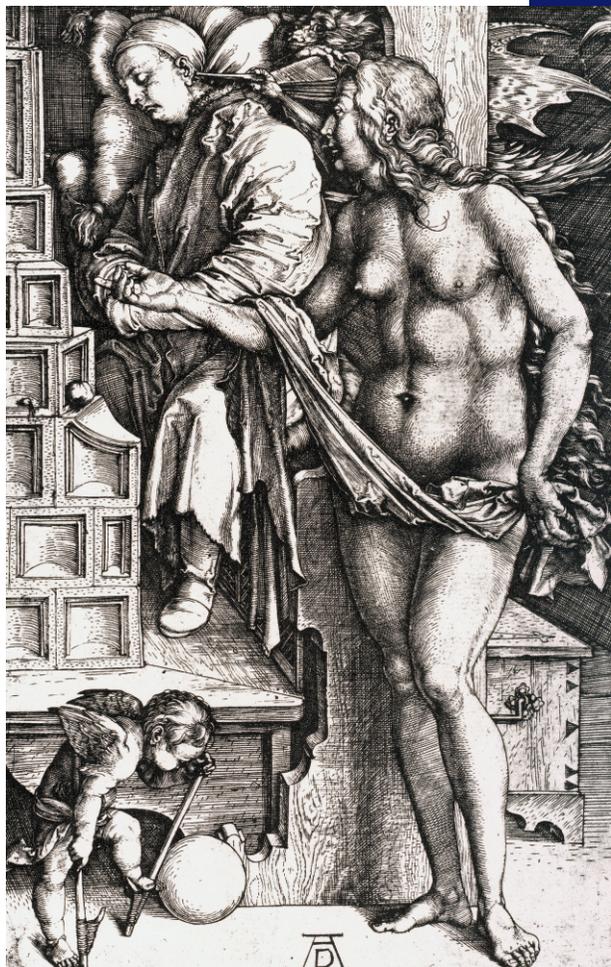


Colección
Cuadernos de ética para
los servidores públicos

16

Lineamientos para la construcción de un Buen Gobierno

Oscar Diego Bautista



Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM



Poder Legislativo del
Estado de México



**Junta de Coordinación
Política de la
LVIII Legislatura del
Estado de México**

PRESIDENTE

Diputado Aarón Urbina Bedolla

VICEPRESIDENTES

Diputado Héctor Miguel Bautista López

SECRETARIO

Diputado Victor Manuel Estrada Garibay

VOCALES

Diputado Alejandro Agundis Arias
Diputado Higinio Martínez Miranda
Diputado Óscar González Yañez

CONTRALOR DEL PODER LEGISLATIVO
M. en C. Victorino Barrios Dávalos



**Universidad Autónoma del Estado
de México UAEM**

RECTOR

Dr. en D. Jorge Olvera García

SECRETARIO DE DOCENCIA

Dr. Alfredo Barrera Baca

**SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y
ESTUDIOS AVANZADOS**

Dra. Ángeles María del Rosario Pérez Bernal

Facultad de Derecho

ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN

Dr. Enrique Uribe Arzate

SUBDIRECTORA ACADÉMICA

Mtra. Alma Regina Dávila Sámano

**COORDINADORA DEL CENTRO DE
INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS,
JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA**
Dra. Alejandra Flores Martínez

Ilustración de portada: Albert Dürer (1471-1528), *El sueño* (1500), en: Paul André (coordinador) (1996), *The Renaissance Engravers. Fifteenth and sixteenth Century. Engravings, Etchings and Woodcuts*, Besancon (France), Parkstone Publishers, p. 29.

Primera Edición

ISBN Volumen: 978-607-422-452-8

ISBN Obra completa: 978-607-422-204-3

© Derechos Reservados conforme a la Ley

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Plaza Hidalgo s/n, C.P. 50000, Toluca, Estado de México

Tel. 01 (722) 279 64 00 ext. 3320

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO (UAEM)

Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal

y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho

Ciudad Universitaria

Cerro de Coatepec s/n Toluca, 50110, México

Tel: 01 (722) 214 83 24

Corrección de estilo: Nuria Ferreira Mañá

Diseño: Edgar A. Rodríguez Cuevas

LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN GOBIERNO

OSCAR DIEGO BAUTISTA¹

¹ Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Científico investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). odiegomx@yahoo.com.mx

Índice

Presentación	9
Introducción	11
1. Conceptos de gobierno y buen gobierno	11
1.1 La razón de ser de un gobierno	11
1.2 El buen gobierno del siglo XXI	14
2. Lineamientos para un Buen Gobierno	22
2.1 Construcción de cimientos	23
2.2 Plan de acción	25
2.3 Elaboración de un código de ética o Código de Gobierno	29
2.4 Evaluación y seguimiento	32
3. Beneficios de fomentar la ética pública	33
Bibliografía	35

A menos que los filósofos gobiernen en los Estados, o los que ahora son llamados reyes y gobernantes filosofen (busquen la sabiduría) de modo genuino y adecuado, y que coincidan en una misma persona el poder político y la filosofía, y que prohibiéndose rigurosamente que ambos marchen separadamente (...) no habrá fin de los males para los Estados, ni tampoco para el género humano.

Platón, *La República*, 473 d.

Mi corazón me impulsa a enseñar a los atenienses esto: que muchísimas desdichas procura a la ciudad el mal gobierno, y que el bueno lo deja todo en buen orden y equilibrio, y a menudo apresa a los injustos con cepos y grilletes; alisa asperezas, detiene el exceso y borra el abuso, y reseca los brotes de un progresivo desastre, endereza sentencias torcidas, suaviza los actos soberbios, y hace que cesen los ánimos de discordia civil, y calma la ira de la funesta disputa, y con Buen Gobierno todos los asuntos humanos son rectos y ecuánimes.

Solón de Atenas, *Eunomía*, (Fragmento 3, 3D)

PRESENTACIÓN

En el mes de julio del presente año, *Transparencia Internacional* presentó los resultados del *Barómetro Global de la Corrupción 2013*, el cual recoge la evaluación de 114 mil ciudadanos en 107 países sobre el nivel de corrupción existente en: partidos políticos, sector privado, poder legislativo, medios de comunicación, policía, poder judicial, sanidad, educación, entre otros. También registra datos sobre el nivel de sobornos en cada país, así como la actitud ciudadana ante la corrupción. En consecuencia, son los ciudadanos quienes califican el papel que desempeñan sus gobiernos y sus partidos políticos.

A nivel mundial, la encuesta arrojó datos que evidencian a los partidos políticos como la institución más corrupta, con una puntuación de 3,8 sobre 5, donde 1 significa “para nada corrupto” y 5 “extremadamente corrupto”.

En América Latina, la corrupción sigue siendo un tema latente y de vital importancia. No es de extrañar que los partidos políticos sean la institución peor calificada por los encuestados al otorgarles 4,2 puntos en una escala en la que 5 es “corrupción extrema”. La policía (4,0) y el poder judicial (3,9) mantienen una constante caída de su imagen. En promedio, 58% de los ciudadanos de la región percibe más corrupción que hace dos años, no obstante, es alentador saber que 79% siente el deseo de actuar para frenarla.

En dicha encuesta Argentina y México son considerados como los más corruptos del hemisferio occidental, 72% y 71% de los consultados, respectivamente, creen que la corrupción se incrementó en su país.

Todo gobierno que se asuma como responsable no debe hacer caso omiso al incremento de la corrupción en las instituciones del Estado, por el

contrario, tiene que tomar en serio esta percepción ciudadana y dar respuesta con la puesta en marcha de políticas públicas concretas encaminadas a detener la corrupción.

En la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, dicho problema no es baladí, de ahí que desde 2009 inició la publicación, en coedición con la Universidad Autónoma del Estado de México, de una colección de materiales titulada *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos*, cuyo fin es prevenir y combatir la corrupción mediante la generación de una cultura ética que rescate valores, virtudes y principios, y los fortalezca en los servidores públicos del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los tres ámbitos de gobierno, de los organismos autónomos, y en general, de quienes laboran en el sector público.

Por esta y otras razones, es grato presentar el cuaderno número 16 titulado: *Lineamientos para la construcción de un Buen Gobierno*.

El trabajo que aquí se presenta tiene doble propósito, abordar bajo el enfoque de disciplinas como la ética y la política, el concepto de “Buen Gobierno” a partir de varias definiciones y principales características; y a su vez, plantear lineamientos que permitan construir una cultura ética en los servidores públicos con el objetivo de fortalecer los principios y valores éticos.

Algunas personas estudiosas de la política consideran que los políticos pueden actuar de manera ejemplar para poner freno a la corrupción, sin embargo, no debe olvidarse que las causas fundamentales que ocasionan que un servidor público cometa actos corruptos son la codicia, avaricia, el anhelo de poder, y éstas anidan porque existe un vacío e ignorancia de conocimientos en materia ética. Cuando existe ese vacío las prácticas corruptas aparecen de inmediato. Por tanto, sólo la interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas pueden cubrir la carencia que el contexto produce. Desde esta perspectiva, la ética es la mejor forma de control para prevenir la corrupción en gobernantes y funcionarios públicos.

Victorino Barrios Dávalos
Contraloría del Poder Legislativo LVIII Legislatura
Toluca, agosto de 2013

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se estructura en dos partes. Por un lado aborda, bajo el enfoque de disciplinas como la ética y la política, el concepto de “Buen Gobierno”, partiendo de varias definiciones y señalando algunas de sus características; por otro, se plantean una serie de lineamientos que permiten ir construyendo una cultura ética en los servidores públicos que fortalezca los principios y valores éticos.

1. CONCEPTOS DE GOBIERNO Y BUEN GOBIERNO

1.1 La razón de ser de un buen gobierno

Antes de señalar qué es un buen gobierno o qué implica no serlo, se debe comenzar por definir qué son los gobiernos y cuándo, cómo y para qué surgen.

Los gobiernos son la forma de representación de los Estados, en tanto que el Estado es la forma de organización de una comunidad política. Los Estados crean cargos con funciones específicas para encomendar responsabilidades. Estos cargos tienen un grado de responsabilidad muy elevado por lo que requieren de un grupo reducido de personas capaces para su conducción. Ese pequeño grupo de personas constituye el gobierno.

El gobierno es, por tanto, la forma como se manifiesta el Estado, la realidad visible del Estado; el gobierno es, de hecho, el supremo poder del Estado.

La designación de cargos públicos para la administración de los gobiernos no es otra cosa sino el otorgamiento de honores del Estado. Los individuos que reciben dichos honores son elegidos para representar a la comunidad política, velar por su protección, trabajar para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones y, de esta manera, dar solución a la pluralidad de demandas ciudadanas. Quien ocupa un cargo público debe honrarlo y respetarlo.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que la razón de ser de un gobierno es ver por el buen funcionamiento del Estado, garantizar su conservación así como cumplir con sus funciones encomendadas. Las funciones básicas de un gobierno señaladas por la ciencia política son las siguientes:

- a) Trabajar por el bien común
- b) Ejercer la justicia con equidad para todos los ciudadanos
- c) Formar ciudadanos virtuosos
- d) Garantizar el mantenimiento de la libertad
- e) Satisfacer las necesidades básicas de la comunidad política.
- f) Lograr la felicidad de la comunidad

Aunque todos los gobiernos tiene por función gobernar, algunos lo hacen bien y otros mal. Se gobierna bien cuando los elegidos, además de preparación, capacidad y vocación de servicio, poseen valores éticos como templanza, valentía, prudencia, sentido de justicia, autoridad, sabiduría. Dicho de otro modo: son dueños de sí mismos y se comportan con ecuanimidad y madurez en todo acto que llevan a cabo.

Los autores de la teoría política clásica son claros al señalar que quienes aspiren a ocupar altas responsabilidades de gobierno deben poseer un perfil que incluya al menos tres cualidades: a) capacidad para las responsabilidades del cargo, b) lealtad para con la constitución establecida y para la comunidad a la que representan y, c) virtud y justicia (Aristóteles, *Política*, 1309 a, 44-46). Si quien gobierna no es temperado, ecuánime, prudente o justo, ¿cómo podrá gobernar bien? De ahí que una condición previa para un Buen Gobierno sea que los individuos que lo conforman posean virtudes éticas en su plenitud, porque gobernar no es fácil, por el contrario, implica una gran preparación, incluso una preparación desde la infancia y ligada a toda la vida, como lo señala Edmund Burke al decir: “La ciencia del Gobierno, que es práctica en sí y dirige a tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y

observadora que sea porque el gobierno es un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas” (Burke, 1996, 22-23).

También decían los antiguos griegos que así como para llegar a ser padre primero se tuvo que ser hijo, para ser gobernante se tuvo forzosamente que ser gobernado. Igualmente, si se fue buen hijo hay cierta garantía de ser buen padre, por lo que si se fue un buen gobernado existe mayor posibilidad de que se sea buen gobernante. Es imposible llegar a ser un buen gobernante sin haber sido gobernado porque entonces se desconocen las necesidades básicas y los requerimientos de la comunidad política.

Para gobernar se necesita una amplia preparación, acompañada de experiencia y madurez. El arte de gobernar implica un compromiso con el conocimiento, no sólo político sino también con disciplinas como la ética, la historia, la filosofía o el Derecho. Compromiso este para pocos, pues no todos tienen la capacidad y voluntad para prepararse. Sin embargo, existe una multitud de aspirantes a gobernar que, aun incapaces y faltos de preparación, pretenden poseer virtud y se creen capaces de ocupar los cargos de gobierno. Y en ocasiones, logran ocuparlos sin merecerlos.

Los griegos decían que los conocimientos políticos son la cúspide de los conocimientos humanos y que solo se llega a ellos a lo largo del tiempo, previa dedicación y constancia. Cicerón sostenía que “los hombres que sabían de las constituciones políticas y sus cambios no eran hombres sino dioses porque esta materia es divina”.

Un gobierno bien formado tiene siempre en la mira el bien de la sociedad, nunca el personal o el de alguna de las partes. He aquí la razón de ser de todo gobierno: gobernar para la totalidad de la comunidad política, servir a la sociedad, no servirse de ella.

Es responsabilidad del gobierno buscar el equilibrio entre los diversos grupos o sectores del Estado, impedir que existan grupos que se vuelvan todopoderosos, no tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos, pues esto crea insolencia hacia el Estado. También debe saber orientar a todas las partes hacia la sana convivencia, para lo cual es básica la ética en los gobernantes, la cual se logra a través de la educación y el fomento de valores.

Los gobiernos son necesarios pues sin gobernantes un Estado no puede existir; si nadie se preocupa de los intereses del Estado, este simplemente muere o es aprovechado por pequeños grupos para beneficio propio. Por lo tanto, se hace imprescindible la existencia de individuos aptos para gobernar y leales al Estado.

Gobernar no para todos sino para unos cuantos, a los que se privilegia, da lugar al gobierno injusto o mal gobierno el cual corrompe los fines para los que fue creado. Un gobierno injusto puede llegar a un grado tal de perversidad que coloca a los mismos servidores públicos en situaciones indignas al tener que obedecer dictados que en lugar de beneficiar a la sociedad la perjudican. Conviene recordar aquella frase que dijera Petronio: “El que ataca a los extraños se llama criminal, pero el que ataca a los amigos es un monstruo” (Petronio, *El Satiricón*).

1.2 El buen gobierno del siglo XXI

Una vez aclarado qué es un gobierno, y determinadas su misión y razón de ser, conviene precisar cuándo nos encontramos ante un Buen Gobierno. La primera cuestión a la que nos enfrentamos es la de identificar los criterios para poder discernir cuándo un gobierno es bueno y cuándo no lo es. Si no contamos con criterios definidos, podemos perdernos en disquisiciones gratuitas que no conducen a ningún lado. Es a través de las disciplinas de la ética y la política como se obtienen elementos clave que sirven de referentes para identificar un gobierno y poder calificarlo de “bueno” o “malo”. Dichos elementos se exponen a continuación.

Desde la antigüedad, tanto en Oriente como en Occidente los grandes pensadores fueron claros en sus enseñanzas al afirmar que el fin máximo de todo gobierno es la *felicidad* de la comunidad política.

Al respecto, Confucio escribió: “El resultado del buen gobierno consiste en que sean felices los que están próximos y en que acudan a él los que están lejos”, en tanto que Aristóteles afirmaba: “Es feliz (...) un Estado que esté bien gobernado” (*Política*, Libro VII, 1324 b, 59 y 1325 a, 1-3).

De esta manera, en aquellas constituciones donde los ciudadanos son felices hay un buen gobierno, en tanto que si existe dolor, ira, tristeza, resentimiento, nos encontramos ante un mal gobierno.²

Igualmente, la teoría política clásica señala que todo gobierno debe buscar el *bien común* o bien de la comunidad política. Cuando no se procede así sino que son bienes particulares o bienes dirigidos un grupo de individuos en el poder los que se persiguen, estaríamos ante la presencia de un mal gobierno. En palabras de Villoria:

El buen gobierno debe buscar el bien común, debe buscar una sociedad segura, próspera y equitativa, debe intentar generar impactos positivos en el país. Para ello, debe construir una buena administración; el buen gobierno incentiva y apoya una buena administración, es decir, una administración profesional y competente. El buen gobierno debe aportar visión y liderazgo; la buena administración, eficacia, eficiencia y, sobre todo, imparcialidad, y los dos juntos generar condiciones para que se logre el bien común (Villoria, 2011, 18).

Otro elemento para calificar a un buen gobierno, expuesto también desde la antigüedad, es la *virtud* en gobernantes y gobernados. En el caso de los gobernados, Aristóteles escribió: “El más elevado de los fines de la ciencia política se encarga de hacer que los ciudadanos sean personas de una cierta cualidad y dotados de bondad capaces de realizar acciones nobles” (*Ética Nicomaquea*, 1099 b, 52), mientras que el sabio Confucio afirmó: “El que gobierna tiene que hacer que los gobernados sean rectos” (*Analectas*, Libro XII, XVII, 147).

² Es de señalar que el concepto de felicidad puede ser relativo y dar pie a confusiones. Aristóteles, al tratar el tema, señala que es común entender por felicidad aquello de lo que se carece, se anhela o se desea; el pobre quizá entienda por felicidad la satisfacción de lo que carece mientras que el rico aquello que más anhela, es decir, la riqueza, en tanto que para el incontinente serán los placeres lo anhelado, y así sucesivamente. Para el pensador griego la felicidad de un individuo es la suma de varios elementos que abarcan tres aspectos generales: a) los bienes del alma (inteligencia, capacidad de deliberación y razonamiento así como la posesión de virtudes éticas), b) los bienes del cuerpo (gozar de todas las partes del cuerpo acompañado de salud y belleza) y, c) los bienes externos (poseer un hogar, un empleo, un patrimonio para cubrir los gastos básicos, tener pareja, familia, amigos, etc.). La posesión e interacción de los elementos anteriores, dice el autor, da la felicidad. Para una mayor explicación de este concepto Cfr. Aristóteles: *Ética Nicomaquea*, *Ética Eudemia* así como *Magna Moral* o *Gran Ética*.

Allí donde los ciudadanos son virtuosos existe preocupación y conciencia, sea en los mismos ciudadanos, sea en el Gobierno, por formar en la virtud; estaríamos entonces ante un buen gobierno. Aquellas comunidades en las que predominan los vicios, los males y la división son prueba de un mal gobierno. Lo que marca una y otra situación no es otra cosa sino la educación, en el sentido clásico del concepto. Que los ciudadanos posean un alto nivel de educación acompañado de valores se debe a la existencia de un buen gobierno; en contraste, el analfabetismo, un bajo nivel educativo, un difícil acceso a la educación, servicios educativos deficientes aunado a una fuerte presencia de antivalores en la sociedad tienen su origen en un mal gobierno.

La *virtud* en los gobernantes, es imprescindible ya que “Si hay algún hombre virtuoso que es mejor que los demás hombres virtuosos del Estado, según el principio de justicia, este hombre deberá gobernar, (Aristóteles, *Política*, Libro III, 1283 b, 29-32).

Por un lado, la virtud en gobernantes y gobernados consolida al Estado: “Cualquier Estado que verdaderamente se llame así, y que no sea solamente de nombre, debe atender a la virtud” (Aristóteles, *Política*, Libro III, 1280 b, 11-12); por otro lado, lo preserva: “La mejor defensa de un Estado se haya en la decidida voluntad de sus habitantes, la cual se conquista por medio de un gobierno humanitario y justo” (Confucio, *Meng-Tse*, Libro I, Cap. IV, 174).

La *libertad* es otro elemento importante para saber si se está ante la presencia de un buen gobierno. El hombre libre es aquel que puede gobernarse a sí mismo y es capaz de dominar sus deseos por medio de la razón. Y esto no lo hace por reprimirse sino porque ha logrado colocarse a un nivel de conciencia y madurez que le permite actuar con deliberación en cada acto que realiza. La libertad, entendida como una virtud ética, va acompañada de ciertos elementos, implica cierta sabiduría, poseer algunos conocimientos acompañados de educación.

Respecto a la libertad de los pueblos, la teoría política sostiene que hay dos condiciones para que un Estado sea llamado como tal, a saber, riqueza y libertad. (Aristóteles, *Política*, 1283a). La riqueza proporciona la autosuficiencia; la libertad concede la soberanía, autonomía e independencia. Donde existen pueblos o comunidades que gozan de libertad y la mantienen gracias a la preocupación de sus gobernantes, hay un buen gobierno; en aquellas

comunidades donde se vive sometido, ya sea por los mismos gobernantes o por extranjeros, nos encontramos ante un mal gobierno. Es responsabilidad de los representantes del Estado evitar que el pueblo caiga en la esclavitud. Si un gobierno esclaviza a su propia comunidad es un gobierno tirano. Cuando se gobierna un pueblo se pretende, no que viva como esclavo, sino que sea libre.

Otro elemento que sirve de referente para saber si en un Estado existe o no un buen gobierno es la *equidad*. Que no existan diferencias marcadas entre las partes del Estado es consecuencia directa de que el gobierno se desempeña con imparcialidad; si existen evidencias que demuestran grandes diferencias de clase, desigualdad de oportunidades así como privilegios en un sector de la comunidad política, nos hallamos ante un mal gobierno.

La *justicia* es otro elemento para discernir en este tema. Allí donde los ciudadanos padecen agravios y humillaciones sin castigo, violaciones a sus derechos e impunidad, hay un mal gobierno; el respeto a los derechos y a la dignidad humana así como la justa aplicación de la ley es prueba de un Buen Gobierno. “La justicia y la virtud cívica son necesarias para un buen gobierno” (Aristóteles, *Política*, Libro III, 1283 a, 31-33).

Cuando la *salud mental* de la comunidad es buena y esta se acompaña de sanos principios y valores (honestez, colaboración, bondad, amistad), estamos ante a un Buen Gobierno; por el contrario, cuando la salud mental está ausente y el rencor, el odio, la descortesía, la insolidaridad o la violencia campan por sus respetos, primando los antivalores en las conductas, estamos ante un mal gobierno.

Si los ciudadanos tienen garantizados los *mínimos de bienestar*, es decir, si el gobierno a través de sus instituciones y políticas públicas cubre y asegura las necesidades básicas para que todo ciudadano viva de forma digna: educación, salud, empleo, vivienda, alimentación y transporte, estaríamos ante la presencia de un Buen Gobierno; por el contrario, cuando el ciudadano carece de los mínimos de bienestar llevando una vida degradante e indigna, cuando existen familias que viven en la ignorancia, enfermas, sin techo, desempleadas y hambrientas, cuando el gobierno las abandona en su pobreza y soledad, avocándoles incluso a la indigencia, estaríamos ante un mal gobierno.

Otro elemento fundamental para saber si estamos ante un buen gobierno es la importancia concedida a una cultura de la legalidad tanto en gobernantes como en ciudadanos, traducida en el establecimiento de leyes justas y en el respeto por las mismas. En palabras de Aristóteles: “El término <buen gobierno> debe entenderse en dos sentidos: por una parte, buen gobierno implica obediencia a las leyes establecidas y, por otra parte, implica que las leyes establecidas que los ciudadanos observan sean excelentes” (*Política*, Libro IV, 1294 a, 6-9).0.

Sin duda, los parámetros para lograr la calificación de buen gobierno no son fáciles. Quienes sean conscientes de todo lo que implica la política así como de los desafíos que supone gobernar, exigirán a los gobernantes que sean personas bien preparadas, competentes, con gran capacidad de lógica y raciocinio para poder enfrentarse a situaciones y dilemas verdaderamente difíciles. Cuando un Estado tiene pocos recursos, ¿a qué se debe dar prioridad? ¿a la educación o al trabajo? ¿a la salud o a la vivienda? ¿a la justicia o a la libertad? La situación se complica si, a los pocos recursos, se añade el problema de la corrupción, mediante sus múltiples facetas: desvío de recursos, derroche, patrimonialización de lo público, robo de hormiga, negligencia, etc.

Hay otras cuestiones que se hace necesario plantear en torno a la consideración de buenos y malos gobiernos: ¿Es posible lograr la felicidad de la comunidad política sin una ciudadanía virtuosa?, es decir, ¿se puede gozar de un buen gobierno cuando la ciudadanía es viciosa y corrupta? ¿Si contamos con individuos virtuosos en el gobierno podrán estos alcanzar los fines de un buen gobierno sin las instituciones adecuadas? En sentido inverso, si contamos con instituciones ideales pero las personas que las manejan no son las idóneas, ¿se podrán alcanzar los objetivos de un buen gobierno?

Las preguntas anteriores conducen a la idea de que, en tanto que gobernantes y gobernados no logren la virtud y la ejerzan en las múltiples actividades diarias relacionadas con su misión, será difícil contar con un buen gobierno.

Por otro lado, algunos teóricos de la política contemporáneos (Habermas, Villoria, Dahl) consideran al buen gobierno en base a dos criterios democráticos: a) la forma de llegar al poder y, b) la legitimidad que se tenga ante la ciudadanía. En el primer caso, ponen énfasis en si el acceso al

poder se realizó por mecanismos legales, es decir, si se celebraron elecciones o si tuvo lugar un golpe de Estado. En el segundo caso, la legitimidad se apoya en la aceptación de la ciudadanía, lo cual, según Manuel Villoria, se corrobora a través de las encuestas.

Un buen gobierno es el que tiene poder suficiente para controlar territorio y gobernar, mejor aún, el que consigue la aceptación de los gobernados, en última instancia el que está legitimado, no importa cómo ni por qué. Para ver si un gobierno es “bueno”, desde esta perspectiva “realista”, lo esencial en este momento histórico sería comprobar las encuestas que nos indiquen el porcentaje de confianza ciudadana que tienen los distintos gobiernos analizados” (Villoria, 2011, 4).

No obstante, este mismo autor reflexiona y señala que no es suficiente la legitimidad para contar con un Buen Gobierno cuando dice: “Un gobierno autocrático y corrupto, si obtiene el asentamiento ciudadano de una u otra forma será exitoso pues está legitimado (...) Puede ser exitoso en su legitimación y ser un mal gobierno éticamente” (Villoria, 2011, 4, 5).

Es de señalar que los criterios democráticos mencionados no necesariamente indican que se está ante un buen gobierno. Existen gobiernos considerados como democráticos que llegaron al poder mediante elecciones fraudulentas, compra de votos y manipulación de la voluntad ciudadana. Y una vez en el poder, cuentan con una serie de mecanismos institucionales para legitimarse. Trabajan con encuestadores propios, con líderes de opinión en radio, prensa, televisión, verdaderos demagogos que hacen de la mentira un instrumento de persuasión y seducción.

Existen gobiernos cuyo motor no es otro que el anhelo de poder. En estos casos, las funciones en el ejercicio de gobernar, es decir, los servicios de salud, educación, justicia, entre otros, pasan a segundo término. Dichos servicios se dejarán de la mano si está en peligro la conservación del poder o la pérdida de los privilegios de sus miembros.

En la política contemporánea, donde predominan los gobiernos democráticos, existen malos gobiernos que se mantienen en el poder, más aún “diversos estudios demuestran que gobiernos corruptos pueden ser reelegidos” (Jiménez, 2007).

El buen gobierno debe tener como objetivo servir a la ciudadanía, guiándose por criterios éticos universales para gobernar. Algunos autores contemporáneos coinciden en esta idea.

Para Mulgan: “Dejar el poder en manos de seres amorales es algo que las sociedades civilizadas han rechazado desde siempre. La idea de que los gobiernos tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de ‘mandato celestial’” (Mulgan 2007, 11).

Para Wright: “El gobierno surge para servir al interés común, no para servirse a sí mismo a través del abuso, la opacidad o la corrupción; cuando actúa como amo daña a la sociedad y los ejemplos de ello son infinitos: los más trágicos, las numerosas guerras que por intereses dinásticos o por captura de intereses han sufrido innecesariamente tantos pueblos” (Wright, 1964).

Para Manuel Villoria: “Hablar de buen gobierno implica hablar de algo más que de un gobierno legitimado. Implica hablar de un gobierno que hace lo que ‘debe’ hacer, que sigue una conducta virtuosa, ya sea por puro deber (deontología) o por las consecuencias positivas que busca para la ciudadanía” (Villoria, 2011, 6).

Para Rawls: “La ética no debe buscar la verdad sino los principios razonables para nosotros, en tanto que personas libres e iguales y miembros objetivamente cooperativos de una sociedad democrática, y en función de ello, “el ‘Buen’ Gobierno sería aquel que actúa de forma coherente con estos principios, el que hace lo que debe hacer de acuerdo a esos principios de justicia” (Villoria, 2011, 7).

Para Habermas: “El buen gobierno debe generar las condiciones para que exista una esfera pública donde se debata en condiciones de libertad e igualdad, debe propiciar la deliberación entre seres libres e iguales sobre los asuntos públicos más relevantes y sobre los lineamientos estratégicos básicos del país y debe ser extremadamente respetuoso con las leyes que surgen de ese acuerdo comunicativo” (Habermas, 1998, 279).

Los autores contemporáneos no difieren en realidad de los principios señalados por los clásicos de la teoría política ya que, por ejemplo, afirman que el mejor gobierno es aquel que a través de sus políticas públicas consigue la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos. El problema radica

en que algunos gobiernos han asociado el concepto de felicidad únicamente a los ingresos económicos y a la posesión de bienes materiales; es el caso de los liberales, lo que ha dado paso a situaciones extremas de injusticia y desigualdad. Sin embargo, ya desde la antigüedad clásica, la ética y a filosofía enseñan que la obtención de felicidad no necesariamente es consecuencia de una mayor riqueza.

Existen diversos elementos que acompañan al individuo para que este sea feliz; la suma de todos ellos daría la felicidad. Dichos elementos son los siguientes: a) la libertad individual, acompañada de principios y valores (ser uno mismo), b) la familia (nuclear y extensa), c) el núcleo social (la convivencia con amigos), d) el trabajo (lo que cubriría los ingresos para satisfacción de necesidades básicas: casa, comida, transporte, etc.). La suma de estos elementos generaría la realización del ser humano. “En suma, la ciencia de la felicidad avanza y ahora la clave para el buen gobierno, desde la perspectiva utilitarista, debe ser analizar todos los factores que realmente correlacionan con felicidad e infelicidad y trabajar sobre ellos para asegurar un Estado de Bienestar social mayor y más equilibrado” (Bruni y Porta, 2005).

Existen estudios que indican que actualmente las sociedades con Estados de Bienestar sólidos son las que ofrecen mayores niveles de felicidad y de igualdad del planeta; dichos gobiernos gozan además de un elemento que es fundamental: la confianza de la ciudadanía. La confianza es el aceite que lubrica las relaciones entre gobernantes y gobernados, permite que haya reciprocidad entre ambas partes, que el Estado marche de forma íntegra, fortaleciendo el tejido social.

De esta manera, un Buen Gobierno se acompaña de: a) instituciones incentivadoras de integridad, b) resultados de calidad y, c) una sociedad madura, deliberativa y participativa. Al respecto, Manuel Villoria afirma: “Todo gobierno que aspire a ser buen gobierno debe generar creencias en la honestidad propia e inducir preferencias por sistemas sociales de alta calidad, de forma tal que la sociedad sea inductora de las mejores prácticas gubernamentales y no promotora de gobiernos irresponsables” (Villoria, 2011, 16), mientras que Levi sostiene que: “El buen gobierno es aquel que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, procura con sus decisiones el bienestar colectivo y cuida la ecología moral de una sociedad. Este último componente tienen que ver con la obligación del gobierno de promover una sociedad con unas creencias compartidas en la honestidad de los demás y en las instituciones representativas, así como

un sistema de preferencias colectivo por la democracia, la justicia social o la resolución pacífica de disputas” (Levi, 2006, 30).

Una vez definido el buen gobierno y los criterios que lo acompañan para demostrar que lo es, más allá de las definiciones conceptuales, es conveniente preguntarse cómo se construye un buen gobierno, por dónde se empieza, sobre todo dada la abundancia de gobiernos corruptos e injustos.

Si bien se debe actuar en varios frentes en esta construcción, a continuación se presenta una propuesta que comienza por los servidores públicos. Dicha propuesta es solo una parte de un proyecto más amplio estructurado en una política pública. Por lo pronto, se ofrecen algunos lineamientos para ir generando una cultura ética que fortalezca los principios y valores.

2. LINEAMIENTOS PARA UN BUEN GOBIERNO

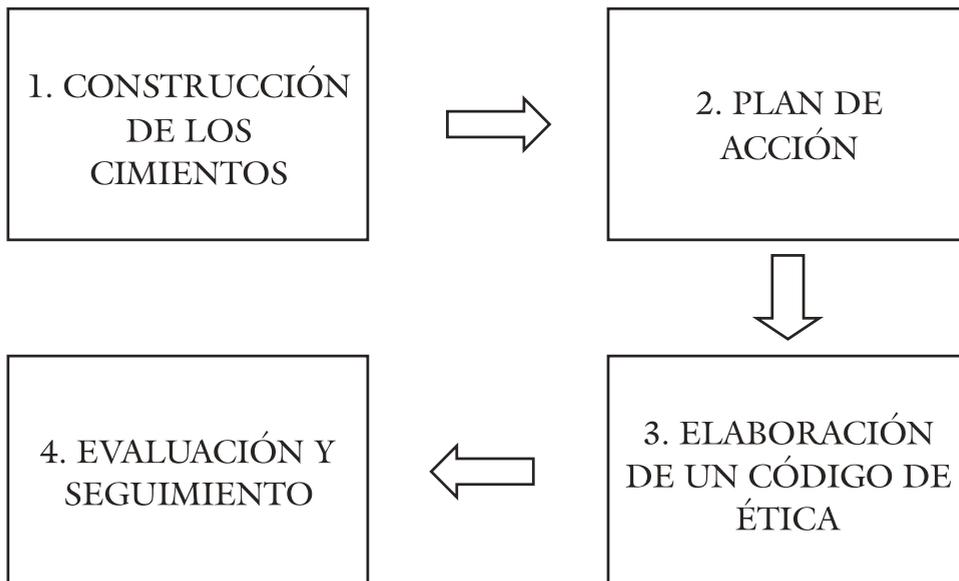
Cualquier gobierno que aspire a ser reconocido como justo o bueno debe integrar de manera imprescindible el tema de la ética y los instrumentos que la apoyan dentro de un plan de gobierno. Si los dirigentes de un Estado desean trascender más allá de su periodo de gobierno y ser recordados de forma positiva (hay quienes son recordados en sentido negativo como pésimos, ineficientes y rateros), necesitan diseñar una *política en ética pública* que se materialice en acciones concretas. Dicha política abarca varias etapas de las cuales este trabajo aborda la primera.³

Cabe advertir que un proyecto de esta naturaleza no constituye una moda sino que se trata de un proyecto a mediano y largo plazo que precisa de la visión de verdaderos estadistas así como de una gran voluntad política que institucionalice una propuesta de este tipo.

Los pasos de esta primera etapa, destinados a generar una cultura ética en la política y en el servicio público, son los siguientes:

³ Para conocer todas las etapas de este proceso ver las siguientes obras del autor de este cuaderno: a) *Ética para Corruptos*. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas (2009), Editorial Desclée de Brouwer, b) *Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno*, de la Colección de Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos (2011). Contraloría del poder Legislativo del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México.

1. Construcción de los cimientos
2. Plan de acción
3. Elaboración de un Código de Ética o Código de Gobierno
4. Evaluación y seguimiento



A continuación se desarrolla cada uno de estos pasos.

2.1 Construcción de los cimientos

La primera etapa del proyecto tiene por objetivo sentar las bases de esta propuesta. Pilar fundamental es la creación de un *Comité de Ética Pública* o *Consejo Ético*, integrado por expertos en la materia. Para ello es necesario contar con personas que posean dos elementos básicos en su perfil: experiencia en el servicio público y conocimiento en materia de ética. La sola experiencia en el servicio público no basta pues podría tratarse de una persona que se desempeñó con prácticas corruptas. Por otro lado, la sola posesión de un conocimiento teórico, sin haber tomado parte de la práctica política o del servicio público, puede generar propuestas utópicas no acordes con la realidad. La combinación de ambos elementos es clave, pues permite el equilibrio necesario para ejercer propuestas claras y viables. Se sugiere que dicho Comité o Consejo no sea muy numeroso, pudiendo estar integrado por 5 o 7 individuos. La razón de que el número de personas que integren

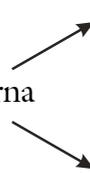
el Consejo Ético sea un número *impar* es simple: para que en las decisiones que se sometan a votación no se produzca un empate.

La creación de este comité es esencial en virtud de que será el encargado del diseño, estrategia, operación y evaluación de una política en ética pública. En la elaboración de dicha política se necesita reflexionar y tomar en cuenta las características de la comunidad política en cuestión, es decir, la cultura, las tradiciones, los valores históricos y presentes así como aquellos otros en los que se considere necesario poner énfasis.

Antes de tomar decisiones, este comité debe contar con una completa y adecuada información sobre el campo que trata, por lo cual es necesario realizar un diagnóstico integral que oriente las acciones a seguir en el desarrollo del proyecto. El diagnóstico deberá basarse en estudios de campo, mediante encuestas y entrevistas, a fin de contar con un panorama global sobre la situación de la ética pública.

El diagnóstico se dividirá en dos partes: la primera, dirigida al *interior* del servicio público, involucrando a las personas que integran el capital humano de las instituciones públicas (políticas y administrativas); la segunda se dirige al *exterior* de dichas instituciones, es decir, a la ciudadanía, la cual vota por sus representantes y acude a realizar trámites a las oficinas de gobierno, manteniendo un contacto directo y cotidiano con los servidores públicos.

La metodología aplicada a los servidores públicos incluye instrumentos cualitativos y cuantitativos.

Interna 	Instrumentos Cualitativos	Análisis elaborados a partir de la generación de grupos de discusión formados por servidores públicos.
	Instrumentos Cuantitativos	Análisis basados en la aplicación de cuestionarios a los servidores públicos.

Para la parte externa a la administración pública, es decir, la ciudadanía, se empleará principalmente el método cuantitativo.

<p>Externa →</p>	<p>Instrumentos Cualitativos</p>	<p>Análisis fundados en la aplicación de breves cuestionarios (alrededor de 10 preguntas) a quienes acudan a las oficinas de gobierno a realizar trámites, respecto a los valores detectados durante el contacto con los servidores públicos.</p>
----------------------	--------------------------------------	---

El diseño de una política en ética pública debe precisar las metas que en ella se persiguen, señalando los tiempos así como las líneas de acción a seguir. Se debe además construir instrumentos de medición que, por un lado, describan los valores que practican los servidores públicos y, por otro, identifiquen aquellos que se omiten.

Una vez realizado el diagnóstico, los resultados obtenidos serán analizados e interpretados, sistematizados. Con la información obtenida se obtiene la materia prima con la que realizar el diseño de una política en ética pública.

Por otro lado, los resultados del diagnóstico pueden servir para poner en marcha una o más publicaciones, documentos en forma de cuadernos que sean accesibles, prácticos, comprensibles y fáciles de leer, no voluminosos y que presenten información interpretada y verídica sobre la necesidad de participar en la operación o implementación de una política en ética pública. Dichos cuadernos serán dirigidos tanto a servidores públicos en sus diferentes niveles jerárquicos como a la ciudadanía.

Con esta primera fase, se informa a los servidores públicos sobre lo que se está llevando a cabo al mismo tiempo que se les solicita su participación en dicho proyecto. Una queja frecuente de los servidores públicos es, precisamente, que no suele implicárseles en la puesta en marcha de iniciativas y proyectos. De la misma manera, también se está informando a la ciudadanía sobre dichos proyectos, poniendo el tema en su conocimiento para su reflexión y debate.

2.2 *Plan de acción*

El segundo paso tiene por objetivo desarrollar acciones tendentes a la difusión de la ética pública a través de procesos de sensibilización y capacitación de

los servidores públicos. Dichas acciones, expuestas a continuación, estarían apoyadas en las tecnologías de la información y la comunicación:

- *Recopilación de materiales existentes relativos al tema.* Es de señalar que existen estudiosos dedicados a la investigación sobre esta temática como: Max Weber, Hans Kung, Aladis McIntire, Amitai Etzioni, Amartya Sen, Zygmunt Bauman, Gerald Caiden, Adela Cortina, Victoria Camps, Manuel Villoria, José Luis Aranguren, Javier Muguerza, entre otros.
- *Creación de una biblioteca especializada* que recopile los siguientes materiales:
 - a) Material bibliográfico localizado en las bases de datos comerciales sobre ética, compromiso social, políticas de buen gobierno, corrupción, transparencia.
 - b) Publicaciones digitales sobre el tema, libros electrónicos, textos de bibliotecas *on line*.
 - c) Artículos, ponencias y conferencias *ad hoc*.
- *Desarrollo de una revista especializada.* Diseñar y poner en circulación una revista científica que, por una parte, invite a profesores e investigadores a escribir sobre esta temática y, por otra, divulgue dichos materiales.
- *Edición de una antología de lecturas básicas de Ética Pública* que exponga los fundamentos para comprender, de manera integral, esta disciplina.
- *Publicación de nuevos materiales sobre la materia.* Iniciativas como la de convocar concursos dirigidos a investigadores, profesores o estudiantes de posgrado así como a servidores públicos de las áreas de contraloría, rendición de cuentas o acceso a la información donde se controla o previene la corrupción.
- *Donaciones de material a diversas bibliotecas.* Una vez generados los materiales especializados en la temática en cuestión es necesario hacer donaciones a bibliotecas de escuelas y universidades públicas y privadas. Quizá en un primer momento habría que poner énfasis en aquellas licenciaturas en las que se forme a profesionales de las ciencias sociales: ciencia política, sociología, administración pública, economía, derecho, entre otras.
- *Identificación de instrumentos didácticos que acompañen la estimulación en la temática.* Para auxiliarse en el aprendizaje de la ética pública convendría identificar y operar instrumentos didácticos como:
 - a) ciclos de cine *ad hoc*
 - b) presentaciones de libros
 - c) conferencias
 - d) foros

- *Realización de convocatorias para concursos de contenido audiovisual.* La convocatorias aglutinarían certámenes de producción de cortometrajes de ficción y documental así como diseño de carteles que fomentasen valores e impulsaran a prevenir y combatir la corrupción.
- *Puesta en marcha de campañas de divulgación.* Importante en este proceso es la difusión de los materiales recopilados en materia de ética pública. Una vez generados (publicaciones, cortometrajes, carteles). se hace necesaria una campaña de difusión de los mismos, de lo contrario todo lo realizado corre el riesgo de ser ignorado, olvidado y/o almacenado. Dicha campaña se podría realizar a través de las siguientes acciones:
 - Spots en TV y Radio
 - Carteles informativos
 - Cortometrajes transmitidos en las pantallas del GEM
 - Exposiciones de carteles participantes en los diferentes concursos
 - Posicionamiento en las redes sociales a través de *Facebook* y *Twitter*.
 - Folletos informativos
 - Inserción en diarios
 - Entrevistas en radio y televisión
- *Empleo de tecnologías de la información y comunicación* para la elaboración de una página web en la que se ponga a disposición del público toda la información referente al tema. En dicha página se crearían ventanas con diversas funciones, por ejemplo:
 - *Inicio.* Contendrá la presentación de la página, la bienvenida a los internautas así como una explicación del objetivo de la misma
 - *Biblioteca digital,* con materiales específicos sobre Ética de la Administración Pública.
 - *Ligas* de instituciones afines (nacionales e internacionales)
 - *Datos y estadísticas* sobre transparencia, medición de la corrupción, etc.
 - *Notificación de eventos, noticias y crónicas* de las actividades en materia de ética pública y combate a la corrupción
 - *Educación a distancia.* Enlace a la plataforma y cursos *on line* que integren el Programa.
 - *Enlace a publicaciones y documentos* que se generen en el Programa denominado *Participación ciudadana*, con un foro permanente para que la ciudadanía conozca los objetivos del Programa y tenga acceso a parte de la información generada durante este mediante las siguientes acciones:
 - ♦ Módulo de comunicación bilateral con la ciudadanía
 - ♦ Tablero de anuncios

- ♦ Tablero con máximas éticas para la vida pública de autores clásicos
 - ♦ Espacio de participación ciudadana que incluya una línea de contacto permanente a través de foros
 - ♦ Programa de notas de interés: “¿Sabía usted?”
 - ♦ Respuestas a preguntas frecuentes
 - ♦ Comunicación y asesoría Virtual.
- *Capacitación, actualización y profesionalización.* Las acciones a emprender se basan en el diseño de un programa que contemple cursos, foros de discusión, conferencias y talleres. Un elemento importante a desarrollar es un *Curso-taller para formador de formadores*. Debido a la escasa cantidad de especialistas formadores en ética pública y al gran número de servidores públicos existentes, es necesario formar especialistas en materia de “Ética en el Servicio” que brinden capacitación adecuada a los servidores públicos. No está por demás señalar que quien forme a los formadores deberá ser un especialista en la materia. Un curso así debe ser presencial, siendo los candidatos al mismo seleccionados gracias a un perfil establecido. El curso deberá operar en forma de taller a fin de presentar dilemas y ejercicios prácticos. Es positivo contemplar a mediano plazo la posibilidad de formar más capacitadores en ética pública.
 - *Capacitación semi-presencial on-line a servidores públicos.* También a mediano plazo se contempla la posibilidad de impartir formación ética en línea a través de la universidad pública, pudiendo estructurarse un diplomado o una maestría.
 - *Impartición de conferencias internacionales,* pudiendo ser estas presenciales o por videoconferencia y dictadas por especialistas en el tema.
 - *Organización de Jornadas de Ética Pública.* Se trata de una actividad que abarcaría un día entero y en la que participarían especialistas en la materia, nacionales y/o extranjeros.
 - *Organización de un Congreso sobre Ética en el sector público.* En coordinación con la universidad pública, realizar un congreso de carácter nacional o internacional.
 - *Diseñar una materia de Ética Pública obligatoria por la SEP.* Dicha materia deberá ser incorporada a los planes y programas de estudio de licenciatura y posgrado de las universidades públicas y privadas.
 - *Puesta en marcha de la Semana de la Ética Pública.* Varias de las actividades señaladas pueden concentrarse durante una época concreta del año. Un ejemplo sería la *Feria de valores de los servidores públicos*.

- *Premio al servidor público honorable.* Con el objetivo de motivar al *honrado*, al *honesto*, al *justo*, al *servidor público bueno*, convendría establecer un premio en varias categorías.

Es del todo necesario motivar a los servidores públicos hasta lograr la interiorización del significado y de la relevancia de poseer valores y virtudes éticas. Estas son convicciones profundas que debe ostentar el servidor público al apreciarse como empleado al servicio del Estado.

2.3 Elaboracion de un codigo de ética o de codigo de gobierno

La elección llevada a cabo sobre los valores que son indispensables para guiar la conducta de los servidores públicos se plasma en un Código de Ética o Código de Gobierno.

Un Código de Gobierno orienta o establece guías para la conducta de las personas a quienes se dirige, también define las actitudes deseables a adoptar por parte de los servidores públicos. Dichas actitudes se fundamentan en valores, virtudes y principios éticos. Algunos códigos incluyen también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones.

El responsable de la elaboración del código ético para el gobierno de la entidad será el Comité o Consejo de Ética el cual está integrado por expertos en ética.

De igual manera que para el diseño de una política pública es necesario realizar un diagnóstico, para la elaboración de un código de esta naturaleza se requiere un estudio sobre el asunto a tratar. Para ello, se requiere llevar a cabo una investigación que tome como referencia algunos códigos especializados ya elaborados y en operación. Se sugiere revisar los siguientes:

- *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*
 - ♦ Ver:
<http://www.clad.org/formacion/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf>

- *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*
 - ♦ Ver
http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_es.pdf
- *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos de Naciones Unidas*
 - ♦ Ver
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039935.pdf>

Igualmente, se hace necesario revisar una serie de documentos jurídicos como los siguientes:

- *La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 108, Título Cuarto, titulado: De las Responsabilidades de los servidores públicos.
- *La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, para el caso de servidores de la administración pública federal en tanto que si se trata de servidores públicos locales habría que consultar la ley de la entidad correspondiente. Por ejemplo, en el caso del estado de México se trataría de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México*.
- El *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, publicado el 31 de julio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

Sea cual sea la forma del código este debe reunir dos requisitos: fomentar los valores y actitudes positivas y proporcionar un criterio sólido para adecuar la conducta al buen ejercicio de la función pública. De esta manera, quien haya leído y, lo que es más importante, asimilado un código, tendrá certeza de lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente, además de permitir identificar los vicios o antivalores, establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos. Lógicamente, es esencial que el redactor de este documento tenga total claridad acerca de las categorías valor, virtud y principio para poder plasmarlas con la seguridad de que serán comprendidas.

Para que un código sea eficaz debe elaborarse con un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y estar dirigido a un público determinado (bien los miembros de un organismo concreto, bien el conjunto del servicio público).

Con el objetivo de evitar confusiones, el código debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto en cuestión y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes a los funcionarios.

Los recelos o la indiferencia de los empleados públicos ante iniciativas de este tipo es susceptible de superarse mediante una estrategia de comunicación y consulta con los mismos durante la redacción del documento. La participación de los destinatarios de un código en su elaboración coadyuva sin duda en la posterior aceptación y asimilación de los valores y criterios éticos promovidos. También la adopción de medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo es un camino que evita la aplicación impositiva. Así, los contenidos de dichos códigos serán fruto de la convicción de aquéllos que van a ponerlos en práctica. No obstante, la redacción y emisión final del código debe siempre ser elaborada por un experto en la materia.

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y el fomento de valores, no son un fin en sí mismos, es decir, no basta con lograr que se elaboren y aprueben. Si la elaboración de códigos no se acompaña de una estrategia de divulgación y comunicación; cuando se quedan en el escritorio y su contenido no se traslada al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta.

Por lo anterior, todo código, una vez elaborado, debe darse a conocer. Para su divulgación es conveniente poner en marcha talleres en los que, además de adentrarse en los distintos artículos del documento, se expongan casos reales y ficticios sobre los diversos dilemas éticos a los que se enfrentan cotidianamente los servidores públicos. Obvia decir que se precisa formar a instructores que conozcan y dominen el código que se va dar a conocer. Los instructores son el elemento clave en la difusión. Sin el personal adecuado, el objetivo de estos talleres está encaminado al fracaso.

Los responsables de la divulgación del código en una institución son las áreas de Capacitación y Profesionalización, Comunicación Social así como Tecnologías de la Información del Gobierno del Estado.

Un aspecto que no debe descuidarse si se quiere garantizar la operación de los Códigos de Ética es el que se refiere a las sanciones. Si las conductas indebidas no reciben un correctivo, cualquier propuesta de valores mediante

códigos pierde su fuerza y, sobre todo, su credibilidad. Por ello, toda institución pública necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto.

2.4 Evaluación y seguimiento

Para conocer el grado de avance de los servidores públicos en cuanto a su conducta y responsabilidad ética, es necesario incluir una etapa que dé seguimiento al proyecto. De este modo se puede comprobar si se avanza en dirección al objetivo planteado, que no es otro sino el de generar una cultura ética y, de esta manera, prevenir las prácticas corruptas. Mediante la información que aporte el seguimiento es posible realizar una evaluación. Si los resultados no son los esperados, la Comisión o Consejo Ético deberá hacer los ajustes necesarios. No obstante, es de señalar, que los resultados en un proyecto de esta dimensión solo pueden ser observados a mediano y largo plazo.

Errar es de humanos, pero escuchar, reflexionar y corregir errores es de sabios. Estar atentos a cualquier equivocación durante la puesta en operación de los distintos mecanismos, y reflexionar sobre ello, permitirá avanzar hacia el objetivo de crear un Estado honesto (Diego, 2009, 144).

Los lineamientos a desarrollar en esta etapa se basan en el diseño de los siguientes elementos:

- Un *Observatorio Ciudadano* de ética pública que reporte a la ciudadanía, a través de los medios, las conductas indebidas de servidores públicos e informe acerca del seguimiento y la forma de resolución de estas situaciones.
- Un *Sistema de sanciones* para ser aplicado a los servidores públicos que realicen prácticas corruptas. Como se ha señalado, cuando no se sancionan este tipo de conductas de poco sirve un proyecto de ética pública. Por otra parte, dichas sanciones serían difundidas en el Observatorio Ciudadano.
- Un *Sistema para la vigilancia de la conducta de los servidores públicos* que detecte comportamientos indebidos en el quehacer público.
- Un *Sistema de denuncias*. Establecer los mecanismos para que la población civil y los propios servidores públicos tengan la posibilidad de denunciar conductas anti-éticas en el servicio público.

3. BENEFICIOS DE FOMENTAR LA ÉTICA PÚBLICA

Todo individuo que participa en los asuntos públicos debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por ella y, por tanto, tiene una responsabilidad y un compromiso con la sociedad a la cual debe respetar y guardar lealtad.

Lo que se pretende al fomentar la ética es motivar a los servidores públicos, impulsarlos a ser mejores personas y más eficientes en sus funciones. De esta manera será posible disuadirles de llevar a cabo prácticas deshonestas, todo lo cual conduce a obtener mejores resultados en la prestación de servicios y, lo que es más importante, a recuperar la confianza ciudadana.

En palabras de Adela Cortina: “Una confianza no se logra solo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia” (Cortina, 1998,160).

Un proyecto de esta naturaleza arroja diversos tipos de beneficios.

En los servidores públicos:

- 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
- Genera mayor responsabilidad

En las instituciones:

- Calidad en el servicio
- Eficiencia en el trabajo
- Mayor productividad
- Combate al derroche de recursos
- Aprovechamiento al máximo de los recursos
- Fortalecimiento de los valores y la filosofía de la institución
- Creación de identidad de grupo
- Freno a la corrupción
- Mayor alcance de los objetivos y metas
- Abandono de prácticas obsoletas
- Dinamismo y buen ambiente de trabajo
- Recuperación de la confianza de los ciudadanos

En la ciudadanía

- Confianza en el sector público.
- Satisfacción por el quehacer del servidor público.

La ética en los servidores públicos estimula la práctica de brindar ayuda a los más necesitados, a los ciudadanos que han sido víctimas de injusticia. El descuido, omisión o ignorancia en esta materia ha dado pie a la ausencia de valores y prácticas corruptas lo que a su vez ha conducido a tener gobiernos injustos y corruptos. En sentido contrario, cuando los valores son hechos principios y son aplicados por los mismos gobernantes, sin duda nos encontramos ante un justo y Buen Gobierno.

Bibliografía

- Aristóteles (1982), “Ética Nicomaquea”, en *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar, 1099 b, 52.
- Bruni, L. y Porta, P. L. (2005), *Economics and happiness*, Oxford, University Press.
- Burke, Edmund (1996), *Textos políticos*, México, FCE.
- Caiden, Gerald (2001), “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, México, pp. 233-252.
- Camps, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo.
- Camps, Victoria (2003), *Virtudes públicas*, Austral, Madrid.
- Confucio (2002), *Los Cuatro Libros*, Barcelona, Paidós.
- Cortina, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Madrid, Editorial Taurus.
- Diego Bautista, Oscar (2001), *La ética en los Servidores Públicos*, México, Universidad Pedagógica Nacional.
- Diego Bautista, Oscar (2009 a), *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Editorial Desclée De Brouwer.
- Diego Bautista, Oscar (2009 b), *Ética Pública y Buen Gobierno*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Diego Bautista, Oscar (2011), *Colección Cuadernos de Ética para los servidores públicos*, Toluca, Coedición entre la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México y la Universidad Autónoma de Estado de México (UAEM).
- Habermas, J. (1998), “Derechos humanos y soberanía popular: Las versiones liberal y republicana” en Del Águila Rafael, Fernando Vallespin, et. Al, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.
- Jiménez, F. (2007), “El impacto de la corrupción en democracia”, en J. Estefanía (ed.) *Informe sobre la democracia en España 2007*, Fundación Alternativas, Madrid, 201-229.
- Levi, M. (2006) “Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno”, *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, No. 14, abril, pp. 9-40
- “Meng-Tse, los Cuatro Grandes Libros de Confucio” (2002) en Yañez, Manuel, *Confucio Grandes Biografías*, Madrid, Edimat Libros.
- Méndez Silva, Ricardo (Coordinador) (2010), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- OCDE (2000), *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París.
- OCDE (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.
- OCDE (1997), *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.
- OCDE (2000) “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”, en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París.
- OCDE (2000) “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, en *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, 2000.
- Transparencia Internacional (2010), *Barómetro Global de la corrupción*, Berlín.
- Transparencia Internacional (2000-2012), *Índice de corrupción anual, Berlín 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*.
- Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, México, 2005, 2007 y 2010.
- Villoria, Manuel (2011), *¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI?*, Ponencia en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Asunción Paraguay, 8-11 de noviembre.
- Wright, Q. (1964), *A study of war*, University of Chicago, Press, Chicago.

**La Colección Cuadernos de Ética para
los Servidores Públicos en la actualidad (2013)
se compone de los siguientes títulos:**

1. Necesidad de la Ética Pública
2. Fundamentos éticos para un Buen Gobierno
3. La gestación de la Ética Pública
4. Los Códigos Éticos de Gobierno
5. Los valores en los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México
6. Insituación de la ética en el ámbito de gobierno
7. Ética para legislar
8. Valores éticos para Los Servidores Públicos del Estado de México
9. ¿Por qué se corrompen los servidores públicos?
10. Construyendo un dique institucional para contener la corrupción
11. Ideología Neoliberal y la de globalización bajo un enfoque ético
12. La construcción de un organismo autónoma de ética pública
13. Ética, retórica y democracia
14. La vinculación entre ética y política
15. El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular
16. Lineamientos para la construcción de un Buen Gobierno
17. Valores democráticos y perfil del servidor público en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales mexicanas.

LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN GOBIERNO

Se terminó de imprimir en agosto de 2013
en los talleres de Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.,
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares
y se utilizaron los tipos Galliard en 11 y 12 pts.
Humanist 777 bt en 9 pts. y Arrus 9 pts.

