

## LA ÉTICA DISCURSIVA PARA EL DESARROLLO DE LA ÉTICA PÚBLICA

María Angélica CRUZ GREGG

SUMARIO: I. *¿Por qué hablar de la ética pública?*; II. *Razones para el desarrollo de una ética pública*; III. *¿Qué clase de ética pública?*; IV. *Una ética cívica como marco.*

### I. ¿POR QUÉ HABLAR DE LA ÉTICA PÚBLICA?

Al plantearnos el primer interrogante sobre qué es lo que implica la ética pública, se pueden dar múltiples respuestas:

- es la manera en que se conduce un Estado o una organización de Estados,
- es la ética pública, la parte de la ética que corresponde a la conducta de los funcionarios y servidores públicos apegada a la moral,
- es aquella que trata de las acciones y el comportamiento de las entidades públicas y de quienes están a cargo de la conducción de los órganos del Estado, o
- es la relativa a las formas de manifestarse de la sociedad civil, los grupos e individuos pertenecientes a un grupo social.

Cualquiera que sea la respuesta a la pregunta inicial nos conduce a reconocer que la ética pública no es parcela de un individuo, tenga un cargo público o no, ni de un grupo específico; por el contrario, la ética pública es un asunto que concierne por igual a gobiernos, organizaciones políticas, funcionarios y servidores públicos, empresas privadas y sociedad civil.

Pero como debemos centrar esta disertación en un aspecto concreto, para efectos de este Congreso podemos convenir que la ética pública se re-

fiere a la manera de actuar y conducirse de los individuos que ostentan un cargo público, ya sea por nombramiento o por elección popular, en otras palabras, implica a quienes llevan a cabo tareas concernientes a las atribuciones del Estado.

En el umbral del presente siglo, el rostro del Estado se ha transformado; en ocasiones se deforma y en otras se asemeja al de otros tiempos, el hecho es que se caracteriza por la incertidumbre y el constante cambio. Existen un sinnúmero de preguntas sin respuesta, de crímenes sin castigo, de conductas delictivas inéditas y de corruptelas cotidianas, de alarmantes índices de tráfico de influencias e impunidad de servidores públicos.

¿Por qué hablar de la ética pública? La respuesta puede darse en dos sentidos: *a)* porque la hemos perdido como afirman los nostálgicos, o bien, *b)* porque no la tenemos, es decir, no contamos hasta hoy con una formación valoral en la administración pública —no la hemos construido—, como señalan los utópicos.

En uno u otro sentido, tenemos que decir, por una parte, que si hemos perdido la ética en el ejercicio de la función pública habrá que recuperarla, y si optamos por reconocer que nunca la hemos tenido, entonces nuestros esfuerzos tendrán que encaminarse a construir la ética pública.

Como una primera aproximación al significado de la palabra ética —que proviene del griego *êthos* y refiere a la idea de “carácter” o “modo de ser”— cabe decir que el carácter de una persona u organización pública o privada, es decisivo para su vida, aunque los factores externos le condicionen en un sentido u otro, esto es, que a pesar de las circunstancias que en un momento dado inducen al servidor público a tomar una decisión no siempre acorde con el mandato ético, éste tendrá que optar por la conducta que se incline a lo que es considerado como bueno.

Desde este punto de vista la ética, es un saber práctico esencialmente racional, pues implica un juicio o discernimiento para actuar y orientar la conducta, a diferencia del saber teórico o contemplativo, preocupado más por el conocimiento, sin un interés por la acción.

Por lo que el propósito de la ética es mostrarnos cómo deliberar bien con objeto de hacer buenas elecciones y en un sentido práctico, el tipo de saber que pretende orientarnos en la forja del carácter para tomar decisiones sabias y convenientes.

Luego entonces, para habituarse a hacer buenas elecciones en el ejercicio de los asuntos públicos en el contexto del Estado, cuyas funciones pú-

blicas descansan en la responsabilidad de los servidores públicos o sujetos que desempeñan un cargo público ya sea por nombramiento o elección popular, es necesario tener presentes los fines que la administración pública persigue y como es claro, la razón de ser, y la justificación de la existencia de la administración pública es el interés general que tiene relación con el bien público.

## II. RAZONES PARA EL DESARROLLO DE UNA ÉTICA PÚBLICA

Lugar común en la organización administrativa del Estado es que pese a la normativa del derecho vigente que prescribe conductas ordenadas a la diligente atención de los asuntos públicos, en el ejercicio de la función pública existe una serie de males muy arraigados como la corrupción, la impunidad, la dilación en la administración de justicia, la discrecionalidad en la toma de decisiones; situaciones que en conjunto propician la falta de confianza de los gobernados en la administración, por ello consideramos necesario abordar este aspecto con la mayor formalidad.

Omar Guerrero<sup>1</sup> destaca que la administración pública detenta sus valores en la ética y produce un efecto social de bienestar colectivo, en tanto que la ciudadanía percibe la sensación de certidumbre y estabilidad en la organización política y funcional del Estado, en tales condiciones es fundamental reflexionar en las razones para el desarrollo y la formación de la ética pública.

### 1. *Urgencia de recuperar la confianza en el desempeño de la función pública*

La función pública se ha definido como el ejercicio del poder público, el término función se identifica con la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia, y que adquiere diferentes matices. En particular, dice Luis Humberto Delgadillo “el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la función pública sólo puede ser la manifestación del ente estatal”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 2003, p. 133.

<sup>2</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis, Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Limusa, Noriega Editores, p. 175.

Por su parte la Suprema Corte,<sup>3</sup> ha externado su opinión en el sentido de que el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, se concretan a través de personas físicas, en consecuencia, “el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública”.

Los servidores públicos depositarios de las atribuciones y facultades de los órganos del Estado, e intermediarios directos de la realización de las tareas públicas, frente a la ciudadanía y en el trato cotidiano el ciudadano común y corriente debe tener la certeza y seguridad de que sus derechos se respetan por parte del gobernante y que la arbitrariedad no tiene cabida en esas relaciones.

## 2. Necesidad de tomar decisiones de largo plazo

En el Estado moderno, no cabe la idea de la improvisación o de la improvisación. La teoría de la administración ha influenciado por completo la manera de conducir los asuntos públicos, ningún gobierno escapa a esta tendencia en la actualidad.<sup>4</sup>

La concepción y diseño de escenarios de desarrollo sustentable obligan a los órganos estatales a planear con un sentido de futuro, prever soluciones que sean factibles ante los problemas de primer orden. La necesidad de incorporar una cultura ética en la organización administrativa burocrática, es garantía de supervivencia, no es cuestión de corto plazo, requiere de un periodo de largo plazo para su asimilación e incorporación.

Introducir cambios en las organizaciones o transformar el sentido de prácticas fuertemente arraigadas requiere de planes, políticas, estrategias, recursos humanos e intenciones previsibles.

## 3. La responsabilidad social del Estado

Pese a la afirmación de algunos autores sobre la paulatina desaparición del Estado ante la tendencia actual de la globalización y sus embates en to-

3 Informe del presidente de la Corte, 1959, primera sala, p. 36, citado por Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 386.

4 Guerrero, Omar, *op. cit.*, nota 1, pp. 85-91.

dos los órdenes de la vida; si bien el ente estatal ha acotado sus actividades y en algunos casos se muestra proclive a la privatización y al adelgazamiento del aparato estatal, lo cierto es que el Estado tiene una labor importante que realizar, el desempeño adecuado de tareas como el manejo de funciones básicas, especialmente la defensa, la política exterior, y otras faenas más que constituyen el centro de la identidad nacional. Igualmente deberá ocuparse de la redistribución del ingreso, y de recabar la información que tiene interés nacional.

Debe asimismo establecer puentes entre los gobiernos y la sociedad civil y asegurar la provisión de los servicios públicos.<sup>5</sup>

Un Estado acosado por las presiones de los organismos económicos internacionales, por la sobrepoblación creciente, por la inseguridad que ha rebasado los márgenes estadísticos de criminalidad, por las reformas fiscales inacabadas, está en deuda con los grupos sociales y por ello debe cumplir las funciones elementales que justifican su razón de ser.

En obra reciente, Roberto Dromi<sup>6</sup> refiere la necesidad de redefinir el papel del Estado, el replanteamiento de sus fines ante el proceso de apertura a la privatización y la exigencia de la adecuación de los comportamientos del Estado a los requerimientos de la sociedad. Agrega que asistimos a un tránsito del *Estado de bienestar* a la búsqueda del *bienestar de la sociedad*.

#### 4. Necesidad de una ética de las organizaciones

Al interior del Estado coexisten diversos grupos u organizaciones sociales, llámense empresas, iglesias, universidades, comunidades científicas y culturales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales; cada uno de estos grupos representa los intereses de quienes los conforman, ante la creciente corrupción que como cáncer social avanza y lacera el entramado social. Al Estado corresponde emprender la cruzada por la ética para que desde dentro, en una sinergia totalizadora impulse el movimiento y logre impactar al resto de los núcleos sociales que interactúan en su seno.

<sup>5</sup> Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation Of Governance*, Washington, Brooking Institution, 2000, pp. 71 y 72, tomado de Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, III, 1996, p. 16.

<sup>6</sup> Dromi, Roberto, *Nuevo Estado, nuevo derecho*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, Fundación de Estudios Políticos y Administrativos, 1999, pp. 311 y 312.

## 5. La figura del servidor público

Revalorizar la figura del servidor público como un verdadero agente mediador entre la ciudadanía y los órganos del Estado, propiciar la integridad moral de estos agentes públicos que constituyen la estructura organizacional del gobierno son cuestiones de fondo de la ética pública.<sup>7</sup>

Considerada la ética como un aspecto fundamental en el desempeño de los servidores públicos, cabe preguntarse si es la ética una habilidad o competencia que puede ser valorada o acreditada como un requisito a cubrir para determinado puesto o función?, o si puede un individuo someterse a un examen de conocimientos para evaluar su pensamiento, discernimiento, conducta o toma de decisiones éticas?

En este sentido hay un largo y difícil camino por recorrer, porque no es a través de cursos o diplomados como se resuelve este asunto de la ética pública, se trata de implementar estrategias muy bien enfocadas para su incorporación a la función pública.

Señala Omar Guerrero que a partir de los cambios provenientes de las reformas administrativas, el sector público parece más desorientado y a la vez destaca la importancia de la burocracia como medio para la conducción de los asuntos del Estado moderno, pues sus deberes abarcan un gran número de funciones que han derivado de un largo proceso de acumulación de poder.<sup>8</sup> En consecuencia, es a la burocracia a quien debe dirigirse todo este proceso de formación y desarrollo de la ética pública.

Una preparación integral y el desarrollo moral deberán de atravesar la cultura organizacional para incrementar el sentido de pertenencia y responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado. La formación de recursos humanos, la capacitación constante, la normalización de las conductas éticas, el fomento de una cultura de servicio, el estímulo a servidores públicos honestos, la práctica de la rendición de cuentas a través de mecanismos efectivos de control, de nada servirán si no se cuenta con instrumentos normativos que prevean sanciones aplicables a los servidores públicos cuyos actos son contrarios a los códigos de ética e incurren en responsabilidades por su conducta.<sup>9</sup>

7 Thomson, Dennis. F., *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 14-19.

8 Guerrero, Omar, *op. cit.*, nota 1, p. 242.

9 Thompson, Dennis F., *op. cit.*, nota 7, p. 15.

## 6. *Un medio de motivar la participación social de la sociedad civil*

La teoría institucional ha traído al Estado al primer plano y la ciencia política actual considera a los Estados algo más que gobiernos; se entienden como sistemas administrativos, burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil.<sup>10</sup>

Al abordar el tema de la cultura de la legalidad, Gerardo Laveaga<sup>11</sup> afirma que la capacidad de convocatoria y movilización de un grupo se verá fortalecida o debilitada, en la medida que los convocados se identifiquen con el Estado, con la autoridad, con el problema para el que se busque solución y, más aún, con el modo en que éste pueda resolverse.

La sociedad civil no es ya una masa amorfa expectante, sino que es una colectividad que día a día toma mayor conciencia de sus derechos, exige cada vez más, se manifiesta y se hace escuchar; darle cauce a su movilización a través de mecanismos idóneos que fortalezcan su capacidad de respuesta, es un activo a incrementar que puede tener sustento en el accionar ético de los servidores públicos.

Por ello, en la medida en que la administración pública adopte y proyecte conductas éticas, se promoverá la participación ciudadana.

## 7. *Desarrollo de una conducta cívica ciudadana*

La ciudadanía está cada día más desmoralizada, carente de modelos de conducta, con patrones culturales e ideológicos arraigados y enfrentada a condiciones inéditas en lo que corresponde al abandono del papel del Estado paternalista (aunque exigente de sus derechos e inconsciente de sus obligaciones frente al Estado), por lo que es preciso transitar de una cultura individualista hacia una cultura solidaria.

La cultura moderna habla de los hombres como sujetos de derechos y de deberes, incluso como ciudadanos del mundo, pero parece olvidar las raíces

<sup>10</sup> Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978, p. xii, tomado de Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 5, p. 16.

<sup>11</sup> Laveaga, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, 2000, p. 68.

ces concretas: parece olvidar que los hombres devenimos personas a través de comunidades concretas.

En este punto se destaca el potencial de la escuela como institución formadora de una ética ciudadana, con la orientación pertinente<sup>12</sup> y oportuna del plan de estudios, en concordancia con la práctica de la ética pública.

Informática e inglés como preparación no bastan para estar al día con las corrientes pedagógicas globalizadoras. Como afirma Alejandro Llano,

en esto se agota el panorama cultural y social que se suele abrir ante las prometedoras inteligencias, potencialmente infinitas, de quienes pronto tomarán el relevo en la dirección de la cosa pública y de las empresas privadas. Y pregunta ¿Qué se hizo del frondoso árbol de la ciencias?, ¿Dónde quedan las humanidades clásicas y los grandes libros? Sobre base tan somera es inviable que se desarrolle una formación cívica...<sup>13</sup>

Los padres, los políticos, los educadores, tenemos que plantearnos muy a fondo esta cuestión, en la que nos jugamos el futuro inmediato. No se puede seguir experimentando con la formación de las nuevas generaciones.

Las mentalidades jóvenes sólo podrán formarse en el oficio de la ciudadanía si se logra que su educación sea en simbiosis con las grandes creaciones de la civilización. Sería lamentable que ahora que se dispone de los medios técnicos para que los fundamentos de la cultura se pongan al alcance de todos los ciudadanos, dispersaran su vida en espectáculos, aficiones y entretenimientos sin contenido alguno.

<sup>12</sup> Cfr. Latapí Sarre, Pablo, *La moral regresa a la escuela*, México, UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad, Plaza y Valdés, 2000. La Secretaría de Educación Pública anunció en 1999 la introducción en el Plan de Estudios de Educación Secundaria, de la asignatura Formación cívica y ética para sustituir las materias de Civismo y Orientación Educativa. La orientación del programa se sustenta en el desarrollo del juicio moral del educando, el autor hace notar las contradicciones y ambigüedades en el enfoque de la asignatura, por lo que considera insuficiente la reforma.

<sup>13</sup> Llano, Alejandro, "Humanismo cívico y formación ciudadana", en Naval, Concepción y Laspalas, Javier (eds.), *La educación cívica hoy. Una aproximación interdisciplinaria*, Pamplona, EUNSA, 2000.

## 8. *La imposibilidad de eludir el nivel postconvencional*

La ética pública no puede ser considerada una moda o un efecto cosmético para cambiarle el rostro a una institución; como ya lo advertimos, es una auténtica necesidad social. No habrá ética cívica sin ética ecológica, de la información, ética pública; ética planetaria, reclaman otros.

Las organizaciones e instituciones públicas que pretendan ignorar el respeto a los derechos humanos y a los valores consonantes con el respeto al medio ambiente, al pluralismo, a las diferencias, actúan en contra de los conocimientos morales que la razón humana ya ha alcanzado, por lo que quedarían deslegitimadas.

Autores como Kohlberg, Apel o Habermas, se refieren a las sociedades postcapitalistas que han alcanzado en el plano moral lo que se llama el nivel postconvencional en el que no se considera justo lo que se adecua a las normas de una sociedad concreta, sino a principios universales, a derechos humanos y valores superiores.

### III. ¿QUÉ CLASE DE ÉTICA PÚBLICA?

En diversas teorías filosóficas, se ha tratado de fundamentar la ética de la administración pública y los autores han aportado sus ideas desde múltiples facetas. Así, encontramos las llamadas subjetivistas que se inclinan a la validez universal de estándares de principios éticos y valores, hasta las teorías positivistas que rechazan todo lo que no es empíricamente comprobable y que adoptan el razonamiento lógico como fundamento de la moral.<sup>14</sup>

Siguiendo a Adela Cortina,<sup>15</sup> quien observa que en la ética, como filosofía moral, se distingue la fundamentación de su aplicación, y para fundamentar la ética o contestar a la pregunta ¿por qué nos comportamos moral-

<sup>14</sup> Cfr. Garofalo, Charles y Geuras, Dean, *Ethics in the Public Service. The Moral Mind at Work*, Canadá, Georgetown University Press-Washington, 1999. En su obra analizan y sistematizan las teorías filosóficas y las agrupan a partir del criterio de validez universal a las que denominan subjetivistas, en este grupo encuadran al existencialismo, la fenomenología, la teoría crítica o ética discursiva de Habermas, y la corriente postmodernismo representada por Rorty. En el extremo opuesto en el esquema de las teorías positivistas ubican al intuicionismo, el utilitarismo, el kantismo, teleológica y la teoría basada en el carácter o de las virtudes.

<sup>15</sup> Cortina, Adela, *Ética de la empresa*, 5a. ed., Madrid, Trotta, 2000, pp. 29-32.

mente?, ofrece un sencillo esquema según el cual, las respuestas a lo largo de la historia son las siguientes:

*A. Los hombres son estructuralmente morales.*

*Éticas naturalistas*

De acuerdo con esta premisa, los hombres a diferencia de los animales tienen que justificar sus respuestas al medio. Mientras que los animales responden a los estímulos que les incitan de forma perfectamente programada, esto es, instintivamente; los hombres pueden elegir entre distintas posibilidades de acción, por lo tanto se ven obligados a justificar su elección.

Los hombres son estructural y necesariamente morales: hay hombres inmorales, con respecto a un determinado código moral, pero no existen hombres amoraless.

*B. Los hombres tienden necesariamente a la felicidad.*

*Éticas eudemonistas*

Desde esta perspectiva, puesto que los hombres tienden necesariamente a la felicidad y son seres dotados de razón, se comporta de manera racional quien aprende a deliberar bien sobre los medios más adecuados para ser feliz. La felicidad no puede elegirse porque ya viene dada por naturaleza, pero los medios sí pueden elegirse. Y este es el terreno de lo moral, hacer elecciones que nos proporcionen la mayor felicidad. En este sentido se fundamentan las teorías aristotélicas, también identificadas como eudemonistas.

*C. Todos los seres vivos buscan el placer.*

*Éticas teleológicas*

Según los hedonistas todos los seres vivos buscan el placer y huyen del dolor, tenemos que reconocer que el móvil del comportamiento animal y del humano es el placer. La moral es entonces el tipo de saber que nos invita a perseguir la mayor felicidad del mayor número posible de seres vivos, tal como lo sostienen los representantes clásicos del utilitarismo que utiliza la máxima de la mayor felicidad del mayor número como criterio para decidir ante dos cursos alternativos de acción. Estas éticas se denominan teleológicas o consecuencialistas.

#### D. *Autonomía y dignidad humana (kantismo).*

##### *Éticas deontológicas*

Una cuarta posición defiende que, aunque todos los seres vivos tiendan al placer, no es ésta la cuestión moral por excelencia, sino más bien la de qué seres tienen derecho a ser respetados, qué seres tienen dignidad y no pueden ser tratados como medios o para el logro de los fines de otros, y por lo tanto, qué deberes han de cumplirse en relación con ellos. El fundamento de la moral es entonces la autonomía de los hombres; el hecho de que pueden darse leyes a sí mismos que son, por tanto, válidas para todos ellos.

Estas éticas llamadas deontológicas consideran como elemento moral por excelencia los deberes que surgen de considerar a los hombres como sujetos de derechos, opuestas a las teleológicas, que ven en el cálculo de las consecuencias el momento moral central.

Quien sostuvo esta idea fue Kant y su afirmación de que los seres racionales —fines en sí mismos—, tienen un valor absoluto y no pueden ser tratados como simples medios, es defendida por todas las éticas actuales y constituye el fundamento de la dignidad humana, que a su vez es fundamento de los derechos humanos.

#### E. *Todos los hombres son interlocutores válidos*

##### *Ética discursiva*

En la línea de la tradición kantiana, a partir de los setenta, aparecen autores que reconocen que la razón humana es dialógica y, por tanto, el criterio para decidir sobre la moralidad de las normas es el diálogo que se celebre entre todos los afectados por ellas y que llegue a la convicción por parte de todos los involucrados de que las normas son correctas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa I*, 3a. ed., Madrid, Taurus, 2001, p. 427. La teoría de la acción comunicativa puede resarcir las debilidades que hemos descubierto en la teoría weberiana de la acción, pues no se empecina en la racionalidad con arreglo a fines como único aspecto bajo el que las acciones pueden criticarse y corregirse... Las acciones reguladas por normas encarnan un saber práctico-moral. Pueden ser cuestionadas bajo el aspecto de rectitud. Cuando tal pretensión de rectitud se torna problemática, puede, al igual que la pretensión de verdad, convertirse en tema y ser examinada discursivamente. Cuando se producen perturbaciones en el uso regulativo del lenguaje puede recurrirse al discurso práctico como forma de proseguir, con otros medios, la acción consensual. En las argumentaciones práctico-morales los participantes pueden examinar, tanto la rectitud de una determinada acción en relación con una norma dada, como también, en un segundo

Esta posición recibe los nombres de ética dialógica, ética comunicativa o ética discursiva. Desde su óptica, se puede diferenciar entre dos tipos de racionalidad que pueden utilizar los interlocutores de un diálogo: la *racionalidad comunicativa*, de que hace uso quien considera a los afectados por una norma como interlocutores perfectamente legitimados para exponer sus intereses y para ser tenidos en cuenta de modo significativo en la decisión final, de modo que la meta del diálogo es llegar a un acuerdo que satisfaga los intereses de todos los afectados por ella; y la *racionalidad estratégica*, de que hace uso quien considera a los demás interlocutores como medios para sus propios fines y se plantea el diálogo, por tanto, como un instrumento, en el que trata de intuir qué jugadas pueden hacer los demás para preparar la suya y ganarles.

Distinguir entre *racionalidad comunicativa* y *racionalidad estratégica*, tiene gran interés para construir una ética pública como lo propusimos al inicio de esta propuesta.

La ética discursiva es, en principio, deontológica porque no se ocupa directamente de la felicidad ni de las consecuencias, sino de mostrar cómo la razón humana ofrece un procedimiento para decidir qué normas son moralmente correctas: entablar un diálogo entre todos los afectados por ellas, que culmine en un acuerdo no motivado por razones externas al diálogo mismo, sino porque todos están convencidos de la racionalidad de la solución.

En este caso se transitaría de la autonomía individualista a la generación del consenso, que también podría considerarse fuente de deberes, por acuerdo o por contrato. La función pública entonces, debe regirse por la racionalidad estratégica, dirigida a obtener el máximo beneficio social, mientras que el momento moral es el de la racionalidad comunicativa.

De lo anterior se desprende que las normas jurídicas aprobadas mediante un proceso formal y que se constituyen en leyes que se imponen para establecer la conductas permitidas por el orden jurídico así como las sanciones para quienes no las observan, constituyen lo que hemos llamado la racionalidad estratégica que está a cargo de los órganos del Estado para su cumplimiento, mientras que la racionalidad comunicativa quedaría en el terreno de la ética.

paso, la rectitud de esa norma misma. Este saber se transmite en forma de representaciones morales y jurídicas.

Eso es, el derecho prescribe los comportamientos y a pesar de que el servidor público considere inadecuada la norma, la cumple por estrategia, por miedo a la sanción, mientras que para sentirse obligado moralmente el servidor público necesita estar convencido de que la norma es correcta, porque nadie le va a sancionar si no la cumple, sino él mismo.

Ahora bien, para referirnos a la ética aplicada cuyo objeto es precisamente poner en práctica los resultados obtenidos en la fundamentación de la ética pública, la tarea siguiente es proponer de qué modo se puede tomar decisiones, considerando los distintos puntos de vista filosóficos sobre la ética.

La fundamentación filosófica puede proporcionar el criterio racional, pero éste no puede aplicarse sin tener en cuenta las circunstancias en las que se realiza la actividad del Estado; en otras palabras, los bienes internos que cada una de estas actividades debe proporcionar a la sociedad, qué metas debe perseguir y qué valores y hábitos es preciso incorporar para alcanzarlas.

Hablar de la ética aplicada a la función pública, implica referirse a Max Weber, quien al preguntarse sobre el tipo de moral que debe encarnar un político, en célebre conferencia “Política como vocación”, distingue entre la *ética de la convicción o de la intención* y la *ética de la responsabilidad*.<sup>17</sup>

La ética de la convicción o de la intención, prescribe o prohíbe ciertas acciones incondicionalmente como buenas o malas en sí, sin detenerse a valorar las condiciones en que deben realizarse u omitirse, ni prever la consecuencias futuras de las decisiones que se tomen; en cambio, la *ética de la responsabilidad* ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de las propias decisiones y las circunstancias en que se toman.

De acuerdo con el planteamiento de Weber, sería injusto conforme a la ética de la convicción creer que quienes se inclinan por practicarla son indiferentes a las consecuencias de sus acciones. Lo que ocurre en este caso es que quienes adoptan este criterio sustentan sus acciones sólo en el mandato, es decir en la obediencia ciega y absoluta a las prescripciones. Están convencidos de actuar de un modo concreto porque así lo ordena la norma, ubicándose en un nivel convencional que corresponde a una situación heterónoma, y a quienes así actúan les resulta imposible creer que de una ac-

<sup>17</sup> Weber, Max, *El político y el científico*, trad. José Chávez Martínez, 7a. ed., México, Ediciones Coyoacán, 2001, pp. 69-71.

ción mala puedan seguirse consecuencias buenas o que de una acción buena puedan seguirse malas consecuencias.

En caso de que así sea, el que tomó una decisión siguiendo ciegamente el mandato por la ética de la convicción, no se sentirá responsable de las consecuencias de sus acciones. Responsabilizará al mundo, a la necedad de los hombres o a la voluntad de Dios por haberlas hecho así, al no entender la irracionalidad ética del mundo. Se trata de un “racionalista” cósmico ético. Por eso prohíbe recurrir a medios dudosos bajo pretexto de conseguir un fin bueno, porque para él nunca un buen fin justificará la elección de un medio dudoso.

Sin embargo, agrega Weber, la ética de la convicción choca en múltiples ocasiones con las “antinomias de la acción”, porque

No hay ética en el mundo que pueda substraerse al hecho de que para alcanzar fines “buenos” haya que recurrir, en muchos casos a medios moralmente dudosos o, por lo menos, arriesgados; tanto más cuanto que son posibles las consecuencias laterales moralmente negativas y hasta existe gran probabilidad de que así sea.<sup>18</sup>

De hecho, todas las religiones se han visto obligadas a justificar una violencia mínima, temas como la aplicación de la pena de muerte, la penalización del aborto o la represión violenta de movimientos rebeldes, son ejemplos de cómo estas éticas de la convicción se han visto obligadas a legitimar un mínimo de violencia, un medio dudoso por un fin bueno.

Por el contrario, quien actúa apegado a una ética de la responsabilidad toma en consideración todas las fallas del hombre medio y siempre aceptará las consecuencias imputables a su elección.

En este punto apunta Weber que el político puro, ético de la responsabilidad, carente de convicciones, es también inaceptable, porque se transforma en un calculador de consecuencias, en un pragmático inmoral, que ya no sirve a la causa para la que fue electo. Por eso, ha de servir a la causa para la que fue nombrado o electo de la que dice estar convencido, porque es ella la que da sentido a su actividad.

La actitud moral del político no puede inclinarse por la pura convicción ni por el puro pragmatismo, ambos en estado puro son inmorales. Entre la

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 70.

convicción intolerante y el pragmatismo del “todo se puede”, la actitud que conviene al político es la responsabilidad convencida, que se sustenta en la libertad para discernir racionalmente la acción a ejecutar en congruencia con los fines de función pública.

Para ello, debe considerarse el fin que legitima, da sentido a la función pública, y obliga a tomar decisiones cuyas consecuencias es preciso valorar precisamente para alcanzar ese fin; y no puede diseñar *a priori* las acciones concretas que sí deben ser hechas y las que deben ser evitadas, prescindiendo de los contextos en que se desarrollan.

Por eso la ética discursiva defiende que a la hora de actuar es preciso mediar la racionalidad comunicativa con la estratégica; esto equivale a considerar que los códigos de conducta ética que se establecen al interior de las organizaciones, en este caso las entidades de la administración pública, se sometan a análisis y discusión por parte de quienes tienen que cumplirlos, que se analicen, que se establezcan alcances, límites y consecuencias tanto de las acciones como de las omisiones en el cumplimiento de estos mandatos, con el fin de que los agentes de la burocracia o de la administración estatal, conozcan y se apropien del sentido y significado de la normativa contenida en dichos códigos.

Por otra parte, la racionalidad estratégica tiene que ver con la formulación de las normas jurídicas que aprobadas por el órgano legislativo, y aplicadas por los órganos administrativos o jurisdiccionales competentes, garanticen el efectivo imperio de la ley.

Entender la ética como un conjunto de normas que deben acatarse sin atender a las circunstancias en que el sujeto debe actuar, ni a las consecuencias que ocasione su actuación, hace que se desvirtúe su intención, y quien obra en contra de estos mandatos, actúa de forma inmoral acorde con lo que Max Weber llamó la ética de la convicción tal como se concibe en la moral heterónoma.

Charles Garofalo y Dean Geuras, al considerar que una sola teoría filosófica no aporta un sustento completo para la ética de la administración pública, proponen la unificación de los principios compatibles de las filosofías objetivas o positivistas y advierten que esta unidad es inseparable de los tres roles de los servidores públicos; como agentes, expertos y administradores y realizando estas conexiones en la dirección y el campo político se provee al servidor de una amplia perspectiva: diálogo, discernimiento y justificación de sus decisiones y acciones.

Subrayan las nociones de autonomía y responsabilidad en la conducta ética de los servidores públicos. La autonomía como libertad para decidir y actuar moralmente y la responsabilidad humana para ejecutar las acciones con la convicción de que su actuación es juiciosa, deliberada y consecuente con los principios del servicio público y argumentan que la perspectiva ética integrada puede ayudar al administrador público a actuar como demócrata y tecnócrata a la vez, esto es la comprensión de los aspectos éticos y técnicos de la responsabilidad administrativa.

En nuestro país, se cuenta con una estructura de instrumentos jurídicos de control de la función pública; con carácter fundamental forma parte de este esquema el capítulo IV de la Constitución Política, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley Federal de Transparencia, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En fecha reciente, por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>19</sup> la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo fue denominada Secretaría de la Función Pública, con énfasis para “formular y conducir la política general de la administración pública federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere”.<sup>20</sup>

Acciones como ésta, al insertarse en las leyes ponen de manifiesto la voluntad política e intención de generar confianza y certidumbre en la ciudadanía respecto de la conducción de los asuntos públicos; sin embargo, tenemos que reconocer que la normativa por sí misma es insuficiente para edificar esa obra quimérica que significa la incorporación de la ética a la función pública. En el mismo tenor se pronuncia Alejandro Navas,<sup>21</sup> ante la reforma educativa en España para introducir la educación cívica,

Un rasgo propio de la visión tecnocrática es la desmedida confianza en la capacidad de las leyes para cambiar la realidad. Los gobernantes y legisladores parecen dar a entender que todo estará resuelto una vez que las nuevas leyes sean

19 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de mayo de 2003.

20 Artículo 37, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

21 Navas García, Alejandro, “¿Es posible hoy la educación para la ciudadanía?”, en Naval, Concepción y Laspalas, Javier (eds.), *op. cit.*, nota 13, p. 174.

publicadas en los correspondientes diarios oficiales y no se repara en que el papel lo soporta todo y que en la realidad, tan terca, no se pliega sin más a los deseos, aun bien intencionados, de los agentes políticos.

En cuyo caso los códigos de ética y las doce tablas moralistas corren el riesgo de convertirse en monumentos, a menos que desde sus raíces se erradique el problema y se echen los cimientos que permitan fincar la estructuras de la moral pública de los servidores públicos en un entorno donde impere el mérito, el desempeño profesional y la actitud de cambio, además de salarios decorosos e incentivos económicos.

Las normas jurídicas plasmadas en los textos legales engendrados por el Legislativo, tienen que nutrirse de la savia de los órganos administrativos y jurisdiccionales para que con la aplicación justa y prudente den vida a los ordenamientos, hasta alcanzar madurez en la conciencia y en la conducta de sus destinatarios.

#### IV. UNA ÉTICA CÍVICA COMO MARCO

Frente a una realidad avasallante que como torbellino complica el origen del fenómeno y confunde causas con efectos, nos queda una y otra vez recurrir a la tarea formativa de la educación.

No es suficiente ser miembro de una colectividad, hay que sentirse parte de ella; ésta es una condición insoslayable del cuerpo político. He ahí el reto y el objeto de la educación, “dado el principio republicano de la soberanía popular, se produce una exigencia para forjar una ética común que introduzca una cohesión mínima en el todo social”.<sup>22</sup>

Esta ética mínima significa coincidir en lo fundamental, en los valores que atraviesan todo el tejido y el entramado social como son los valores de libertad, igualdad y solidaridad, el respeto a los derechos humanos, la tolerancia activa y un *êthos* dialógico.

22 Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación*, México, IFE, 1998, p. 63.