre” (Morales Valdés, 2012). La ética pública, de forma sucinta, viene dada por las: “reglas justas de conducta para poder convivir y progresar” (Villoria, 2006).

Y es que, la ética, en términos generales, constituye un compendio de parámetros de referencia a partir de los cuales orientar las decisiones, tomadas en el ámbito privado, o en el público, y radicadas en una decisión individual o colegiada, y que en el ámbito de la gestión y la administración pública, será ejecutada y tramitada, en última instancia, por funcionarios o electos en su relación con otras Administraciones públicas o con ciudadanos y sociedad civil.

Tabla 1. *Los principios fundamentales de los códigos de ética*
Tait, J. (1996).

Valores democráticos	Legalidad; Respeto a la autoridad; Lealtad al gobierno; Neutralidad; Transparencia; Interés público.
Valores profesionales	Neutralidad; Mérito; Excelencia; Eficacia; Economía; Franqueza; Objetividad e imparcialidad en el consejo; Equilibrio de la complejidad; Fidelidad a la confianza del público; Calidad; Innovación; Iniciativa; Creatividad; Servicio a los ciudadanos; Trabajo en equipo.
Valores éticos	Integridad; Honestidad; Probidad; Prudencia; Imparcialidad; Equidad; Discreción; Confianza.
Valores públicos	Respeto al ciudadano; Colaboración Administración – ciudadanía.

Fuente: Tait (1996).

Algunas medidas que desde el ámbito académico se han desarrollado para el fomento de la ética o de configurar “diques al mar de corrupción” entre los

servidores públicos serían las siguientes (Diego, 2002): la conciencia acerca de la importancia del comportamiento de los servidores públicos y generar instrumentos para el seguimiento de las correspondientes conductas; el fomento del interés por la ética en los asuntos públicos; la identificación de los valores éticos propios del servicio público e incardinarlos en el proceso de selección; los exámenes exhaustivos para el ingreso en el servicio público; la sensibilización del servidor público respecto de su compromiso con la sociedad.

Interiorización de los valores éticos; la formación de profesionales éticos y competentes para el servicio público; un organismo autónomo independiente del gobierno que fomente la ética público; el fortalecimiento de la Inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso (Gobierno, ética y administración pública); certificar a los servidores públicos; establecer un marco jurídico ético (v. gr.: código de conducta en el servicio público); un sistema de denuncia que recoja cualquier acto indebido por parte de los servidores públicos; un sistema de sanciones ejemplares; depurar a la administración pública de los elementos negativos o sin vocación de servicio; establecer un sistema de comunicación directa con la población; y, rescatar experiencias de otros países.

La OCDE, en el documento *What is an Ethics Infraestructura* (1997) enumera, como elementos de la infraestructura ética, los siguientes: 1. Apoyo político; 2. Marco legal eficaz; 3. Estrategias y medidas de socialización profesional; 4. Una sociedad civil activa y vigilante; y, 5. Sistemas de control internos y externos diversos y coordinados (OCDE, 1997; Villoria, 1997). A saber, la necesidad de construir indicadores de ética pública capaces de ser sujetos a evaluación, considerando la pluralidad axiológica de las sociedades contemporáneas y la necesidad de la inclusión y la participación ciudadana en las distintas fases del ciclo de políticas públicas, en concreto el de evaluación. Propuestas tales como las antedichas, permiten describir el conjunto de las estrategias que compendian los Marcos de Gestión de la Integridad, y que basados en la combinación de diferentes medidas esenciales y complementarias, por medio de distintos instrumentos, procesos y estructuras (órganos), contribuyen a identificar el diseño de las políticas públicas de ética aplicada (Tabla 2).

Tabla 2. Marco de Gestión de la Integridad (Villoria, 2010).			
	Instrumentos	Procesos	Estructuras (órganos)
Medidas Esenciales	Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, orientación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc.	Determinar y definir integridad, orientar hacia la integridad, controlar, sancionar e imponer, evaluar. Derecho a una buena administración	Responsables de la gestión de la integridad, por ejemplo, servicio de prevención de la corrupción, oficinas de ética, etc.
Medidas Complementarias	Evaluación del sistema de RR.HH; Procedimientos administrativos y de contratación; Gestión presupuestaria; Gestión de la calidad; y, Control interno y externo.	Medidas implantadas, por qué evaluar, qué ha pasado, quién evalúa, cómo evaluar, cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH, interventores, etc.

2. La Ética Pública aplicada y la Gestión de la Integridad. El caso español.

A pesar de la tradición que se ha consolidado en el escenario jurídico español, por medio de la normativa sobre deberes de los empleados públicos, el régimen de incompatibilidades de los altos cargos, así como como de los distintos delitos contra la administración pública, la introducción de códigos deontológicos de ética pública, cuenta con una reciente consideración en el ámbito español.

3. El ámbito nacional

Los principales textos que, en el ámbito nacional español, permiten identificar la regulación de los códigos de conducta, tanto de empleados públicos, como de miembros del gobierno y altos cargos, vienen dados por los siguientes: 1. La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; 2. El Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado; 3. La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado; y, 4. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3.1 La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

La regulación de los principios de ética pública y de conducta han venido tradicionalmente ligados y contenidos en la normativa por la cual se establecen los derechos y los deberes de los empleados públicos. Dicha reglamentación se ha desarrollado al amparo de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española de 1978, por los que se consagran los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones y a los cargos públicos, así como la objetividad en la satisfacción de los intereses generales a los que atiende y sirve la administración pública.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), tal y como en su preámbulo se reconoce, establece por primera vez en la normativa de la Función Pública española “una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta” (Exposición de Motivos). En el Capítulo VI (deberes de los empleados públicos. Código de Conducta) del Título III (derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos) se enumeran los principios éticos que informarán y acompañarán a la aprobación del Código y de los principios de Conducta en el marco de los deberes de los empleados públicos, señalando que “los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos” (art. 52), y dotando así de plena vigencia legal a los mismos. En la Exposición de Motivos, el EBEP consagra el servicio a la ciudadanía y el interés general como principios generales, entre otros, aplicables al régimen específico del empleo público.

El artículo 52 (deberes de los empleados públicos. Código de Conducta) del EBEP establece que:

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público,

transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Además, los artículos 53 y 54 (ver Tabla 3) especifican los principios éticos y de conducta en base a los cuales desempeñarán sus funciones los empleados públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el EBEP. Una de las características destacadas de las disposiciones citadas, por medio de las que se establecen los deberes de los empleados públicos y el Código de Conducta, viene dado por el hecho de que tales principios y reglas adquieren plena validez jurídica para informar e interpretar la aplicación de las disposiciones en materia de régimen disciplinario. De esta forma, los principios éticos y el Código de Conducta pasan a contar con un mecanismo de efectividad con objeto de garantizar su plena realización. Así, el régimen disciplinario establecido en el EBEP detalla las faltas disciplinarias enumerando como faltas graves, entre otras, y de entre las relacionadas con la vulneración de los principios éticos y de conducta, las siguientes: “El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública; Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo; (...) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos; La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función; (...) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito; (...) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro; La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales; (...) o, el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad (art. 95.2 del EBEP).

Tabla 3. *Los principios éticos y de conducta, conforme al EBEP.*

<i>Los principios éticos (Artículo 53)</i>	<i>Los principios de conducta (Artículo 54)</i>
<p>El respeto de la Constitución y el ordenamiento jurídico; la satisfacción de los intereses generales con objetividad, imparcialidad e interés común; La lealtad y buena fe con la Administración y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos; El respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas evitando toda discriminación; La abstención en asuntos en los que se tenga un interés personal; Evitar conflictos de intereses a la hora de contraer determinadas obligaciones económicas o intervenir en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos; La no aceptación de tratos de favor ni privilegios o ventajas injustificadas; La actuación conforme a los principios de eficacia, economía y eficiencia; La no influencia en la agilización o Resolución de trámites o procedimientos administrativos sin justa causa; El cumplimiento diligente de las tareas y Resolución en plazo de los procedimientos o expedientes de su competencia; La dedicación al servicio público absteniéndose de conductas que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos; Guardar el secreto de las materias clasificadas y otras cuya difusión esté prohibida legalmente (principio de discreción).</p>	<p>La atención y el respeto a ciudadanos, superiores y restantes empleados públicos; El desempeño diligente del puesto de trabajo; La obediencia de las instrucciones y de las órdenes profesionales de los superiores, excepto cuando constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico; La satisfacción del derecho de información al ciudadano; El principio de austeridad e interés general; El rechazo de regalos, favores o servicios en condiciones ventajosas; La garantía de la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables; Actualizada formación y cualificación; La observancia de la seguridad y salud laboral; Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados; Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.</p>

Elaboración propia. Fuente. Artículos 52, 53 y 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

3.2 El Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

El 18 de Febrero del año 2005 fue aprobado el programa de actuaciones para el Buen Gobierno.⁸ El citado código desarrolla una noción de la ética pública que trasciende la propia consideración punitiva de la misma, de modo que proclama no sólo que los altos cargos y miembros del Gobierno cumplan con los deberes y las obligaciones previstos en el ordenamiento jurídico, “sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y

⁸ Orden PU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (BOE núm. 56, de 7 de marzo de 2005).

de conducta (...) y que conforman un código de buen gobierno”, definiendo “los valores de referencia que han de regir la actuación de los miembros del Gobierno y de sus altos cargos”. Como principios básicos se enumeran los de: “objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres” (Primero: principios básicos). Tales principios constituyen el fundamento axiomático e interpretativo de los principios éticos (Segundo) y de conducta (Tercero) en que se vertebra el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (Tabla 4).

<i>Tabla 4. Los principios éticos y de conducta del Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.</i>	
<i>Los principios éticos (Segundo)</i>	<i>Los principios de conducta (Tercero)</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Los altos cargos promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, y evitarán toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. 2. La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio. 3. Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. Se entiende que existe conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyan a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El desempeño de los altos cargos exige la plena dedicación 2. El desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio de sus funciones. 3. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las limitaciones que establezcan normas específicas. 4. En el ejercicio de sus funciones extremarán el celo de modo que el desempeño de las obligaciones contraídas sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las Leyes. 5. Administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público.

<ol style="list-style-type: none"> 4. Velarán por promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres, y removerán los obstáculos que puedan dificultar la misma. 5. Se someterán a las mismas condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen. 6. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas. 7. No influirán en la agilización o Resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros. 8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización 9. Se abstendrán de todo tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales. 10. Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las Leyes. 11. Asumirán la responsabilidad en todo momento de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente. 12. Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva. 13. Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados. 14. Sin perjuicio de lo dispuesto en las Leyes sobre la difusión de información de interés público, se mantendrán el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo. 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o préstamos u otras prestaciones económicas que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal. En el caso de obsequios de mayor significación de carácter institucional se incorporarán al patrimonio del Estado, en los términos previstos en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente. 7. En el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que éstos realicen. 8. El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos será el de Señor/Señora, seguido de la denominación del cargo, empleo o rango correspondiente. En misiones oficiales en el extranjero les corresponderá el tratamiento que establezca la normativa del país u organización internacional correspondiente. 9. Se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración General del Estado pone a su disposición por razón del cargo. 10. La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente. 11. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
---	--

Elaboración propia. Fuente: Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

3.3 Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado

La OCDE define los conflictos de intereses como aquel: “conflicto entre la misión pública y los intereses privados de un empleado público, cuando éste tiene intereses a título privado que podrían afectar a la forma en que cumple con sus obligaciones y responsabilidades” (OCDE, 2004). Tales circunstancias implican una vulneración de la debida adhesión, por parte de los cargos y empleados públicos, a los principios básicos de funcionamiento y organización de las Administraciones y de los servicios públicos, comprometiendo la inversión eficaz y la adecuada asignación de los bienes y los recursos públicos. De modo específico, la prevención, regulación e identificación de las situaciones que pueden dar origen y provocar conflictos de intereses, queda establecida en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006). El propósito de la citada normativa consiste, en garantizar la prevención de las situaciones que pueden comprometer la objetividad, la imparcialidad y la independencia de los altos cargos y de los miembros del Gobierno, regulando aspectos tales como, entre otros, la eventual comparecencia, ante el Congreso de los Diputados, de todas aquellas personas propuestas, con carácter previo a su nombramiento, como titulares de determinados órganos⁹, y sometándose al preceptivo control por parte de la correspondiente comisión parlamentaria, que emitirá “un dictamen en el que establecerá si se aprecia o no la existencia de conflicto de intereses” (art. 2.3).

3.4 La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

El título II (Buen Gobierno) de la norma, eleva a rango de Ley un conjunto de principios éticos y de actuación, como fundamentos de la labor propia de los

⁹ Presidente del Consejo de Estado, máximos responsables del Consejo Económico y Social, Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Agencia EFE; el director de la Agencia de Protección de Datos y el director general del Ente Público Radiotelevisión Española; el presidente y los vocales de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la Comisión del Mercado de las telecomunicaciones, de la Comisión Nacional de la Energía; el presidente, los consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear; y, el presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquiera otro organismo regulador y de supervisión.

miembros del Gobierno y de los altos cargos, así como de los asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (en adelante, EELL). El artículo 26.1 (principios de buen gobierno) establece que: “las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas” (art. 26.1). Sobre la base de este precepto, el citado artículo aprueba un conjunto de principios generales (art. 26.2.a); a saber:

Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general; ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios; respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular; asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones; actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos; mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección; y, asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

A este catálogo de principios generales cabe añadir el conjunto de principios de actuación (art. 26.2.b) que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, enumera como sigue a continuación:

Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses; guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias; pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual

tengan conocimiento; ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones; no se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad; no aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la administración pública correspondiente; desempeñarán sus funciones con transparencia; gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación; y, no se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

Este conjunto de principios enumerados informan la interpretación y la aplicación del régimen sancionador (Tabla 5) que se regula en la propia Ley, y que incluye un conjunto de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria e infracciones disciplinarias, además de las propias infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses, según se ha detallado más arriba. La Ley crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como organismo público adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con la finalidad de: “promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno” (art. 34), y elevaré anualmente, a las Cortes Generales, una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley.

Tabla 5. *Las penalizaciones del régimen sancionador dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*

1. Las infracciones leves serán sancionadas con una amonestación.
2. Por la comisión de una infracción grave se impondrán al infractor algunas de las siguientes sanciones:
 - a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda, b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.
3. En el caso de las infracciones muy graves, se impondrán en todo caso las sanciones previstas en el apartado anterior.
4. Los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los criterios previstos en el apartado siguiente.
5. La comisión de infracciones muy graves, graves o leves se sancionará de acuerdo con los criterios recogidos en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los siguientes:
 - a) La naturaleza y entidad de la infracción, b) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado, c) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción, d) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva, e) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa. f) La reparación de los daños o perjuicios causados. En la graduación de las sanciones se valorará la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles.
6. Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una Resolución que ponga fin al proceso penal.
7. Cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador.
8. En todo caso la comisión de las infracciones previstas en el artículo 28 conllevará las siguientes consecuencias:
 - a) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente, b) La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Elaboración propia. Fuente: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

4. El contexto autonómico español

A continuación, se enumeran y desglosan las disposiciones normativas autonómicas cuyo propósito consiste en regular los principios y las normas básicas de ética pública y buen gobierno. En las distintas Comunidades Autónomas,

cabe diferenciar entre aquellas que sólo disponen de una regulación dirigida a los funcionarios y empleados públicos, únicamente a los altos cargos y miembros del Gobierno, o a ambos en su conjunto. Si bien, en todos los casos, el reconocimiento implícito de un catálogo de principios de conducta, queda establecido en las normas reguladoras de la Función Pública. Empero, no resulta posible obtener una enumeración específica sobre principios éticos y normas de conducta de forma generalizada. Así, en tales disposiciones, sólo es posible identificar un elenco de deberes y de obligaciones, comunes a las distintas Comunidades Autónomas, basadas en el respeto a la legalidad, el trato no discriminatorio, la integridad, la objetividad, la transparencia, la neutralidad, el servicio público y el interés general, entre otros, y que sirven de criterios que informan la Resolución de las medidas disciplinarias en el ámbito de la Función Pública. Las distintas normas sobre Buen Gobierno y ética pública, se incardinan, generalmente, en las disposiciones normativas sobre transparencia, acceso a la información y Administración electrónica; régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses; Función Pública; cartas de servicios, y de mejoramiento y evaluación de la calidad de los servicios públicos; o, disposiciones específicas de lucha contra la corrupción. Se detallan las más destacadas disposiciones y regulaciones a partir de los siguientes bloques temáticos o materiales: ética y Función Pública; los conflictos de intereses de los altos cargos de la administración pública autonómica española: buenas prácticas y Buen Gobierno; y, órganos y sistemas de control.

5. Ética y Función Pública

El conjunto de las CCAA del Estado español dispone de una detallada inclusión de catálogos éticos y de códigos de conducta a través de la legislación sobre función pública, de entre los que cabe destacar los siguientes, según se hilvana en los párrafos que siguen a continuación.

El régimen de incompatibilidades queda concretado al personal laboral y funcionario de la Región de Murcia por medio del Decreto 28/1985, de 18 de abril, de la Consejería de Presidencia, sobre aplicación personal de la administración pública de la Región de Murcia de la Ley 53/1984, sobre incompatibilidades. Así sucede en el caso andaluz por medio de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de

Andalucía detalla, con carácter general, que: “la Junta de Andalucía velará por que su personal desarrolle sus actividades concretadas conforme a los intereses del servicio y actúe siempre con objetividad, diligencia, profesionalidad, imparcialidad, sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y atención a los administrados” (art. 2.3).

Los deberes y el régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias vienen establecidos en la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, detallando, como aquellos deberes de los funcionarios con relevancia ética, los de:

Cumplir fielmente sus funciones con respeto y observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Asturias y demás disposiciones de carácter general; Servir con objetividad e imparcialidad a los intereses generales, desempeñando con fidelidad las obligaciones propias del puesto de trabajo; Guardar el sigilo profesional debido de los asuntos que conozca por razón de sus funciones; Comportarse con la máxima corrección en su relación profesional con los ciudadanos; Prestar el debido respeto y obediencia a sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de que formule las sugerencias oportunas para la mejor atención del servicio público; Tratar con la debida corrección a sus compañeros y subordinados, facilitando a todos ellos el ejercicio de sus derechos y el exacto cumplimiento de sus obligaciones; Utilizar adecuadamente los bienes y material propiedad de la Administración del Principado de Asturias, procurando la mayor economía en los medios utilizados para el buen funcionamiento del servicio (art. 84).

Asimismo, el artículo 85.1 señala que: “el desempeño de las funciones públicas será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos o meramente honoríficos, que impidan o menoscaben el exacto cumplimiento de los deberes de los funcionarios, comprometan su imparcialidad o independencia o perjudiquen los intereses generales” (art. 85.1).

La Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (revisión vigente desde el 1 de enero de 2013), proclama, en su artículo tercero, que la Función Pública Canaria, atiende: “a los principios de eficacia, profesionalidad, diligencia e imparcialidad con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” (art. 3). El cumplimiento de tales principios rectores constituye parte del elenco de obligaciones, deberes y responsabilidades de los empleados públicos (art. 50. 2. a).

La Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el Capítulo IV (de los deberes, incompatibilidades y régimen disciplinario) establece como deberes de los funcionarios los de: a) Acatar y cumplir la Constitución, el Estatuto de Autonomía y todas las disposiciones que afecten al ejercicio de las funciones que tienen encomendadas; b) Servir con objetividad e imparcialidad los intereses generales, cumpliendo con fidelidad las obligaciones del puesto que desempeñe; c) Cumplir con eficacia las funciones que tengan asignadas y cooperar en la mejora de los servicios y a la consecución de los fines de la unidad administrativa a la que estén destinado; d) Al respeto y a la obediencia jerárquicos, sin perjuicio de que puedan formular las sugerencias que consideren oportunas para la mejor atención de las tareas encomendadas. Si la orden fuera, en opinión del funcionario, contraria a la legalidad, la podrá solicitar por escrito y, una vez recibida, podrá comunicar inmediatamente por escrito su discrepancia al Jefe superior, quien decidirá o resolverá motivadamente. En ningún caso se cumplirán las órdenes que impliquen la comisión de delito; e) Tratar con concreción a los administrados, compañeros y subordinados, facilitándoles a todos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; f) Tratar con cuidado el material que deba utilizarse para desempeñar el puesto de trabajo y procurar la mayor economía en el funcionamiento del servicio; g) Guardar sigilo profesional respecto de los asuntos que conozca por causa del cumplimiento del puesto de trabajo que ocupa y no dar publicidad, no difundir, ni utilizar indebidamente los asuntos declarados por Ley o clasificados reglamentariamente como reservados; h) Participar en los cursos de perfeccionamiento profesional que organice la Administración de la Comunidad Autónoma, cuando se establezca su carácter obligatorio; i) Cumplir con exactitud la jornada y el horario de trabajo correspondiente al puesto que desempeña en función de atender mejor a los

administrados, cubrir los objetivos señalados en los servicios y procurar el buen funcionamiento de los mismos; y, j) Atender los servicios mínimos en caso de huelga, de conformidad con lo que acuerde del Consejo de Gobierno. La norma, igualmente, en el artículo 55 (incompatibilidades), establece que: “El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, pública o privada, por cuenta propia o ajena, retribuida o meramente honorífica, si impide o menoscaba el exacto cumplimiento de los deberes del funcionario, compromete su imparcialidad o independencia o perjudica los intereses generales” (art. 55).

A la legislación propia sobre el régimen catalán de incompatibilidades de los altos cargos cabe añadir la enumeración de los deberes del personal de la Generalitat (art. 108), del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de Octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Así, los deberes del personal de la Generalitat son los de:

Cumplir la Constitución, el Estatuto de Cataluña y otras disposiciones que afecten el ejercicio de sus funciones; Cumplir estricta; imparcial y eficazmente las obligaciones propias de su puesto de trabajo, cumplir las órdenes recibidas y que se refieran al servicio, formulando, en su caso, las sugerencias que crea oportunas. Si las órdenes, a su juicio, fueran contrarias a la legalidad, podrá solicitar su confirmación por escrito, y, recibida esta, comunicar inmediatamente por escrito la discrepancia al jefe superior, quien decidirá. En ningún caso se cumplirán órdenes que impliquen la comisión de delito; Guardar total reserva respecto de los asuntos que tenga conocimiento, por razón de sus funciones, salvo cuando se cometan irregularidades, y el superior jerárquico, una vez advertido, no las enmiende; Comportarse, en las relaciones con los administrados; con la máxima corrección, procurando en todo momento prestar la máxima ayuda e información al público; Esforzarse en facilitar y exigir a sus subordinados el cumplimiento de sus obligaciones, mediante las instrucciones y ayudas que sean necesarias, manteniendo en todo momento la cordialidad con ellos y sus compañeros; Cuidar del propio perfeccionamiento

profesional y, en particular esforzarse en el perfeccionamiento del conocimiento del catalán para utilizarlo adecuadamente en su trabajo, y asistir con esta finalidad a los cursos que impartan los centros de formación; Cumplir estrictamente la jornada y el horario de trabajo, que reglamentariamente se determinarán, en función de la mejor atención a los administrados, de los objetivos señalados en los servicios, y del buen funcionamiento de estos; No alterar voluntariamente, por ningún medio, sus condiciones físicas y psíquicas ni inducir a otro personal a hacerlo, cuando ello pueda afectar de forma considerable al funcionamiento regular de los servicios o a la tarea que tiene encomendada (Deberes del personal de la Generalidad, art. 108.).

La Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, junto a los principios y los criterios informados sobre los que se sustenta y ordena la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, enumera en un artículo específico (art. 4), los valores éticos conforme a los cuales actuará el personal incluido en la citada norma. Tales valores son: "integridad y ética profesional, neutralidad, imparcialidad, transparencia en la gestión, iniciativa, receptividad, cooperación, responsabilidad y servicio a los ciudadanos" (Valores éticos, art. 4.). Además, el citado artículo señala que: "la Administración fomentará modelos de conducta del personal a su servicio que integren los valores éticos del servicio público en la actuación profesional y sus relaciones con los ciudadanos".

La Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana detalla, como principios y fundamentos de la función pública valenciana, entre otros; los de legalidad, objetividad, transparencia, integridad, neutralidad y austeridad, servicio a la ciudadanía y a los intereses generales, evaluación y responsabilidad en la gestión, así como la ética profesional en el desempeño del servicio público (art. 2.1). Además, se señala que el personal empleado público actuará: "de acuerdo con los principios de imparcialidad, profesionalidad, diligencia, buena fe, confidencialidad, responsabilidad, ejemplaridad y honradez" (art. 2.3). La Ley citada incluye también un catálogo o código ético, con una enumeración detallada de una serie de deberes y de unas reglas deontológicas y de comportamiento. Así, el

Capítulo IV (deberes, código de conducta y régimen de incompatibilidades) de la citada norma, enumera, en el artículo 87, unos principios de actuación, según se detalla a continuación:

1. Su conducta perseguirá la consecución de los intereses generales y se basará en consideraciones objetivas orientadas a la imparcialidad, absteniéndose en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal o en cualquier actividad privada que puedan suponer riesgo de conflicto de intereses con su puesto público. Asimismo, no podrá contraer obligaciones económicas, intervenir en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con su puesto público;
2. Ajustará su actuación a los principios de lealtad y buena fe tanto con la administración en la que preste sus servicios, como con aquellas personas con las que se relacione en el ejercicio de sus funciones, desempeñando éstas de conformidad con los principios de eficacia, economía y eficiencia y vigilando la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización;
3. No aceptará ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada por parte de personas físicas o entidades públicas o privadas rechazando cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal;
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y las libertades públicas y evitará toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social;
5. No influirá con su actuación en la agilización o Resolución de trámites o procedimientos administrativos sin que exista justificación adecuada y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros; y,
6. Guardará secreto de las materias clasificadas o

cuya difusión esté prohibida legalmente y mantendrá la debida discreción sobre los asuntos que conozcan por razón de su puesto público, sin que pueda hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público. (Principios de actuación, art. 87.).¹⁰

En el caso castellano-manchego, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, por medio del artículo 109 (deberes y código de conducta), remite a los principios y las reglas contenidas en los artículos 52 a 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del EBEP, los cuales: “informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario del personal empleado público”, no detallando ni elaborando un catálogo específico de principios éticos propios de la Función Pública. Con carácter similar resulta posible interpretar la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, no detalla ningún código deontológico o de conducta, más allá de las obligaciones y los deberes atribuidos a los empleados públicos, de acuerdo con el artículo 77, entre cuyos deberes no se enumera, explícitamente, ninguno de estricta naturaleza deontológica o ética, con relevancia para el régimen disciplinario o de incompatibilidades, a excepción de la alegación al: “servicio con objetividad e imparcialidad a los intereses públicos” (art. 77. b).

La Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno (BON. Boletín Oficial de Navarra, número 60, 28 de Marzo de 2011), reconociendo explícitamente haber sido elaborada conforme a las líneas directrices de la OCDE, el legislador comienza advirtiendo que: “los valores de referencia no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico, de forma que cada uno de ellos tiene su

¹⁰ El Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y se regulan las Cartas de Servicios en la Generalitat Valenciana, articula el marco general conforme al cual determinar el conjunto de “expectativas y aspiraciones que los ciudadanos y ciudadanas deben tener aseguradas en sus relaciones con la administración de la Generalitat Valenciana” (art. 3). Partiendo de un enfoque basado en una administración orientada al ciudadano, el texto recoge un reconocimiento dirigido a mejorar la cercanía entre Administración y ciudadano, a partir de la participación y potenciando los instrumentos de conocimiento respecto de las sugerencias, quejas, reclamaciones, expectativas y necesidades ciudadanas. En cualquier caso, dicha normativa constituye la concreción de las aspiraciones y prescripciones éticas basadas en una vocación de servicio público, en este caso a partir de una orientación hacia el ciudadano conforme a la participación y la cercanía.

manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso".¹¹

Con objeto de adaptar la normativa sobre la función pública, a lo dispuesto en el EBEP, el gobierno de Aragón aprobó, en junio del año 2013, un Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón, por el que, más allá del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, se añade un conjunto de deberes éticos y de conducta profesional, por medio de un Código de Conducta y la creación de una Comisión de ética, que permitirá la observancia de los principios de ética, en tanto que, además, el texto conecta el régimen disciplinario, con el código de ética y de conducta. Así, como principios de actuación, el Anteproyecto establece los siguientes: Legalidad; Integridad, responsabilidad y transparencia; Ejemplaridad, austeridad y honradez; Servicio efectivo al ciudadano; Promoción del entorno cultural y medioambiental; Fomento y garantía de la igualdad entre hombres y mujeres; Objetividad, neutralidad e imparcialidad; Confidencialidad; Dedicación al servicio público; Accesibilidad; y, Eficacia. Dichos principios de actuación constituyen el fundamento de los deberes de los empleados públicos, del código de conducta, y de la Comisión de Ética (tabla 6).

Tabla 6. *Los deberes de los empleados públicos y Código de Conducta*

<p>Artículo 43 - Deberes. Los empleados públicos de las Administraciones Públicas tienen los siguientes deberes: a) Respetar la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Aragón y el conjunto del ordenamiento jurídico en su integridad. b) Obedecer las instrucciones y órdenes de sus superiores, salvo cuando se trate de órdenes manifiestamente ilegales, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes. c) Cumplir con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y en su caso, resolver dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia. d) Colaborar con sus superiores y compañeros en el desempeño de sus funciones. e) Cumplir la jornada y el horario de trabajo establecidos. f) Informar a los ciudadanos sobre todas aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, así como facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. g) Facilitar la información que sobre los puestos de trabajo les solicite la Administración al objeto de mejorar la estructura y racionalizar el sistema de puestos. h) Poner en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que</p>
--

¹¹ Más allá del estricto ámbito foral, la norma es de aplicación a los representantes electos de las EELL de Navarra (art. 1), por lo que, en el apartado de control del cumplimiento del Código de Buen Gobierno (art. 4), se señala que: "en el caso de las EELL, se establecerán, en el ámbito de las competencias de las mismas, las condiciones en las que se haya de velar por el cumplimiento de los principios regulados en la presente Ley Foral". Los principios éticos y de conducta contenidos en el texto resultan asimilables a repertorios ya detallados, tales como los del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el Código de Buen Gobierno Local o los contenidos en los principios éticos y de conducta, conforme al EBEP.

estén destinados. A tales efectos, podrá preverse la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o ciudadanos que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio. i) Garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables. j) Administrar los recursos y bienes públicos con austeridad y no utilizarlos en provecho propio o de personas allegadas. k) Velar por la conservación de los recursos y bienes públicos observando la debida diligencia y austeridad en su utilización. l) Recibir la formación profesional necesaria en los términos en que se establezca y mantener actualizada su formación y cualificación. m) Observar las normas de seguridad y salud laboral. n) Cualquier otro contemplado en una norma legal o reglamentaria.

Artículo 44.- Código de conducta. 1. Los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones y en el desempeño de sus tareas deberán, en todo caso, ajustar sus actuaciones a los siguientes principios que conforman el código de conducta: a) Respeto a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Aragón y al resto de normas que integran el ordenamiento jurídico. b) Realizarán con lealtad, integridad, transparencia y buena fe toda actuación al servicio de la Administración en la que presten sus servicios. c) Actuarán con lealtad, buena fe y respeto hacia sus superiores y resto de empleados públicos y ciudadanos. d) Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, favoreciendo la accesibilidad y receptividad de la administración pública hacia la ciudadanía. A tal fin, en todo momento tratarán con el respeto y la cortesía debidos a todas las personas y procurarán satisfacer en el plazo más breve posible sus demandas legítimas y la información solicitada. e) Se abstendrán de intervenir en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de ejercer cualquier actividad privada que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público. f) No deberán aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas. Por consiguiente, deberán rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal. g) En el ejercicio de sus funciones tratarán de igual forma a mujeres y hombres y no llevarán a cabo ningún tipo de discriminación cualquiera que sea la causa en que se funde. h) Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses de la ciudadanía y se fundamentará, en todo caso, en consideraciones objetivas orientadas a garantizar la imparcialidad en la actuación administrativa y salvaguardar el interés común. En su actuación puntual deberán prescindir de cualquier factor que exprese posiciones personales, ideológicas, familiares, corporativas, clientelares o cualquier otra que pueda colisionar con la imparcialidad y neutralidad que debe presidir el desempeño de sus tareas. Respetarán los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. j) No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando puedan suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público. k) No influirán en la agilización o Resolución de trámites o procedimientos administrativos sin justa causa y en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o suponga menoscabo en los intereses de terceros. l) Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida en para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público. m) Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no sólo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan su neutralidad. n) Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus funciones y las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, velando siempre por el cumplimiento del interés general y de los objetivos de la organización.

Elaboración propia. Fuente: Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón.

6. Los conflictos de intereses de los altos cargos de la administración pública autonómica española: buenas prácticas y buen gobierno

Con carácter comparativo, la regulación de los catálogos de conflictos de intereses de los altos cargos de las diferentes Administraciones Públicas autonómicas españolas han venido dada por instrumentos normativos que, aún con rango de ley, destacan denominaciones convergentes en el ámbito de los códigos de Buenas Prácticas o Buen Gobierno, así como también en el marco de las regulaciones sobre transparencia. Si bien, por ejemplo, la Comunidad andaluza carece de un catálogo específico de principios éticos y de normas deontológicas de conducta, a diferencia de los casos que a continuación se detallan.

Como precedente a la actual normativa extremeña sobre el código ético de conducta de los altos cargos y miembros del Consejo de Gobierno, cabe tener en consideración la Ley 51/1985, de 3 de junio, de incompatibilidad de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Junta de Extremadura, así como la Ley 5/1996, de 26 de septiembre, sobre declaración de bienes, rentas, remuneraciones y actividades de representantes y cargos públicos extremeños. En la actualidad, cabe destacar, la Resolución de 31 de marzo de 2009, del Consejero, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el código ético de conducta de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se adoptan medidas de transparencia, contención y austeridad en la ejecución del gasto público. Por medio de la antes citada Resolución de 31 de marzo de 2009, se aprueban, como principios éticos y de conducta, los de: “responsabilidad, credibilidad, dedicación al servicio público, transparencia, austeridad, accesibilidad, eficacia y honradez”, de los cuales se derivan unas normas de conducta; a saber:

Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público; Se extremará el cuidado para no aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas, especialmente en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen; No influirán en la agilización o Resolución

de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa. En el caso de que se efectúe actuación para la agilización, su motivación debe figurar mediante constancia documental en el expediente; Cuidarán de ejercer su cargo con total transparencia patrimonial, que se manifestará a través de las oportunas declaraciones de incompatibilidades y de bienes, rentas, remuneraciones y actividades; Guardarán lealtad a la institución, vigilando siempre la consecución por la misma del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización; Para dar contenido al principio de ejemplaridad en la actuación de las responsabilidades públicas, se administrarán los recursos públicos con austeridad siempre y sin excepción, sin ninguna clase de ostentación económica o social; Se rechazará de plano cualquier regalo o servicio de favor protocolario que vaya más allá de los usos habituales sociales y de cortesía; y, Se cuidará especialmente el uso apropiado y público de los bienes y servicios que la Administración de la Comunidad Autónoma pone a su disposición por razón del cargo (Medidas de Buen Gobierno: principios éticos y de conducta).

Se aprueba una evaluación anual, por parte de la Asamblea de Extremadura, sobre el grado de cumplimiento o de los eventuales incumplimientos de los principios éticos y de conducta aprobados.

La Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política tiene como propósito garantizar que los diputados regionales y los altos cargos ejercen: “su actividad política con lealtad a los intereses generales de la Región de Murcia, y con respeto a los principios de legalidad, objetividad, igualdad y eficacia que deben presidir todo servicio público” (Deberes de la actividad política, art. 1.) Como consecuencia, los diputados, no pudiendo hacer uso ni invocar su condición de parlamentarios para el ejercicio de cualquier actividad mercantil, industrial o profesional, están sometidos, además, a un régimen de dedicación exclusiva y excluyente, que se concreta en un sistema de incompatibilidades, basado en el deber de objetividad, respeto al principio de igualdad, abstención e inhibición. Para el control y consecución efectiva de tales mandatos, se establece la obligatoriedad de la declaración de actividades, intereses y bienes, en un Registro de Actividades e Intereses de carácter público.

La Rioja no dispone de un documento específico de carácter normativo en el que se detalle y regule de manera concreta el conjunto de los principios que constituyan el Código ético o de Buen Gobierno. No obstante, tales principios, de aplicación para altos cargos y empleados públicos del Gobierno de La Rioja, están recogidos en diferentes Leyes autonómicas; a saber: La Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros. El Título IV, sobre el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno, determina la necesidad de que los miembros del Gobierno ejerzan sus funciones con dedicación exclusiva, no pudiendo compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sea de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena (Actividades incompatibles, art. 52.). Con carácter específico, el régimen de incompatibilidades determina ciertas obligaciones tales como: 1) El deber de abstención, por escrito, a la hora de una eventual intervención en los que hubiesen participado en el ejercicio de actividades privadas o de aquellos otros que interesen o afecten de algún modo a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento, representación, administración o capital social hayan participado o participen, tanto ellos como su cónyuge o persona vinculada por análoga relación de afectividad y convivencia, así como los familiares dentro del segundo grado de consanguinidad de los anteriores, siempre que tuvieran conocimiento de dicha participación (art. 53.1); y, 2) La declaración de: actividades referida a cualquier actividad, negocio, empresa o sociedad pública o privada que les proporcionen o puedan proporcionarles ingresos económicos o en los que tengan participación o intereses; de bienes patrimoniales referida a los que integren el patrimonio del interesado, comprensiva de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones; e, intereses. La más reciente Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja proclama, como principios a los que se ajustará la actividad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, entre otros, los de: eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales; planificación, gestión por objetivos y control de los resultados; responsabilidad por la gestión pública; servicio efectivo y proximidad de la Administración a los ciudadanos; transparencia y publicidad, que garanticen la efectividad de los derechos reconocidos a los ciudadanos, con las excepciones que la Ley establezca; y, buena fe y confianza legítima.

La Ley 14/2005, de 27 de diciembre, sobre la intervención del Parlamento de Cataluña en la designación de las autoridades y los cargos de designación parlamentaria y sobre los criterios y procedimientos para la evaluación de su idoneidad, tiene como propósito regular la comparecencia de los altos cargos de especial relieve institucional,¹² ante la Comisión Parlamentaria correspondiente, antes de su elección, pudiendo ser revocados todos ellos, por el Parlamento.

La Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la administración pública gallega, establece, como principios generales, en base a los cuales adecuará sus actividades la administración pública gallega, los siguientes:

Procurar la satisfacción del interés general en la toma de decisiones; Garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la organización y en la gestión pública; Proporcionar y difundir información constante, veraz, objetiva y clara sobre la actuación del sector público autonómico; Potenciar su accesibilidad y receptividad al objeto de facilitar el conocimiento por parte de la ciudadanía de las informaciones y gestiones que resulten de su interés; Fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos. En particular se fomentará la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los asuntos públicos; Mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil; Garantizar en sus relaciones con la ciudadanía el principio de no discriminación por razón de género, raza, religión o creencia, ideología, capacidad física o psicológica, o cualesquiera otras circunstancias de índole personal o social. Se buscará especialmente y en los términos contemplados en la Ley 7/2004; la eliminación absoluta de las discriminaciones directas e indirectas; Hacer efectivos los principios de racionalidad, claridad y confianza legítima en la relación de la Administración con los ciudadanos; Impulsar el empleo de las técnicas informáticas y telemáticas para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus

¹² Síndic o Síndica de Greuges, miembros del Consejo Consultivo, de la Sindicatura de Cuentas, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, del Consejo de Administración de la Corporación de Radio y Televisión.

competencias; Promover el uso normal del gallego, oralmente o por escrito, en las relaciones con la ciudadanía, sin perjuicio del derecho de no discriminación por razones de la lengua; Prestar especial atención a las necesidades de las personas discapacitadas, adoptando las medidas necesarias para facilitar su acceso a la información y sus relaciones con la Administración (art. 2).

Además de un conjunto de disposiciones sobre transparencia en la actividad administrativa, el citado texto legal aprueba un conjunto de principios de actuación, en el artículo 15.2, en el ejercicio de las funciones de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración, para quienes se constituye un Registro público de Actividades y de Bienes Patrimoniales, de actualización anual.

La Ley 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración de Cantabria, lleva a cabo la regulación del régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, conceptualizando como la concurrencia de tales conflictos de intereses, la intervención de los altos cargos: “en decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen intereses de su puesto público con intereses privados propios o de familiares en los términos previstos en la presente Ley, o intereses compartidos con terceras personas” (Noción de conflicto de intereses, art. 2.). La Ley expone, como uno de los componentes del Régimen Deontológico, un elenco de principios de actuación (art. 5); a saber:

Pleno respeto a la Constitución, a la Ley y al resto del ordenamiento jurídico en el desempeño de sus funciones, y en particular, al dictar las disposiciones o resoluciones que sean de su competencia; Dedicación exclusiva al cargo público, en el marco de lo dispuesto en esta Ley; Orientación estratégica y exclusiva a los intereses generales, que prevalecerán en todo caso sobre los diferentes y legítimos intereses parciales de cualquier naturaleza que puedan presentarse en el desempeño del cargo público; Diligencia y coherencia en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el programa de gobierno que les corresponda desarrollar;

Colaboración y lealtad institucional en el desarrollo de las relaciones interadministrativas; Transparencia patrimonial, a través de la oportuna, veraz y completa presentación de las declaraciones de actividades e intereses, y de bienes y derechos patrimoniales, conforme a lo previsto en la presente Ley; Ejemplaridad en el cumplimiento de los deberes legalmente previstos; Compromiso con la promoción de los valores constitucionales, en especial, el respeto a los derechos humanos, la libertad, la igualdad, particularmente entre mujeres y hombres, la solidaridad y la participación ciudadana, removiendo los obstáculos que pudieran dificultarlos; Respeto del mérito y la capacidad en los procedimientos de selección y promoción del personal al servicio del sector público autonómico; Objetividad e imparcialidad en los procedimientos de contratación pública y reconocimiento de derechos patrimoniales o personales; Desempeño de las competencias con arreglo al principio de confianza legítima; y, Liderazgo participativo, propiciando la colaboración permanente y activa del personal sujeto a su dirección (Principios de actuación, art. 5.).

En la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares (BOIB. Boletín Oficial de las Islas Baleares, número 53, de 9 de Abril de 2011), se reconocen, como principios que guían la buena administración y el buen gobierno, los siguientes: Orientación a la ciudadanía; participación ciudadana; información administrativa; transparencia; eficacia y eficiencia; calidad normativa; simplicidad y comprensión; gestión del conocimiento; calidad de los servicios y mejora continua; anticipación y celeridad; integridad; gobernanza; responsabilidad y rendición de cuentas; responsabilidad social de la administración; igualdad de género; y, accesibilidad. El texto, además, dedica un apartado a la regulación del régimen de los Conflictos de Intereses, y otro por medio del cual, de acuerdo con el artículo 31 de la citada Ley, se establecen los Principios éticos y reglas de conducta, por medio del cual:

Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación que establece el artículo anterior tienen que observar, en el ejercicio de sus funciones, lo que disponen la Constitución Española, el Estatuto de

Autonomía de las Islas Baleares y el resto del ordenamiento jurídico, tienen que promover el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas y tienen que ajustar sus actuaciones a los siguientes principios éticos y de conducta: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. 2. Estas personas tienen que promover los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y de las ciudadanas y tienen que evitar toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. 3. Estas personas tienen que velar por el interés general evitando el conflicto de intereses. No tienen que aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada. 4. Las actividades públicas relevantes de estas personas tienen que ser transparentes y accesibles para la ciudadanía con las únicas excepciones que prevé la Ley. 5. Estas personas tienen que administrar los recursos públicos con austeridad y evitar actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con la cual se debe ejercer el cargo público. 6. El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos es el de señor o señora, seguido de la denominación del cargo, ocupación o rango correspondiente. Es compromiso del Gobierno fomentar y extender este tipo de tratamiento a todos los órganos vinculados al Gobierno, a la Administración de la comunidad autónoma o al Parlamento (artículo 31).

No obstante, y por su parte, con respecto a la Comunidad Autónoma de Aragón, el 25 de julio del año 2011, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobó el Código de Buenas Prácticas de la Comunidad Autónoma de Aragón, incluyendo un catálogo de principios éticos, y otro de principios de conducta, según se detalla a continuación: Principios éticos. a) Además de respetar el marco constitucional y estatutario, su actuación se inspirará en los valores superiores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo

político; b) Sus decisiones y actuaciones serán imparciales y dirigidas a la consecución del bien común de los aragoneses, sin que puedan condicionarlas ningún tipo de interés personal o familiar; c) Ejercerán sus atribuciones con lealtad a la Administración aragonesa, con eficacia, eficiencia y diligencia; d) El ejercicio de su función debe estar presidido por los principios de exclusiva dedicación al servicio público, neutralidad y austeridad; e) El desempeño de su actividad pública debe regirse por los principios de transparencia en la gestión y accesibilidad a los aragoneses; f) Se abstendrán de contraer obligaciones económicas, realizar cualquier tipo de operaciones financieras o negocios jurídicos que pudiera suponer un conflicto de intereses con su cargo público; g) No se beneficiarán de su condición de miembro del Gobierno de Aragón o alto cargo para obtener cualquier tipo de privilegio o ventaja injustificado; y, h) No contribuirán a la agilización o Resolución de trámites o procedimientos administrativos sin causa justificada o que pudiera beneficiarles a sí mismo o a su entorno familiar y social; e, i) Deberán guardar secreto en relación con los datos e informes de los que tuvieran conocimiento por razón de su cargo, aún después de cesar, no pudiendo hacer uso de esa información para su propio beneficio o el de terceros, o en perjuicio de los intereses de los aragoneses. Principios de conducta. Los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Aragón ejercerán sus funciones: a) Con plena dedicación al servicio público, cumpliendo fielmente el régimen de incompatibilidades que les es aplicable; b) Realizarán una gestión eficiente y austera de los recursos públicos que tengan asignados, no utilizando los mismos en beneficio propio o de su entorno familiar y social. Asimismo, cuidarán y conservarán los recursos y bienes públicos asignados a su puesto; c) La pertenencia a órganos ejecutivos y de dirección en partidos políticos no comprometerá su actuación, ni supondrá en ningún caso un menoscabo o dejación de las funciones que tengan encomendadas; d) No aceptarán regalos, servicios o favores por la condición del cargo que ocupan que vayan más allá de los usos sociales y de cortesía; e) Harán un uso adecuado de los medios que se arbitran para el mejor y eficaz desarrollo de su función, que se concreta en la utilización del coche oficial en los desplazamientos indispensables y el uso correcto del teléfono móvil; f) Procurarán hacer el menor gasto posible a la Administración en el ejercicio de su función, siendo acompañado el alto cargo exclusivamente en los viajes de las personas imprescindibles para ese fin; g) Se hará un uso adecuado y austero de los gastos de representación y para atenciones protocolarias que

tenga asignado por razón de su cargo; h) Facilitarán el acceso de los aragoneses a la información requerida, con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico; i) Serán accesibles a los aragoneses, respondiendo a sus peticiones, escritos y reclamaciones que formulen; y, j) Fomentarán la profesionalización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, involucrando a sus empleados públicos en la definición, logro de objetivos y resultados del órgano al que estén adscritos, y contribuyendo al desarrollo de su carrera profesional.

La Comunidad Autónoma de Canarias, careciendo de una normativa específica sobre Buen Gobierno, incluirá disposiciones sobre Ética Pública a través de la Resolución de 3 de agosto de 2012, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia para la Modernización y Mejora de los Servicios Públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias 2012-2014, uno de cuyos objetivos consiste en: “fortalecer los mecanismos de programación y transparencia, fomentando la ética y la responsabilidad del servidor público, la evaluación del desempeño y la racionalidad de la gestión administrativa”. Desde el punto de vista organizativo, la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, lleva a cabo la gestión de los servicios y de las competencias, entre otras, en el área relativa al código de conducta. Específicamente, es la Inspección General de Servicios, a la que le corresponde: 1. La vigilancia del cumplimiento de los principios a respetar y de las normas de conducta que establezca el Gobierno de Canarias, y que deben inspirar la actividad pública de las personas que desempeñan altos cargos y del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma; 2. El estudio y propuesta en relación con las consultas, quejas y denuncias que se reciban en relación con esta materia; y, 3. La promoción y ejecución de actividades disciplinarias de estos principios éticos y de conducta.

El acuerdo de 28 de febrero de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Modelo de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional, creó la Plataforma de la Transparencia y el Buen Gobierno, como medida de comunicación digital, con apartados relativos a la información institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica, e información económica, presupuestaria y estadística. En el artículo quinto de la norma antedicha, se detallan los principios éticos de Buen Gobierno, de modo que, de acuerdo con el mismo:

Los miembros del Gobierno de Castilla-La Mancha y los altos cargos de la administración regional actuarán, en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico y ajustaran sus actuaciones a los siguientes principios éticos y de conducta: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y de la igualdad entre hombres y mujeres. En la interpretación de estos principios, el Gobierno de Castilla-La Mancha se regirá por la normativa que en la materia sea de aplicación a los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado” (Principios éticos del Buen Gobierno, art. 5.).

La Resolución 13/2013, de 28 de mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno “por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, tiene como propósito “introducir una nueva cultura política de los servicios públicos basada en valores éticos (de la ética pública democrática y de servicios públicos) y en virtudes cívicas”. El acuerdo lleva a cabo una delimitación de la noción negativa, por la cual se delimita el concepto de buen gobierno, por una parte, como la: “ausencia de corrupción, fraude, arbitrariedad, incompetencia, despilfarro, ineficacia e ineficiencia”, pero por otra parte también, en un sentido positivo, concibe y define el buen gobierno, en tanto que elemento fundamental que caracteriza el proceso de toma de decisiones, basado en: “la participación democrática, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a la Ley, etc.; reglas éstas que están basadas en valores morales o ética”.

En la actualidad, se encuentra en trámite el Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Buen Gobierno e incompatibilidades de Altos Cargos (Consejería de Presidencia -Secretaría General Técnica- Enero 2014). Dicha norma tiene como propósito sustituir a la Ley 4/1995, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos del Principado de Asturias (Disposición Derogatoria Única), y recoge un conjunto de principios

de conducta, así como las infracciones relativas al Buen Gobierno, en caso de incumplimiento. El texto propone regular, igualmente, el régimen de conflicto de intereses y el régimen de incompatibilidades de los altos cargos que contará, para su control, con un informe anual dirigido a la Junta General del Principado de Asturias, elaborado por el Consejo de Gobierno, sobre las declaraciones de los altos cargos (sobre intereses, actividades, bienes y derechos patrimoniales), y el cumplimiento de los mismos, en el régimen de conflicto de intereses. Los principios de conducta propuestos son los siguientes:

Integridad. Las decisiones que adopten en la gestión de los asuntos públicos estarán orientadas a la satisfacción del interés general, de acuerdo con los principios de honestidad, objetividad y transparencia; Ejemplaridad. En el cumplimiento de sus obligaciones, evitarán cualquier acción u omisión que perjudique la imagen institucional de la Administración del Principado de Asturias; Liderazgo. Los altos cargos, en el ejercicio de sus funciones, actuarán con visión estratégica y orientados a la solución de los problemas de la ciudadanía, implicando a toda la organización en este objetivo y propiciando la colaboración permanente y activa del personal sujeto a su dirección; Transparencia. Garantizarán el ejercicio del derecho de la ciudadanía a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, desarrollando el cumplimiento del principio de publicidad activa, con las limitaciones que establezcan las normas específicas; Honradez. Actuarán de manera justa, recta e íntegra, prescindiendo de utilizar las atribuciones inherentes al cargo para obtener cualquier tipo de beneficio; Austeridad. Administrarán, gestionarán y conservarán el patrimonio público absteniéndose de realizar un uso impropio de los bienes y servicios que la Administración haya puesto a su disposición por razón de su cargo; Accesibilidad. En el desempeño de sus funciones, serán accesibles a toda la ciudadanía y extremarán la diligencia en contestar escritos, solicitudes y reclamaciones que la ciudadanía formule; y, Lealtad institucional. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables (art. 3).

7. Órganos y sistemas de control

Más allá de los órganos de control administrativo que a nivel de la Función Pública han parametrizado los diferentes protocolos de acción en caso de incumplimiento de las disposiciones éticas, el escenario autonómico español carece, en términos generales y con carácter homogéneo, de un diseño institucional dedicado a reconocer profesionales, órganos o entidades especializadas en el control de la ética pública. Si bien, de forma tentativa e inicial, algunos modelos se han venido desarrollando, tal y como se expone seguidamente.

En el caso cántabro, la legislación autonómica (Ley 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración de Cantabria) completa el Régimen Deontológico, con la promoción de acciones formativas relativas a los conocimientos y habilidades relacionados con los principios enumerados, y el propio régimen de conflicto de intereses (art. 7), y de incompatibilidades. En la evaluación del cumplimiento del Código, se tendrá en consideración la opinión de la ciudadanía, y se elaborará anualmente, un informe del Consejo de Gobierno sobre el grado de cumplimiento del mismo. Con posterioridad a la antedicha Ley, se aprobó el Acuerdo de 17 de Octubre de 2013, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOCA, 2014), cuyos principios generales quedan promulgados del siguiente modo:

Pleno respeto a la Constitución, a la Ley y al resto del ordenamiento jurídico en el desempeño de sus funciones, y en particular, al dictar las disposiciones o resoluciones que sean de su competencia; Dedicación exclusiva al cargo público, en el marco de la legislación vigente; Orientación estratégica y exclusiva a los intereses generales, que prevalecerán en todo caso sobre los diferentes y legítimos intereses parciales de cualquier naturaleza que puedan presentarse en el desempeño del cargo público; Diligencia y coherencia en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el programa de gobierno que les corresponda desarrollar; Colaboración y lealtad institucional en el desarrollo de las relaciones interadministrativas; Transparencia patrimonial, a través de la

oportuna, veraz y completa presentación de las declaraciones de actividades, bienes y derechos patrimoniales legalmente previstas; Ejemplaridad en el cumplimiento de la Ley y de los principios contenidos en el presente Código; Compromiso con la promoción de los valores constitucionales, en especial, el respeto a los derechos humanos, la libertad, la igualdad, particularmente entre mujeres y hombres, la solidaridad y la participación ciudadana, removiendo los obstáculos que pudieran dificultarlos; Respeto del mérito y la capacidad en los procedimientos de selección y promoción del personal al servicio del sector público autonómico; Objetividad e imparcialidad en los procedimientos de contratación pública y reconocimiento de derechos patrimoniales o personales; Desempeño de las competencias con arreglo al principio de confianza legítima; y, Liderazgo participativo, propiciando la colaboración permanente y activa del personal sujeto a su dirección (Principios generales, artículo 2.).

El acuerdo señalado incluye una serie de normas de conducta y de comportamiento, en los ámbitos relativos a la lealtad y la cooperación, la participación ciudadana, la transparencia y la comunicación, la dignidad institucional y los tratamientos protocolarios, la publicidad y la libre competencia en las contrataciones, la eficacia y la objetividad en los procedimientos de autorización o subvención, el mérito y la capacidad en las políticas de empleo, y “la promoción de entornos de trabajo armónicos y éticamente sensibles”, y el “deber de promover la formación permanente del personal sujeto a su dirección”.

La Comunidad Autónoma de Aragón cuenta con una comisión ética a la luz de lo dispuesto en el Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón (Junio 2013), con la siguiente previsión organizativa y competencial:

Tabla 7. *La Comisión de Ética*

Artículo 45. Comisión de Ética.

1. Con el objeto de verificar el cumplimiento del contenido del Código de conducta y de los deberes contemplados en el presente capítulo y de realizar una labor de seguimiento y evaluación sobre su aplicación se constituirá, en cada administración pública, una Comisión de Ética en cuyo seno se creará un Registro de Incidencias, que se regulará reglamentariamente, en relación con el grado de cumplimiento de los requerimientos del Código.
2. Las administraciones públicas impulsarán la aprobación de Códigos Éticos y de Comisiones de Ética en las entidades del sector público en las que tengan participación.
3. Las Comisiones de Ética estarán adscritas al órgano competente en materia de función pública y gozarán de plena independencia funcional. Su composición, organización y régimen de funcionamiento se determinará reglamentariamente.
4. Son funciones de las Comisiones de Ética: a) Proporcionar recomendaciones y responder a las consultas y cuestiones que formulen los empleados públicos, b) Recibir las comunicaciones sobre posibles incidencias que se generen en relación a los contenidos del Código de conducta e incluirlas en el Registro. Una vez registrada la incidencia se podrá iniciar, si la Comisión lo estima oportuno, un procedimiento de carácter contradictorio con audiencia al interesado. La Comisión podrá, como consecuencia del resultado de este procedimiento, elevar informe al órgano de gobierno a fin de que adopte las medidas que estime oportuno, c) Facilitar el acceso al Registro de Incidencias, sin perjuicio de lo previsto en la normativa de protección de datos de carácter personal.
5. Anualmente el Justicia de Aragón conocerá los informes elevados por las Comisiones de Ética sobre el grado de cumplimiento de los Códigos de Conducta, pudiendo recabar cuanta información estime oportuno, con el fin de analizar los procedimientos y actuaciones que puedan posibilitar su trasgresión y proponer las medidas que estime convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de las Administraciones públicas.

Elaboración propia. Fuente: Anteproyecto de Ley de la Función Pública de Aragón.

El Código aprobado por el Consejo de Gobierno del País Vasco,¹³ contempla una serie de medidas para garantizar su efectividad; a saber: 1. Un sistema de adhesión al contenido del Código, por medio de una declaración de conformidad con el contenido del mismo, previamente a la aceptación del cargo, y para los que ya lo están en activo; y, 2. Un sistema de seguimiento y evaluación, a cargo de una Comisión de Ética y Buen Gobierno¹⁴, y de un

¹³ Resolución 13/2013, de 28 de mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno «por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

¹⁴ Adscrita a la Viceconsejería de Función Pública, integrada por el/la Viceconsejero/a del área de Función Pública, el/la viceconsejero/a del área de Economía, Presupuestos y Control Económico; el/la titular de la Secretaría General de Coordinación dependiente de Lehendakaritza; y, como Secretario, el titular de la Dirección de Función Pública.

Registro de incidencias, con objeto de recabar la información relacionada con el mismo. Sus funciones serán: “proporcionar consejos y responder a las consultas y cuestiones que formulen los sujetos afectados por el ámbito subjetivo del Código”; y, dar trámite a las posibles incidencias que se registren, por medio de un procedimiento de carácter contradictorio, cuya Resolución corresponderá al Consejo de Gobierno.

Tabla 8. *El Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi»*

Valores	Principios del Código Ético y de Conducta	Conductas y Comportamientos
Integridad Excelencia Alineamiento entre Política y Gestión Liderazgo Innovación	Imparcialidad y Objetividad Responsabilidad por la Gestión Transparencia y Gobierno Abierto Honestidad y desinterés subjetivo Respeto Ejemplaridad	Conductas y comportamientos relativos a: - La Integridad, la Imparcialidad y la Objetividad del cargo público. - La Excelencia. - El Alineamiento entre Política y Gestión. - El Liderazgo. - La Innovación. - La honestidad, al desinterés subjetivo y a la evitación de conflictos de intereses de los cargos públicos y asimilados con actividades privadas o públicas en el desempeño del cargo. - El Respeto institucional y personal. - La Transparencia y Gobierno Abierto. - La Responsabilidad por la Gestión. - La Ejemplaridad y a otras manifestaciones externas.

Elaboración propia. Fuente: Resolución 13/2013, de 28 de mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno “por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

Tabla 9. *La declaración de Adhesión al Código de Ética y Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi*

El/La abajo firmante, en virtud del contenido del Código de Ética y Conducta aprobado en Consejo de Gobierno de fecha....., declara:

1. Que dispone de un ejemplar tanto del Código citado en el encabezamiento de este documento como del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el mismo.
2. Que, una vez leído, se adhiere al contenido del Código en todos sus términos, comprometiéndome al cumplimiento de los principios y obligaciones en él contenidos.
3. Que acepta el compromiso de facilitar su divulgación y aplicación, así como las obligaciones que comporta la adhesión al mismo.

Y para que así conste y a los efectos oportunos, firmo la presente en..... a.....de..... de 20.....

Fdo.:

Lehendakari, Consejeros/as, Viceconsejeros/as, Secretarios/as Generales o Directores/as.

Elaboración propia. Fuente: Resolución 13/2013, de 28 de mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno “por el que se aprueba el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

El Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Buen Gobierno e incompatibilidades de Altos Cargos (Consejería de Presidencia -Secretaría General Técnica- Enero 2014) prevé la creación un órgano que tenga atribuidas competencias en materia de buen gobierno, conflictos de intereses y régimen de incompatibilidades, y que ejercería las siguientes funciones:

1. Realizar las diligencias previas a la incoación del procedimiento sancionador en materia de buen gobierno y conflictos de intereses y régimen de incompatibilidades, así como la gestión del régimen incompatibilidades y del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los altos cargos de la Administración del Principado de Asturias;
2. Gestionar y organizar el Registro de intereses y actividades, bienes y derechos patrimoniales y contratos de alta dirección, siendo responsable de la custodia y seguridad de los documentos y datos archivados y anotados;
3. Instruir los expedientes sancionadores en materia de buen gobierno, conflictos de intereses e incompatibilidades de altos cargos; y,
4. Elevar

anualmente al Consejo de Gobierno, para su posterior remisión a la Junta General, un informe sobre su actuación (Órgano competente, naturaleza y funciones, art. 17.).

Finalmente, siendo la formación un aspecto clave en la institucionalización de los sistemas de gestión de la integridad, conviene poner de manifiesto algunas reseñas destacables derivadas del estudio específico del caso catalán. Así, la administración pública autonómica catalana ha desarrollado un plan de formación ética o *Ethics training*, a cargo de la Oficina Antifraude de Cataluña, que consiste en una guía por medio de la cual, cada participante desarrolla su propio plan, en función de los riesgos (*integrity risks*) y de los retos, en su lugar de trabajo. Según el documento *Ethics Training for Public Officials* de la OCDE (2013): “During the follow-up trainings, participants discuss the implementation of their personal plan. They discuss barriers that have been identified in implementing the actions proposed in their individual action plan, and provide to each other support and share ideas about solutions” (OCDE, 2013).

8. El ámbito local español

El diseño y la implementación de diferentes instrumentos y estrategias de ética aplicada en el nivel de Gobierno y de Administración Local se ha producido en el contexto de un conjunto de transformaciones significativas en cuanto a la configuración estructural de las propias EELL. Con carácter previo al destacado impacto que ha tenido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, así como de forma precedente a la aprobación de distintas Leyes de régimen local por parte de las Comunidades Autónomas, a lo largo de la última se han sucedido diferentes reformas que han supuesto cambios, tales como, entre otros:

- El desarrollo y la diversificación de los modos de provisión de los servicios públicos mediante la introducción de crecientes fórmulas de colaboración con el sector privado, por medio de la gestión indirecta a través de Fundaciones, consorcios o subrogaciones, y conforme a concesiones, la gestión interesada, los conciertos, o las sociedades de economía mixta, con la consecuente aparición de dilemas acerca de la

- frontera entre lo público y lo privado, y sobre la propia naturaleza de los servicios públicos, en tanto en cuanto “la mayor libertad gerencial en el seno de las organizaciones públicas permite también unas oportunidades para un comportamiento irregular” (Ormond *et al*, 1999);
- Un incremento de las contrataciones públicas y la aparición de casos de corrupción política y administrativa ligada a procesos irregulares en los trámites de contratación; a saber: el tráfico de influencias e información privilegiada, el cohecho, los conflictos de intereses o el trato discriminatorio en la adjudicación de los contratos, tal y como la OCDE advirtió en el documento *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, del año 2007;
 - La introducción de cambios en los catálogos competenciales de las EELL por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, junto con el incremento de los instrumentos de control y seguimiento de las EELL por parte de la Administración central, en la Gestión Presupuestaria.
 - Finalmente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resulta vinculante para los miembros del Gobierno, altos cargos y asimilados de las EELL. Además, a la reunión que, al menos una vez al año, se celebre, de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, podrá ser convocado un representante de la Administración Local, propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP).

De acuerdo con Rodríguez Álvarez (2001), los principales ámbitos y dimensiones en la promoción de las conductas y los principios éticos, vienen dados por la regulación de seis ámbitos fundamentales: 1. El Estatuto de los electos locales; 2. La financiación de los partidos, de las asociaciones políticas y de los candidatos individuales en el nivel local; 3. Los mecanismos de control y auditoría; 4. El Estatuto de los funcionarios locales; 5. La transparencia, acceso a la información y procedimientos administrativos; y, 6. Las relaciones de las autoridades locales con el sector privado (Tabla 10).

Los instrumentos de ética aplicada, en el ámbito de las EELL, vienen dados por aquellos textos, instrumentos y estrategias, que más allá de las declaraciones de principios éticos y de conducta, establecen sistemas para garantizar, a través de políticas públicas y de sistemas de sanción y de régimen de incompatibilidades, la observancia de las responsabilidades propias de los cargos públicos electos, empleados y directivos públicos. Específicamente, los directivos locales y otro personal al servicio de las EELL, queda sujeto a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Así, los representantes locales, están obligados a formular y a registrar, en un Registro de intereses, de carácter público, tanto antes de la toma de posesión, como con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho, una declaración sobre las causas de posible incompatibilidad, sobre cualquier actividad que proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos, así como una declaración de sus bienes patrimoniales, y de la participación en sociedades de todo tipo, por medio de la información sobre las sociedades y las liquidaciones de los impuestos sobre Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Los registros de Actividades se harán constar en los que sean constituidos en cada Entidad Local, y la declaración sobre bienes y derechos patrimoniales, se inscribirán en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad Local. Una vez finalizado el mandato, se establece una limitación de dos años en el ejercicio de actividades en empresas o sociedades privadas, con posterioridad al cese, si estas estuvieran vinculadas o relacionadas, de manera directa, con las competencias del cargo desempeñado, habiendo dictado resoluciones o adoptado acuerdos en órganos colegiados, en relación con los mismos.

Una mención especial merecen los funcionarios de Administración Local, con habilitación de carácter estatal, por cuanto tienen encomendadas las funciones públicas de las Corporaciones Locales consistentes en las de Secretaría, comprensivas de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; y, los de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación. Este diseño institucional, resulta de especial importancia, por cuanto contribuye a la prevención de la corrupción y de conductas al margen del ordenamiento jurídico, por parte de los cargos electos locales.

Tabla 10. <i>Los ámbitos y las dimensiones en la promoción de conductas y principios éticos.</i>	
Ámbito	Dimensiones
El estatuto de los electos locales	Marco general
	Incompatibilidades, cese de funciones y suspensión
	Derechos y deberes de los electos
	Responsabilidad de los electos
	Retribuciones, condiciones de trabajo y de carrera de los electos locales
	Formación, información y cooperación de los electos locales
La financiación de los partidos, de las asociaciones políticas y de los candidatos individuales en el nivel local	Marco general
	Financiación de los partidos y asociaciones políticas locales
	Financiación de las campañas electorales
	Control del respeto a las normas sobre la financiación de los partidos y las elecciones
	Información y publicidad
Los mecanismos de control y auditoría	Control externo
	Control interno
	Procesos judiciales
	Otros mecanismos alternativos
El estatuto de los funcionarios locales	Marco jurídico
	Incompatibilidad, suspensión y cese de funciones
	Derechos y deberes de los funcionarios locales
	Responsabilidad de los funcionarios locales
	Selección, retribuciones, condiciones de trabajo y carrera de los funcionarios locales
	Formación, información, cooperación y transparencia
La transparencia, acceso a la información y procedimientos administrativos	Transparencia y acceso a la información
	Procedimientos administrativos
Las relaciones de las autoridades locales con el sector privado	Contratos públicos sobre la adquisición por las autoridades locales de bienes y de servicios
	Concesiones de servicios públicos en el sector privado
	Participación en las empresas
	Privatización de las empresas públicas
	Relaciones con el sector no lucrativo: subvenciones y contratación de servicio público con el sector asociativo
	Concesión de permisos y de certificaciones (especialmente en materia de urbanismo)
	Gestión del patrimonio municipal

Elaboración propia. Fuente: Rodríguez Álvarez (ed.) (2001).

Se identifican tres actores implicados en el impulso de las correspondientes acciones; a saber, autoridades centrales, autoridades locales, electas y funcionarios locales, según el caso.

Desde un anhelo básico acerca de un mayor protagonismo de los gobiernos municipales y otras EELL¹⁵ en la participación de los procesos de desarrollo y cohesión social, transversalizando la perspectiva territorial en los procesos de toma de decisiones, la *Declaración de Vitoria-Gasteiz*¹⁶ supone la asunción de los compromisos a los que se someten las asociaciones y redes de gobiernos locales que impulsan el Foro; compromisos que se asumen desde el punto de vista del refuerzo de la gobernabilidad local, la cooperación entre gobiernos locales y el desarrollo sostenible. Dichos compromisos constituyen la legitimación de un paquete de propuestas basadas en la aplicación del concepto de innovación social¹⁷ como eje vertebrador en un nuevo paradigma de desempeño político, estableciendo los mecanismos de viabilidad del mismo y reconociendo el Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe “como un espacio permanente de diálogo y concertación política de los gobiernos locales de dichas regiones” (*Declaración de Vitoria-Gasteiz*, 2010).

El concepto relacional, resulta fundamental para entender el contexto en el que se incardinan las estrategias para el fomento de la ética pública y la lucha contra la corrupción. Y así, el Código de Buen Gobierno Local (FEMP), señala en una de las medidas para el fomento de la democracia participativa, el desarrollo de “una Administración relacional, dialogante, que implique

¹⁵ La *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* contempla como Entes Locales, bajo la regulación general del Municipio, el régimen de Concejo Abierto o los Municipios de Gran Población (Título X LRBRL) declarando, además, en su artículo 30 que: “Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes” (Art. 30, LRBRL). Cabe considerar, además, la Provincia, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades de Municipios, los Consorcios y las Mancomunidades de Villa y Tierra (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002), a lo cual cabe añadir, bajo la habilitación a las Comunidades Autónomas para la creación de EELL de ámbito territorial inferior al municipio.

¹⁶ El Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. *Innovando desde lo local*. Vitoria, 5, 6 y 7 de mayo de 2010.

¹⁷ Se entiende por Innovación Social la: “capacidad colectiva de dar respuesta a situaciones consideradas insatisfactorias en diversos ámbitos de la vida social”.

y consulte a la ciudadanía y a los diferentes agentes económicos, sociales y culturales, facilitando los cauces y los medios necesarios”.

Inspirándose en las recomendaciones 60 y 86 del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, así como en la declaración sobre la “participación democrática y la ética pública a nivel local y regional” (Conferencia de Ministros, CPLRE, 15-16 Octubre 2007, Valencia), se aprueba, por parte de la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias el *Código de Buen Gobierno Local*, en base a los siguientes principios: Actuación por parte de los electos locales conforme a la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico; Eficiencia, modernización administrativa y buen servicio a la ciudadanía, honestidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, austeridad y cercanía a la ciudadanía; Mejora de la gestión y buen Gobierno Local; Fomento de la transparencia y la democracia participativa; Inclusión social y equilibrio territorial; Lealtad política y respeto a la voluntad ciudadana; Respeto de los derechos humanos y fomento de los valores cívicos; Prohibición del favoritismo y el ejercicio de autoridad en beneficio propio; Prohibición del cohecho; y, Lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente y la ordenación racional y sostenible del territorio.

El Código de Buen Gobierno Local, establece una serie de actuaciones concretas agrupadas en cinco bloques, tales como:

- a) Medidas para mejorar la gestión y la calidad de la democracia local. Con actuaciones tales como la creación de Comisiones de Control y Seguimiento en la contratación pública, Comisiones Especiales de Sugerencias y Reclamaciones, reuniones periódicas con la oposición para facilitar acuerdos y mejorar la gobernabilidad local, celebración de Plenos ordinarios con carácter trimestral como mínimo, incorporar a la oposición en los Consejos de Administración de las Sociedades y Empresas Públicas Municipales y en los Patronatos de las Fundaciones Locales en las que se aplicarán los códigos éticos (Responsabilidad Social Empresarial), regulación de la comparecencia en las comisiones informativas de los directivos públicos, publicidad y transparencia en la concesión de subvenciones y ayudas, regulación de una carta de derechos

- ciudadanos-cartas de servicios, impulsar la vigencia de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a la Administración, colaboración con la ciudadanía, disposición por parte de los Grupos Políticos de dependencias municipales para reunirse y recibir visitas, garantizar la pluralidad en los medios locales de comunicación, promoción del diálogo social y celebración anual de un debate sobre el estado del municipio.
- b) Incompatibilidades y Declaraciones de Actividades y Bienes. Declaración y publicidad de las causas de posible incompatibilidad y traslado de los mismos al Registro de bienes e intereses cuando hubiere cambio en las declaraciones. Publicación íntegra de las retribuciones percibidas por el desempeño del cargo.
 - c) Retribuciones Económicas de los Electos. Establecimiento de retribuciones a electos locales conforme a criterios objetivos (población, presupuesto o situación financiera municipal) y según baremos inspirados en el régimen retributivo de cargos públicos de otras instituciones y/o funcionarios públicos; relación de Concejales de gobierno y oposición; recomendaciones sobre dedicaciones exclusivas y parciales; principios de austeridad y prudencia.
 - d) Medidas de Democracia Participativa. Complemento/refuerzo entre democracia representativa y participativa; fomento de una Administración relacional; instrumentos participativos tales como el Consejo del Municipio, Presupuestos Participativos, el Consejo Económico y Social y los Consejos Asesores sectoriales; programas de pedagogía participativa-ciudadana; fórmulas de participación dirigidas a diferentes colectivos (niños, jóvenes, mayores o inmigrantes, entre otros); derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes locales; y, desarrollo de fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local.

Conforme al Código de Buen Gobierno Local, se emplaza para la creación, en el seno de la FEMP, de un Observatorio de Evaluación de Calidad Democrática, encargado de valorar la aplicación del Código.

La Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana reconoce los principios de: Estado de Derecho; Participación; Elecciones regulares; Receptividad; Transparencia y rendición de cuentas; Eficacia y eficiencia; Coordinación; Innovación; Sostenibilidad;

Consolidación presupuestaria (Déficit cero); Fomento del diálogo interreligioso; Derechos Humanos; Integración; Lucha contra la xenofobia; e, Información. Añade, además, el compromiso ético. Por medio del mismo se alega, como forma de garantizar la satisfacción del interés general por encima de cualquier consideración privada. Así: el interés público debe prevalecer sobre los intereses individuales, o singulares de grupos, y establecer medidas adecuadas contra aquellos que no respeten y mantengan una cierta ética en las actuaciones de sus gobiernos, articulando un Código Ético de Conducta Política, que plasme el compromiso de actuación ética de los cargos elegidos democráticamente para con la sociedad, para con la administración, con los partidos políticos que representan y para con los miembros de su gobierno autonómico o local.

En cuanto a los funcionarios ejecutivos de la Administración Local conviene destacar la Conferencia de Siena de la Asociación Internacional de Secretarios Generales y Funcionarios Ejecutivos de la Administración Local (Siena, 18/20 Abril de 2002), por medio de la cual se elabora una referencia respecto de las orientaciones éticas que los funcionarios públicos de la Administración local asumen en base con el siguiente código:

- a) El reconocimiento del “profundo sentido de la responsabilidad personal, profesional y social en el perseguimiento del bien público y de los intereses de todas las personas”.
- b) La dedicación, en base al cumplimiento del deber público, conforme “a los ideales más elevados de honor e integridad personal”.
- c) “No pretender favor alguno, ni aprovecharme de mi cargo para conseguir beneficios particulares”.
- d) “Evitar cualquier actividad que mine la confianza en la Administración profesional”.
- e) “Respetar y aplicar con imparcialidad las Leyes”.
- f) “Rechazar toda violación de la ética profesional o las responsabilidades”.
- g) “Adoptar las medidas adecuadas para que los ciudadanos reciban toda la información necesaria acerca de los límites legales”.
- h) Gestión de los cargos públicos conforme a principios de meritocracia, justicia, imparcialidad y no discriminación.
- i) “Mantener informada a la colectividad sobre las cuestiones relacionadas con las políticas, facilitar el acceso a la información importante y fomentando un servicio amistoso y amable para todos”.

Consideraciones finales

1. La ética pública permite armonizar, y desde una perspectiva práctica y aplicada hace posible la materialización de las pautas de comportamiento individual fundadas en la libertad y la autonomía, así como el comportamiento y el ejercicio de los procesos institucionalizados de carácter colectivo en el marco de las organizaciones públicas, como parte coadyuvante en la realización de los objetivos de éstas, a saber, y en última instancia, la realización y la satisfacción del interés general y del bien común.
2. En la dimensión aplicada ha venido resultando clave elevar al ámbito de la legislación civil y penal las disposiciones normativas que paulatinamente se puedan ir adoptando sobre ética pública por medio de su reconocimiento en el marco de los delitos contra la administración pública o de responsabilidad civil, patrimonial y personal de los empleados y cargos públicos, por actuaciones que atenten al interés general y a las administraciones públicas. La elevación a rango de Ley de los códigos de buen gobierno, introduciendo medidas obligatorias y coercitivas que garanticen el cumplimiento y la observancia de los principios éticos y de las normas de conducta aprobados, tanto en los trámites disciplinarios de los funcionarios y empleados públicos, como en los procesos de postulación y eventual revocación de los altos cargos y miembros del Gobierno.
3. Como característica común a los tres órdenes de Gobierno y Administración, cabe constatar el prolífico desarrollo y cobertura legal de las disposiciones por medio de las que se catalogan ciertos principios de ética pública. A pesar de ello, no obstante, y precisamente por ello, se evidencia en una orientación legalista que impregna de un carácter eminentemente tecnocrático o jurídico a la regulación de la ética pública. Se observa una coherencia en cuanto a la regulación de los diferentes regímenes de conflictos de intereses, encontrándose incardinados los mismos en las normativas sobre buenas prácticas, buen gobierno y transparencia, como expresión del derecho a una buena administración.
4. A la luz de lo expuesto en el párrafo anterior, se constata una carencia de la formación en ética y valores públicos como requisito para el acceso al desempeño de la Función Pública. Resulta fundamental incidir en el papel

crucial de la formación y la capacitación específica de los funcionarios, empleados y cargos públicos, en las áreas específicas relativas a la gestión de la integridad, la ética pública, la corrupción y el régimen sobre conflicto de intereses e incompatibilidades, tanto con carácter previo al acceso al puesto, como elemento objetivo a considerar en el principio de mérito y capacidad, así como también, en la evaluación continua del desempeño del cargo, por medio de la actualización permanente en base a las modificaciones que vayan operando en el ordenamiento jurídico y la normativa aplicable. Incluir los contenidos relacionados con las áreas especificadas más arriba, en el ámbito de la educación formal y reglada, a través de los planes de estudio en materia de educación cívica o para la ciudadanía, centrada en el contenido esencial de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, así como en los valores democráticos y las instituciones, actitudes y comportamientos que fundamentan el sistema democrático.

5. Así como en el establecimiento de órganos, figuras y procedimientos de control en el cumplimiento de los estándares regulados, más allá de lo previsto en los protocolos administrativos generales de carácter disciplinario o sancionador. La elaboración de indicadores que permitan la evaluación sobre el cumplimiento de las estrategias de lucha contra la corrupción, de fomento de la transparencia y de la ética pública, así como de gestión de la integridad, con objeto de monitorizar las políticas públicas impulsadas, y que sirvan como base empírica a disposición de la Sociedad Civil, gobiernos y, fundamentalmente, del poder legislativo, en orden a adoptar las correspondientes medidas de carácter legal y normativo. Todo lo anterior contribuirá, sin duda alguna, al desarrollo y mejoramiento de la calidad democrática. Constituir un marco institucional adecuado de gestión y de control de la ética pública, por medio de oficinas independientes, con una dotación presupuestaria, material y humana suficiente, con formación profesional y académica especializada, con objeto de evitar la inoportuna interferencia del poder político, especialmente del ejecutivo, en el trámite y Resolución de determinados casos que pudieran resultar comprometedores para los altos cargos, miembros del Gobierno, así como también, del poder legislativo.

6. A pesar de las tendencias que paulatinamente se muestran en el lento y progresivo desarrollo de las disposiciones normativas sobre ética pública y Buen Gobierno, cabe considerar el carácter positivo que viene consolidándose en una consideración de los principios éticos en tanto aquello que se debe hacer y no tanto desde la noción punitiva o negativa de lo que únicamente no se debe hacer. De forma análoga y simultánea a la consolidación normativa de los principios éticos, con fuerza vinculante y coercitiva en su implementación, tales disposiciones normativas se han venido erigiendo favorablemente como parámetros interpretativos con una clara efectividad. No obstante todo lo expuesto, se presentan retos obvios para el caso español, en todos los órdenes de Gobierno y Administración, que permitan articular mecanismos integrales de aplicación práctica, articulando necesariamente las dimensiones reglamentarias, de control y de formación.

Bibliografía

- Aldeguer Cerdá, Bernabé (2012), "El papel de la ética pública en el fortalecimiento de los sistemas de participación ciudadana e integración en los procesos adopción y evaluación de políticas públicas", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables*, Universidad Libre, núm. 3, diciembre 2012, ISSN 2027-9582, pp. 183-193.
- _____ (2013), "Ética Pública y Gobierno Local en un contexto de crisis económica". *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 15, ISSN: 1575-0825.
- Bertok, Janos (2001), "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE", *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 2, pp. 335 – 373.
- Blokland, H. (2001), *Modernization and its Political Consequences. Weber, Manheim and Schumpeter*, Traducción de Nancy Smyth Van Weesep, London, University Press.
- Bricola, F. (1997), "Tutela penale della Pubblica Amministrazione e principi costituzionali", *Scritti di Diritto Penale*, vol. II, t. I, Milán.
- Canales Aliende, José Manuel (2002), "Algunas reflexiones sobre la ética pública", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre.
- _____ (2011), "Crisis y Administración Pública", *El Mundo (Tribuna Invitada)*, 18 de septiembre.
- Canales Aliende, José Manuel, et al (2007), *Documentos Básicos de Ética Pública y Lucha Contra la Corrupción*, Alicante, Editorial Club Universitario (ECU).
- CLAD (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, CLAD.
- _____ (2006), *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Montevideo, CLAD.
- _____ (2008), *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, San Salvador, CLAD.
- _____ (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, Santo Domingo, CLAD.
- _____ (2011), *Consenso de Asunción*, Asunción, CLAD.
- _____ (2011), *Declaración de México. Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en Iberoamérica*, México, CLAD.
- Cortina, A. (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus Pensamiento.

- _____ (2002), "La Dimensión Pública de las Éticas Aplicadas", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 29, pp. 45-64.
- Dayllmayr, F. R. (1974), "Toward a Critical Reconstruction of Ethics on Politics", *The Journal of Politics*, vol. 36 (4), pp. 926-957.
- Diego Bautista, Óscar (2009), *La Gestión de la Ética Pública*, núm. 3, México, Poder Legislativo del Estado de México.
- González Cussac, J. L. (1996), "La nueva regulación de los delitos de los funcionarios públicos en el Código Penal de 1995: la prevaricación", *Los delitos de los funcionarios públicos en el Código Penal de 1995*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- Manners, I. (2008), "The normative ethics of the European Union", *International Affairs*, 84, pp. 65 – 80.
- Moilanen, T. y Salminen, A. (2006), *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States*, EUPAN, Human Resources Working Group.
- Morales Prats & Rodríguez Puerta (1996), "Comentario a los artículos 404, 407 y 408 CP", *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Pamplona, Aranzadi.
- Morales Valdés, H. (2012), "Bien jurídico, daño social y escándalos de impacto social. Una perspectiva constitucional", *Poder y delito: Escándalos Financieros y Políticos*, Salamanca, Ratio Legis.
- Nye, J. S. (1997), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, vol. 61, núm. 2, pp. 417-427.
- OCDE (1997), *What is an Ethics Infrastructure?*, Paris, OCDE.
- _____ (2004), *Managing Conflicts of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences*, Paris, OCDE.
- _____ (2013), *Ethics Training for Public Officials*, Paris, OCDE.
- _____ (2000), *Aumentar la Confianza del Público: Medidas de Ética en los Países de la OCDE*, PUMA, OCDE.
- _____ (2000), *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, PUMA, Policy Brief núm. 7.
- _____ (2007), *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*, Paris, OECD.
- _____ (2010), *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, Madrid, INAP, OCDE.
- _____ (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*.
- Ormond, D. y Löffler, E. (1999), "Nueva Gerencia Pública, ¿qué tomar y qué dejar?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 13, febrero 1999, Caracas.
- Román Masedo, Laura. (2001), "La cultura organizativa y la ética pública", *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall.

- Saltos, N. (2002), "Combate a la corrupción", *Cátedra Virtual CLAD*, Módulo 3, "Estrategias Anticorrupción", septiembre 2001-enero 2002.
- Termes I. Anglés, F. (2000), *El Código de Ética. Normas básicas para su diseño en la Administración Pública*, Barcelona, Ediciones Gestión.
- Villoria, Manuel (1997), "La Ética Pública: conceptos y principios. Incompatibilidades y régimen disciplinario", E. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos.
- Villoria, Manuel (2006), *La corrupción política*, Madrid, Síntesis.
- Vizueta, J. (2003), *Delitos contra la administración pública: estudio crítico del delito de cohecho*, Granada, Editorial Comares.



ÉTICA Y POLÍTICA EN ARISTÓTELES, SU VIGENCIA EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

Óscar Diego Bautista¹

¹ Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Correo: odiegomx@yahoo.com.mx



Introducción

Uno de los grandes pensadores de la humanidad que sistematizó los conocimientos sobre la política fue Aristóteles. Este, nacido en Estagira e el año 384 a. C. define a la política como la ciencia de la autoridad llamada a gobernar al conjunto de los conocimientos humanos con un propósito: el bien común o bien de la comunidad política.

Aristóteles es claro al señalar que para lograr este propósito, la política requiere del apoyo de otra disciplina importante: la ética. La política sin ética se reduce a un instrumento para ejercer el poder de forma arbitraria para fines personales o de grupo. Pero ¿existe verdaderamente una vinculación entre ética y política? ¿Están vigentes los principios aristotélicos de teoría política?

Este trabajo presenta en su primera parte algunos elementos básicos de la teoría aristotélica, para a continuación presentar diez postulados en la teoría política clásica aún vigentes. Posteriormente, se destaca la importancia de la ética pública contemporánea como fruto de la vinculación ético-política en Aristóteles. El siguiente apartado argumenta sobre la importancia de gobernar con ética; finalmente, se presentan algunas reflexiones generales en torno a la vigencia de los postulados aristotélicos.

1. La teoría política clásica aristotélica

Antes de construir o sistematizar su obra “Política”, Aristóteles tuvo que recorrer un largo trecho estudiando y conociendo a la naturaleza humana a través de la ética. En su obra “Ética Nicomaquea” comienza diciendo que esta disciplina es parte de la política.

La política es la más importante y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en qué medida debe aprenderlo. (...) Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que persigue la política puede involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre. El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo, pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado. A ello va el tratado de ética que es, de alguna manera, un tratado de política (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1094b).

Con base en la ética, Aristóteles establece su definición del ser humano como un animal político o *Zoon Politikon*. Añade que es el único animal con capacidad para articular distintas voces, lo que da por resultado el lenguaje, el cual capacita para guiar la conducta en sociedad.

La ética, al estudiar los hábitos y las costumbres de los seres humanos, establece formas de comportamiento y las clasifica en géneros.

La ética, al estudiar las actitudes y comportamientos del hombre, establece tres géneros de vida. El primero se denomina *género voluptuoso*, en el que los vicios y deseos gobiernan al hombre. La voluptuosidad es llevar una vida excedida de placeres, esclavizado a los deseos y pasiones humanas. Para los filósofos y estudiosos del tema, este tipo de vida es considerada indigna y más cercana a lo animal, en la que la razón humana aún no logra el dominio de sí. Aristóteles se refirió a este respecto de la siguiente manera: «Los hombres vulgares se muestran completamente serviles al preferir una vida de bestias».² El segundo es el *género político* que tiene como atractivo principal la búsqueda de honores y reconocimiento. En este género de vida las personas buscan respuestas a distintas interrogantes de la existencia, desarrollando así el razonamiento. Se comienza a gobernar a las pasiones gracias a un esfuerzo constante basado en principios éticos y valores educativos. Antiguamente, se consideraba que la vida política era un género exclusivo acompañado de una excelsa educación, debido a lo cual solo unos individuos concretos podían tener acceso a esta forma de vida: los hombres buenos. Bajo esta lógica, cuando una persona aprende a vivir políticamente, se vuelve dueña y señora de su conducta, actúa siempre en razón

² Esta idea se ha repetido a lo largo de la historia y se sintetiza muy bien en la siguiente frase: «Desde Platón hasta Bertrand Russell se ha repetido una metáfora: el cerdo quiere una felicidad de cerdo» (Marina, 1995, 161).

del bien común y a ello dedica su vida. La vida política es, por tanto, un género acompañado de la educación. Cicerón decía: «Aquellos hombres que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el ser humano». Finalmente, el tercero se denomina *género contemplativo*, el cual se refiere a las personas que dedican su vida a la sabiduría. Son aquellas que a lo largo de su existencia tratan de «conocerse a sí mismas», como predicaba Sócrates, o como decía Buda: «Los sabios se dan forma a sí mismos». En este género, se renuncia a los bienes materiales, al exceso de placeres e incluso a los honores con tal de permanecer en un estado de contemplación acompañado de sabiduría y conocimiento.

Partiendo de la anterior clasificación, quienes se interesan por los asuntos públicos aspiran al segundo género de vida, es decir, al político, el cual, aunque tiene trazado un objetivo claro, la búsqueda del bien común, transita por un camino dificultoso, el dominio de sí mismo, para actuar practicando el bien a los semejantes (Diego, 2011, 11-12).

La ética destaca la importancia de las virtudes en el ser humano, entendidas como potencialidades o niveles de excelencia. Para Aristóteles, el objeto de la ética es lograr una *vida activa*, estar en acto, consistente en que el individuo desarrolle las virtudes hasta lograr una conducta libre y responsable orientada a la realización del *bien* mediante el cumplimiento del deber. En sentido contrario, cuando la ética y las virtudes se ausentan del individuo, este genera una vida inactiva o pasiva, carente de pensamiento crítico, que la lleva a ser presa fácil de la dominación o la manipulación.

El sabio griego establece una analogía para mostrar la importancia de la ética en el ser humano. Señala que las personas viven dormidas y pocas de ellas logran despertar. Quien despierta, se ha quitado una venda de los ojos que le impedía ver la realidad. En este sentido, ya Platón, maestro de Aristóteles escribió la Alegoría de la Caverna en donde señala que hay personas que viven en la oscuridad pero solo algunos logran salir de ella gracias a la luz del conocimiento.

Mediante la ética, el hombre dispone de la capacidad para discernir lo útil de lo nocivo, lo bueno de lo malo, lo justo de lo injusto, para así actuar correctamente como ciudadano y miembro de un Estado.

En sentido opuesto a la vinculación entre ética y política, esto es, cuando se separan ambas disciplinas, se corre un alto riesgo. Hans Kung advierte sobre el peligro de la disociación entre ambas disciplinas:

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

Ahora bien, ¿en la actualidad hay una relación entre ética y política? ¿Tiene vigencia la teoría política aristotélica en las sociedades contemporáneas? Una respuesta prudente para la primera pregunta sería que depende de qué país o administración se analice. Si ahondamos en los países escandinavos, sin duda la respuesta será afirmativa; en el caso de países de América Latina, la respuesta sería negativa.

Para la segunda pregunta, es necesario precisar a qué elementos de la teoría aristotélica nos referimos. Afirmar que todo lo escrito por el sabio griego está vigente, sería ignorar dos mil cuatrocientos años y todo lo que ha acontecido desde entonces. En sentido contrario, negar que la cultura occidental fundamenta su existencia en el legado de las culturas greco-latinas, sería desconocer el origen de esta región del mundo.

Utilizando el método aristotélico del justo medio, es posible identificar situaciones específicas en las que se percibe la vigencia de los postulados aristotélicos las cuales se presentan a continuación.

2. Postulados de la teoría clásica de Aristóteles aún vigentes

2.1 La clasificación de las formas de gobierno

En la clasificación que establece el sabio de Estagira se define *quién* gobierna, es decir, cuantas personas son las que dirigen una constitución o estado. En este sentido, hay tres situaciones:

- 1) Cuando el poder reside en una persona
- 2) Cuando el poder reside en pocos o algunos
- 3) Cuando el poder reside en muchos

Cuando el poder reside en una persona tenemos una monarquía; cuando es en pocos o algunos tenemos una aristocracia; cuando es en muchas una *politéia*. Las tres en principio, son formas de gobierno justas. Pero dichas formas son susceptibles de corromperse, derivándose en las siguientes: de la monarquía surge la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la *politéia*, la democracia.

Con base en lo anterior, quedaría la siguiente clasificación de formas de gobierno:

<i>Formas de gobierno puras</i>		
<i>Quién gobierna</i>	<i>Justas</i>	<i>Injustas</i>
Uno	Monarquía o realeza	Tiranía
Pocos	Aristocracia	Oligarquía
Muchos	<i>Politéia</i>	Democracia

Fuente: Elaboración propia con base en el Tratado “Política” de Aristóteles.

El cuadro anterior muestra las formas puras de gobierno, pero estas a su vez pueden combinarse entre ellas, lo que origina una mayor variedad, por ejemplo, monarquías republicanas o tiranías democráticas.

2.2 Una tipología de gobiernos

La teoría política aristotélica sostiene que cuando la ética se vincula con la política, surgen gobiernos justos; si se omite, surgen los injustos y corruptos.

Es evidente que todas las constituciones que contemplan el interés común son constituciones rectas en cuanto que se apegan a la justicia absoluta, mientras que las que contemplan el interés de los gobernantes están erradas y son degeneraciones con respecto a las constituciones rectas (Aristóteles, *Política*, 1279 a).

Bajo el criterio de *cómo* se gobierna, las constituciones pueden ser buenas o malas. La tipología de gobiernos supone distinguir dos bloques: formas de gobierno buenas o justas y malas o injustas; a la vez, en cada bloque existe una jerarquía de las mismas. Este criterio de jerarquización va de las mejores a las peores.

Con base en este criterio, el orden jerárquico comienza por las formas justas de gobierno: 1) monarquía, 2) aristocracia 3) *politéia*, para pasar luego a las injustas: 4) democracia, 5) oligarquía y, finalmente, la peor forma de gobierno, 6) la tiranía.

2.3 Los principios políticos que rigen cada forma de gobierno

Es importante señalar que cada forma o tipo de gobierno se rige por algún principio político, entendido este como la causa primera o pilar que marca el camino a seguir. El siguiente cuadro expone el principio que corresponde a cada forma de gobierno en su expresión pura.

<i>Formas justas de gobierno</i>	<i>Principio político que le rige</i>	<i>Formas injustas de gobierno</i>	<i>Principio político que le rige</i>
Monarquía o Realeza	Virtud	Tiranía	Despotismo
Aristocracia	Honor	Oligarquía	Avaricia
Politéia	Libertad	Democracia	Libertinaje

Fuente: Elaboración propia con base en el tratado "Política" de Aristóteles

2.4 El justo medio o mediedad en la ética

La ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, los hábitos y las costumbres del ser humano; analiza las maneras de conducirse sistematizando dichos actos y definiendo formas deseables de actuación.

Una vez conocidas las formas de comportamiento, la ética las clasifica. Por un lado, en aquellos actos que son positivos o convenientes al ser humano en tanto que no perjudican ni a uno mismo ni a otro, por el contrario, benefician a los semejantes; son las denominadas virtudes: justicia, libertad, honor o prudencia. Por otro lado, se encuentran aquellos que son negativos o inconvenientes porque perjudican tanto al que los realiza como al que los recibe; son los denominados *vicios*: injusticia, despotismo, traición o imprudencia (Diego, 2013, 86).

Para Aristóteles, los vicios tienen dos polos o extremos en tanto que las virtudes constituyen el equilibrio moderado entre dichos extremos, también conocido como *justo medio*.

La virtud es una disposición a actuar de manera deliberada, consistente en una mediedad relativa a nosotros, determinada por la razón y del modo en que la determinaría el hombre prudente. Es una mediedad entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro II, 1107a).

Para una mayor comprensión de lo que es el *justo medio*, a continuación se exponen algunos ejemplos:

Respecto al uso que el ser humano hace del dinero, en un extremo se encuentra el *avaro*, quien anhela acumular y acumular; en el otro se halla el *pródigo*, que derrocha sus recursos. El equilibrio entre ambos, el “justo medio”, es en este caso aquel que hace uso del dinero con quien debe, cuanto debe, como debe y donde debe; a ese individuo antaño se le llamó *liberal*. En relación al carácter, aquel a quien todo molesta y se encuentra constantemente de mal humor es el *irascible*; su opuesto es aquel que nunca se molesta y se le denomina *anirascible*; el justo medio entre ambos es el *apacible*. En el campo de los placeres, en un extremo está el *desenfrenado* o *intemperante*; su opuesto es el *insensible* o *frío*, es decir, el que no siente placer alguno; el justo medio se encuentra en el *sobrio*, *moderado* o *templado* (Diego, 2013, 88).

El siguiente cuadro concentra los diversos vicios, virtudes y justo medio en el ser humano.

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

Fuente: Aristóteles, *Ética Eudemiana*, 1221 a

“Nada en demasía”, decía un precepto inscrito en el pronaos o pórtico del templo de Apolo en Delfos. Confucio, a su vez, se refirió a ello con “Doctrina del medio”. En ambos casos, se trata del equivalente al justo medio aristotélico.

2.5 La vinculación ético-política muestra los objetivos de los gobiernos justos

Si bien la Política establece cuáles son los fines del gobierno, es de señalar que dichos fines solo son cumplidos en las formas justas de gobierno, pero no en las injustas, que tergiversan los objetivos desviándolos para fines personales o de grupo. Como resultado de la vinculación ético-política los fines de los gobiernos son los siguientes:

- El *bien* supremo del ser humano o *bien común*
- Formar ciudadanos *virtuosos*
- Gobernar con *justicia*
- Garantizar la *libertad* del ciudadano
- Garantizar la *seguridad* y *protección*
- Satisfacer las *necesidades básicas* (alimentación, salud, educación, vivienda, etc.)
- Trabajar por la *felicidad* de los miembros de la comunidad política. El mismo Aristóteles lo señala: “Puesto que todo conocimiento y toda elección miran a cierto bien, digamos cuál es la meta que asignamos a la política y cuál es el bien supremo entre todos los realizables (...) este bien es la felicidad” (Aristóteles, *EN*, 1095 a, 19-24).
- La vida buena. “La razón por la cual los individuos se reúnen en la ciudad y forman una comunidad política no es solamente la de vivir en común, sino la de *vivir bien*” (Aristóteles, *Política*, 1252b y 1280b).

2.6 El individuo ético como parte de las relaciones políticas

Aristóteles advierte que para una sana vida política en una comunidad se requiere contar con ciudadanos virtuosos o excelentes, y estos son aquellos que han logrado interiorizar valores y se acompañan de estos en su actuar.

En el plano de las relaciones políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter moral o cualidad moral (ética). Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa

estar en posesión de las virtudes. Es, por consiguiente, necesario que quien quiera alcanzar o conseguir algo en orden de la política sea él personalmente hombre de buenas costumbres (*Gran ética*, Libro I, Cap. I, p, 27-28).

Después de establecer los géneros de vida, Aristóteles señala que “El hombre virtuoso es la regla y medida de los actos humanos”.

2.7 El bien interno en el arte de gobernar

El arte de gobernar requiere que quienes ocupen cargos públicos posean un elemento clave denominado *bien interno* o *espíritu de servicio* como resultado de la asimilación o interiorización de valores.

La política, al ser la ciencia reina o arquitectónica, como la denomina Aristóteles, cuenta con un elemento propio, el poder. Si quienes ostentan los cargos públicos poseen el espíritu de servicio trabajaran por el bien de la comunidad. Al respecto, Aristóteles escribió: “prestar un servicio público es tarea propia de los hombres buenos” (*Política*, 1286 b, 16-18).

2.8 Perfil ético para gobernar

Aristóteles señala que para ocupar cualquier cargo se requiere un perfil básico que incluya varios elementos. Por ejemplo, se debe poseer *capacidad* y no actuar improvisadamente y sin experiencia. “Las personas que deban estar en el cargo son las que sean más capaces de detentarlo” (Aristóteles, *Política.*, 1273 b, 8-9). Señala también que se debe hacer una selección conforme al mérito:

Será bueno también conceder el acceso al gobierno (...) haciendo una selección de personas de mérito, tanto entre los que pertenecen a la clase que gobierna como entre los que están fuera de ella (Aristóteles, *Política*, Libro VI, 1321 a, 38, 42-44).

Igualmente, sintetiza en tres elementos el perfil básico y deseable que debe poseer toda persona que aspira a ocupar un cargo de Estado:

Hay tres cualidades que deben poseer los que han de desempeñar los cargos supremos: la primera es la lealtad para con la constitución establecida;

la segunda, muy grande capacidad para las responsabilidades del puesto; y la tercera, virtud y justicia (...) (Aristóteles, *Política*, Libro V, 1309 a, 42-46).

2.9 Criterio para distinguir las formas buenas y malas de gobierno

El criterio utilizado por Aristóteles para distinguir las diversas formas de gobierno es el “bien común”. Para Bobbio, “Las formas buenas son aquéllas en las cuales los gobernantes ejercen el poder teniendo presente el interés público; en las malas, los gobernantes ejercen el poder de acuerdo con el interés individual” (Bobbio, 1989, 37).

Los buenos gobiernos cumplen con los objetivos establecidos por la teoría política, pero cuando los gobernantes aprovechan el poder que recibieron para sus intereses personales, la forma de gobierno se corrompe y degenera.

2.10 La rendición de cuentas

Sin duda, un elemento importante en la teoría política clásica es la *rendición de cuentas* que deba dar quien ocupe un cargo público. Si bien este tema ha cobrado importancia en las últimas décadas como algo novedoso, no lo es en realidad. Al respecto, Aristóteles escribió:

Es sabido que los que han sido admitidos a un cargo público admiten cohechos y traicionan muchos de los intereses públicos por favoritismo; de manera que sería mejor que ellos no se vieran exentos de tener que rendir cuentas de su cargo (...) (Aristóteles, *Política*, 1271 a, 4-8).

El manejo del dinero público siempre constituye una tentación. El dinero es un aliciente que despierta la avaricia, de ahí que quien lo maneja debe estar preparado para no dejarse llevar, y esto solo lo puede lograr si tiene fuertes convicciones sustentadas en valores. Un individuo ético no tiene precio.

El estagirita señala que es importante que sean diversas las personas que participen en la rendición de cuentas y que han de duplicarse los informes de las cuentas a los diversos destinatarios. Además, debe reconocerse el honor e integridad del servidor público responsable del manejo de los recursos económicos.

Para evitar el mal uso de los fondos públicos, que la transmisión de las sumas de dinero se haga en presencia de todos los ciudadanos y que se depositen duplicados de los estados de cuenta en las distintas fraternías, compañías y tribus. Y que por ley, se concedan honores a los magistrados que tengan la buena reputación de gobernar sin lucrarse (Aristóteles, *Política*, 1309 a, 13-19).

El ejercicio de una verdadera rendición de cuentas, no una simulación en la que los números se alteran o modifican, es imprescindible para las democracias contemporáneas.

(...) es algo provechoso para la democracia que todos los ciudadanos elijan a los magistrados y les llamen a rendir cuentas (...) (Aristóteles, *Política*, Libro VI, 1318 b, 41-44).

* * *

Pese a existir diversos elementos de la teoría política aristotélica aún vigentes en las sociedades contemporáneas, en este trabajo solo se han seleccionado 10 postulados.

3. Ética pública como resultado de la vinculación ético-política en Aristóteles

Es importante señalar que en la vinculación ético-política de la teoría política clásica se encuentran los fundamentos de la ética pública contemporánea. Por un lado, en sus *Tratados de Ética*, Aristóteles explica atinadamente cómo la ética es el filtro que logra impedir que individuos que ambicionan el poder sin un perfil acompañado de valores, ocupen los cargos públicos. Por otro lado, en su obra *Política*, Aristóteles muestra los fines de esta disciplina y analiza 158 constituciones de su época para integrar una clasificación de formas de gobierno junto con sus principios políticos y las maneras de gobernar.

Cuando la ética se separa de la política, al no haber principios que les contengan en su actuar, numerosos cargos públicos tienden a realizar acciones negativas y dañinas. El resultado de ejercer el gobierno sin experiencia, lealtad a la ciudadanía y mérito moral siempre será un mal gobierno.

Es al parecer algo imposible que esté bien gobernado un Estado cuando está en manos, no de los mejores, sino de los peores y, análogamente, que un Estado no bien gobernado esté en manos de los mejores (Aristóteles, *Política*, Libro IV, 1294 a, 1-4).

Dar el poder a individuos no aptos para gobernar puede ser catastrófico. En palabras de Aristóteles, “Un hombre malo puede causar mil veces más daño que una bestia feroz” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1150 a 10-11).

La bestialidad es una modalidad del vicio que excede toda medida. Porque cuando vemos que un hombre es radicalmente malo, decimos que no es un hombre sino un animal (Aristóteles, *Gran Ética*, Libro II, Cap. V, p. 143).

No obstante, el sabio se disculpa ante los animales, pues dice que estos no cometen las barbaridades del hombre sin valores y con poder desmesurado.

No es en los animales donde nosotros vemos esto, sino en el hombre; ya que nosotros usamos esta palabra para expresar un exceso en el vicio humano (Aristóteles, *Gran ética*, Libro II, Cap. VI, p. 155).

En las democracias contemporáneas, gran cantidad de ellas, corruptas ocupan los cargos personajes de diferente índole, muchos de ellos sin una mínima cultura ético-política. Son ejemplos: futbolistas, atletas (velocistas, marchistas, maratonistas), boxeadores, actores de cine, de novelas, humoristas, líderes religiosos, cantantes, modelos, empresarios, toreros, etcétera.

Salvo excepciones, en la mayoría de los casos hay una constante: son politicastros, es decir, personajes que sin la capacidad, formación, ni perfil ético idóneo usurpan los cargos públicos haciendo uso indebido de estos. Frente a este panorama común que corrompe una sana forma de gobernar son esenciales ciertas medidas: a) Fortalecer las enseñanzas básicas de la teoría política donde existe una clara y estrecha vinculación ético-política para el arte de gobernar, b) Incorporar valores en los perfiles de los servidores públicos, c) Establecer códigos de ética y conducta para los servidores públicos, d) Establecer filtros para depurar a quienes usurpen cargos públicos, e) Contar con especialistas o expertos en ética pública que construyan una cultura ética.

4. ¿Por qué es importante gobernar con ética?

La ausencia, omisión o ignorancia de la ética en política ha generado de inmediato el surgimiento de prácticas basadas en antivalores o prácticas corruptas. El incremento de la corrupción desde finales del siglo XX y lo que va del presente siglo, ha provocado que las alarmas se enciendan y que la Organización para las Naciones Unidas (ONU) haya declarado que “en ninguna época de la historia de la humanidad ha existido tanta corrupción como en nuestros días”. A partir de la caída del muro de Berlín, y con la expansión del neoliberalismo, se ha llegado a la globalización de la corrupción.

Algunas razones de por qué es importante gobernar con ética son las siguientes:

- Porque necesitamos verdaderos servidores públicos poseedores del bien interno o espíritu de servicio que trabajen en cuerpo y alma para la ciudadanía.
- Porque se requieren individuos con un perfil básico para el arte de gobernar: capacidad para el cargo, lealtad a la constitución y virtud y sentido de justicia.
- Porque el *espíritu de lo público* está siendo sustituido por el *espíritu privado* o espíritu del capitalismo.
- Porque existe mucha corrupción en las nuevas generaciones de servidores públicos
- Porque para enfrentar los retos del país se requieren profesionales éticos y competentes
- Porque la corrupción no solo carcome la humanidad sino la tierra, el agua, el medio ambiente, lo social, lo político, lo económico, lo cultural. Quizá no sea exagerado decir que el mundo se desmorona por la corrupción.

5. Reflexiones finales

En 2016 se conmemoraron 2 400 años del nacimiento de Aristóteles. La Unesco dedicó ese año a este gran sabio. En estos tiempos de tanto desconcierto y confusión, necesitamos conocer a este gran pensador que ofreció extraordinarios estudios para interpretarnos a nosotros mismos y al mundo, y comprobar que

muchas de sus reflexiones no han perdido vigencia, que sirven para colocarnos en ese «justo medio» o «mediedad» de la que hablaba en sus tratados de ética.

La teoría clásica de las formas de gobierno de Aristóteles advierte sobre los cambios en las constituciones o formas de gobierno cuando se alteran los principios políticos. En la actualidad, el espíritu público de los gobiernos justos está siendo sustituido por el espíritu privado o mercantilista. Ideologías disfrazadas de nuevas teorías, como la gerencia pública o empresarial, alteran y corrompen el alma o espíritu del servidor público por antivalores como el individualismo, el egoísmo, el materialismo.

Antaño se distinguía el *polités*, el ciudadano “que hace ciudad” o que participa en ella, del *idiotés* “el que se ocupa de lo suyo o de lo propio”. A quienes mantenían una conducta individualista sin ocuparse de los asuntos públicos sino de intereses privados, se les llamaba “idiotas”. Este vocablo, en latín, significa ignorante. Esta conducta egoísta era mal vista en la Grecia clásica; el ciudadano poseía un sentido de pertenencia acompañado de vitalidad, por ello, tenía la disposición de participar en lo público. No obstante, con el tiempo, la situación se ha invertido. En los últimos doscientos años, con el surgimiento del capitalismo, la conducta de gran parte de los ciudadanos se ha vuelto pasiva. Los gobiernos conformados por idiotas son uno de los peligros que tiene la humanidad.

Mediante el fortalecimiento de la Ética Pública es posible rescatar y revitalizar el bien interno del servidor público. La estrecha vinculación ético-política brinda la posibilidad de descartar e impedir ingresar a aquellos aspirantes que solo ambicionan estar en el poder.

La teoría política clásica muestra cómo las virtudes aristotélicas aplicadas en la formación de los diversos servidores públicos son la base para la construcción de gobiernos justos que trabajen por el bien de la comunidad política.

Finaliza este trabajo con una cita de Norberto Bobbio, quién reconoce la importancia de la teoría política aristotélica a lo largo de la historia de la humanidad al decir lo siguiente:

La teoría clásica de las formas de gobierno es la expuesta por Aristóteles en la *Política*, tan es así que dicha teoría ha sido repetida durante siglos sin grandes variaciones. Aristóteles parece haber fijado para siempre categorías fundamentales de las que nosotros, herederos, continuamos sirviéndonos para comprender la realidad (Bobbio, 1989, 33).

6. Bibliografía

- Aristóteles, (1982), "Política", en *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Aristóteles, (1982), "Ética Nicomaquea", en *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Aristóteles (1986), *Gran ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar
- Bobbio, Norberto, (1989), *La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político*, México, FCE.
- Diego, Óscar (2013), "De la ética a la ética pública", *Revista IAPEM*, número 85, mayo agosto, Toluca.
- Diego, Óscar (2011), *Fundamentos éticos para un buen gobierno*, Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos, número 2, Toluca, Poder Legislativo del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Marcos, Patricio (1990), *Lecciones de política*, México, Editorial Nueva Imagen.



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

Eriko Flores Pérez
Vicepresidente

Roberto Inda González
Tesorero

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Alejandro Fernández Campillo
Bernardo Jorge Almaraz Calderón
Miguel Ángel Torres Cabello
Raúl Domínguez Rex
Reyna María del Carmen Ávila Vázquez
Mariana Flores Orona
Jorge Bernaldez García
María Isabel Sánchez Holguín
Ivett Tinoco García
Juan Jaffet Millán Márquez
Enrique Vargas del Villar
Juan Hugo de la Rosa García
Juan Rodolfo Sánchez Gómez
Elena García Martínez
Raciel Pérez Cruz
Mauricio Osorio Domínguez
Consejeros

ÉTICA PÚBLICA FRENTE A CORRUPCIÓN
INSTRUMENTOS ÉTICOS DE APLICACIÓN PRÁCTICA

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en los talleres de:
Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 2,000 ejemplares