

NOTAS DE ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA A SU CONSTRUCCIÓN

NOTES ON ETHICS AND PUBLIC ADMINISTRATION: A LOOK AT ITS CONSTRUCTION

Betanzo, Edgar Espinal

Edgar Espinal Betanzo eo.espinal@ugto.mx
Universidad de Guanajuato, México

Revista de Investigaciones Universidad del Quindío
Universidad del Quindío, Colombia
ISSN: 1794-631X
ISSN-e: 2500-5782
Periodicidad: Anual
vol. 34, núm. 2, 2022
riuq@uniquindio.edu.co

Recepción: 21 Abril 2022
Aprobación: 16 Junio 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/517/5173391002/>

DOI: <https://doi.org/10.33975/riuq.vol34n2.882>

Resumen: El presente artículo tiene entre sus objetivos revisar de forma general algunas de las características más importantes de civilizaciones antiguas tales como la otomano, hindú y griega en materia administrativa y ética. De igual modo analizaremos cuales han sido sus aportaciones en estos rubros, y si es viable aprender de ellas en el caso latinoamericano a pesar de las diferencias temporales. En este sentido, observaremos a lo largo del texto la relevancia de formar capital humano para las actividades administrativas pues somos de la opinión que de estos depende la calidad de los servicios, políticas públicas, funcionamiento de las instituciones que finalmente se refleja en la calidad vida de la sociedad, es decir, el bien común.

Palabras clave: historia de la administración, ética, formación de carácter, imperio otomano, organización griega.

Abstract: This article has among its objectives to review in a general way some of the most important characteristics of ancient civilizations such as the Ottoman, Hindu and Greek in administrative and ethical matters. We will also analyze what their contributions have been on these issues, and if it is feasible to learn from them in the Latin American case despite the temporal differences. In this sense, we will observe throughout the text the relevance of forming human capital for administrative activities, since we are of the opinion that the quality of services, public policies, the operation of institutions depend on these, which is finally reflected in the quality of life. of society, that is, the common good

Keywords: history of administration, ethics, character formation, Ottoman empire, Greek organization.

De oriente a occidente: antecedentes administrativos y éticos

En todas las sociedades, incluso las antiguas, se encomendó a un grupo de sujetos la administración y organización de la mayor parte de las actividades necesarias para su mantenimiento, estabilidad, protección y subsistencia. Este grupo de

personas efectuaba todo tipo de tareas, desde aquellas consideradas simples, por ejemplo, la limpieza de calles, hasta otras percibidas como complejas (por el grado de preparación y conocimiento con el que debían contar), tal es el caso de la recaudación de impuestos que requiere comprensión de diferentes herramientas matemáticas, sin dejar de lado la gran habilidad para perseguir a los morosos. Independientemente de la forma de gobierno o tipo de organización, siempre ha habido, por lo general, personas encargadas de este tipo de tareas, vinculadas a lo que actualmente conocemos como administración pública.

No hay que olvidar que dichas tareas siempre han tenido dentro de sus encomiendas la administración de recursos materiales, humanos y procesos administrativos como adjudicaciones y obra pública ya presentes en la antigua Roma y Grecia; por eso la posibilidad de cometer alguna arbitrariedad siempre estuvo y ha estado latente sin olvidar las posibles extorsiones y actos de corrupción. De ahí que, durante varios años el estudio de la ética, pero sobre todo su aplicación en la administración fuera fundamental en la antigüedad al igual que otros instrumentos de prevención entre los que destacan: la rendición de cuentas, la declaración patrimonial, los juramentos y las auditorias, todo ello son parte de algunas de las aportaciones ya aplicadas en el pasado. Es decir, éstas no son nuevas como muchas veces se presupone, al contrario, fueron creadas para garantizar probidad y buen manejo de los recursos, entre estos destacan, el referente al capital humano, aunque paradójicamente estos mecanismos administrativos considerados de control, transparencia, de rendición de cuentas y anticorrupción son los que ocupamos actualmente en varias administraciones alrededor del mundo.

La pregunta es: ¿cómo lo hicieron? ¿por qué siguen vigentes? Aunque no tengo una respuesta tajante al respecto, lo que sí puedo mencionar es que ellos poseían un mayor conocimiento acerca de las conductas, las motivaciones y la naturaleza humana. Tal vez por eso implantaron este tipo de recursos de control para evitar acciones contrarias a los puestos, pues estaban al tanto de que los sujetos pueden perpetrar excesos, abusos, arbitrariedades e injusticias motivados por sus pasiones, entre éstas, destacan la avaricia, la codicia y el anhelo de poder. Igualmente, había otros impulsos diferentes, pero independientemente de las causas, había que proteger a la administración de posibles embates, arrebatos y caprichos de personas o de grupos.

De hecho, varias civilizaciones hicieron un gran énfasis en la formación de su capital humano, entre estos casos destaca el imperio otomano, cuyo proceso de selección se basaba en el ingreso anual de 2500 niños provenientes de diferentes estratos sociales, culturales y religiosos. En esta escuela convivían musulmanes, cristianos, árabes, europeos, e incluso, esclavos, los cuáles sorprendentemente tenían las mismas oportunidades de ascenso, pues su método era meritocrático. Por eso, no es extraño observar que en su administración sujetos provenientes de contextos adversos estuvieran en posiciones privilegiadas, pues no consideraron como relevantes “que las buenas cualidades fueran conferidas por el nacimiento o por motivo de la herencia, sino por una formación adecuada, y mediante el trabajo y el esfuerzo” (Guerrero, 2018, p. 44).

Inversamente, aquellos carentes de capacidad e integridad no eran tomados en cuenta para ningún cargo, aunque proviniesen de una familia acomodada o con una alta reputación. En este sentido, gran parte de su éxito se debió a

lo mencionado con anterioridad, esto es, la formación; ésta tenía una duración de varios años e incluía varias disciplinas, además del aprendizaje de idiomas y dependiendo de las cualidades demostradas durante su estancia, la escuela dividía a los estudiantes en función de su perfil y los posibles cargos que podrían ocupar con base en este criterio. Al prestar atención a toda esta serie de requisitos para formar parte de su cuerpo administrativo, notamos las diferencias y el poco aprendizaje de nuestras administraciones latinoamericanas, dónde no necesariamente los más capaces están en el servicio público. De hecho, es un patrón aceptado institucional y socialmente que el sistema de ingreso se base en criterios opacos, uno de ellos, es el favoritismo a familiares; por eso no es extraño encontrar primos, hermanos, suegras, cuñados e hijos trabajando en la misma institución o en otra distinta, pues el criterio de selección ha sido una red de favores y tráfico de influencias, sin olvidar la destacada participación de los sindicatos. Este tipo de criterios nos demuestran el secuestro del sector público en todos los niveles y áreas de gobierno, ya que los vínculos de sangre o de herencia son el único requisito de ingreso. Lamentablemente, este caso es una de las tantas consecuencias del abandono de la administración.

Para nuestra sorpresa los otomanos, junto con otras civilizaciones antiguas, realmente se tomaron en serio la construcción de una organización basada en la capacidad y el mérito. Para Omar Guerrero el caso otomano “...se trató de un sistema de formación único en la historia de la humanidad, a través del cual un Imperio formó y desarrolló a las clases dirigentes del ejército, la administración pública y el clero” (2018), y muestra de ello era su sistema de ascensos:

...luego de una ceremonia de egreso, de acuerdo con el aprovechamiento mostrado, los graduados ingresaban a las cámaras administrativas donde los más adelantados podían ocupar cargos titulares. Normalmente se seguía una estricta carrera escalafonaria, que podía culminar luego de varios años de desempeño superior, en el puesto de gran visir. El escalón más bajo era de escudero, que se ocupaba al egresar del colegio a los 25 años de edad, luego del cual se pasaba a la Guardia Noble o a las administraciones provinciales. Posteriormente se incorporaban a la caballería, o bien, a la guardia imperial: los Sipahis de la Puerta. (Guerrero, 2018, p. 46)

Otro caso similar al del Imperio Otomano fue el de la India, en el texto llamado *Arthashastra* y escrito entre el siglo II y V antes de Cristo se desarrolla el perfil y las cualidades de los administradores y la manera como deben instruirse y poner a prueba sus capacidades. Para Omar Guerrero esta obra “...contiene información e instrucciones sobre aspectos de la vida social, sobre todo para aquellos encargados de dirigir un territorio [...] se ocupa detalladamente de las cualidades y de las disciplinas personales requeridas por un rey o gobernante” (2008, p. 26). El texto no es un manual de buenas intenciones escrito por teóricos, todo lo contrario, fue elaborado por visires, ministros y altos cargos con el fin de transmitir su conocimiento práctico generacionalmente y enseñar el arte de administrar velando por el interés general. Además, la obra desarrolla otros temas vinculados a este propósito, entre éstos destacan “...problemas teológicos, morales, científicos y literarios” (Guerrero, 2008, p. 28), pues son parte de la visión multidisciplinaria que tenía por tratar de comprender varios fenómenos.

En contraste con Europa, Oriente desarrolló tempranamente este tipo de temas. Así mismo, de manera sorprendente, al otro lado del mundo y muy alejados de la influencia de oriente y occidente, sociedades como los aztecas

fincaron las bases de una sólida organización donde el proceso formativo también fue pieza clave. Por ejemplo, los futuros encargados de la administración recibían clases de derecho, economía, historia y actividades físicas. Es cierto que, en este último caso, y en oposición con los otomanos, los cargos se delegaban a sujetos proveniente de familias y linajes importantes, empero, lo relevante es observar el énfasis en la educación y la formación del capital humano de todas estas civilizaciones, incluso, antes que en las europeas.

A diferencia de las sociedades ya mencionadas, en Grecia su organización y administración se basaba en la participación, todos los ciudadanos quedaban obligados a asumir varios cargos a lo largo de su vida. A pesar, de que podría interpretarse como una administración limitada y poco avanzada por delegar a cualquier miembro de la comunidad –tomando en cuenta que sólo a los ciudadanos la responsabilidad de ejercer un cargo–, en realidad los griegos disponían de un sistema avanzado para su época, pues todos los puestos poseían tareas específicas que demandaban perfiles definidos para poder ser ocupados y por ello la mayor parte de puestos establecieron requerimientos, entre estos destacan la edad y la posesión de recursos económicos, al menos, en cuestión de puestos relacionado a la hacienda.

En contraste con los casos mencionados anteriormente, como los otomanos o la sociedad hindú, en Grecia el ingreso y permanencia en los cargos difería. Primero, porque todos los ciudadanos debían participar en la vida pública, lo cual incluía la parte administrativa; segundo, porque ellos podían ejercer diferentes puestos a lo largo de su vida, en otras palabras, la rotación en los cargos era normal y evitaba la concentración de poder en manos de un solo hombre o grupo, además de que permitía adquirir habilidades y destrezas necesarias en su sistema administrativo, de igual modo, garantizaba que todos los miembros de la comunidad –ciudadanos– tuvieran la oportunidad de ejercer distintos puestos acumulando experiencia.

Desde la antigüedad los regalos, es decir, los sobornos a los funcionarios siempre han estado presentes con el fin de obtener ventajas de la administración y favores de aquellos que detentan un puesto por su posición privilegiada. No obstante, los instrumentos para frenarlos tampoco son nuevos. Otras herramientas sumadas a las mencionadas a lo largo de este texto es la docimasia en Grecia que era el interrogatorio de la vida pública y privada de todos los sujetos encomendados en algún puesto en administración, dicho interrogatorio es similar a las entrevistas y las pruebas psicométricas¹. Las preguntas tenían el cometido de averiguar el comportamiento del sujeto en su entorno –familiar y social–; en caso de que éste no fuera idóneo no podía ejercer ninguna encomienda. La comparecencia en Atenas fue otro mecanismo de prevención y control donde determinados cargos estaban obligados a comparecer en el momento que fueran requeridos.

Por otra parte, la ética es desde nuestra perspectiva una de las principales aportaciones de los helenos a la administración pues sigue teniendo entre sus objetivos dotar a todo sujeto que ocupe o pretenda o ocupar un cargo de las cualidades necesarias para deliberar apropiadamente en diferentes entornos. Y el camino para llegar a este punto en Grecia fue a través de un largo proceso formativo que iniciaba en la casa y en las comunidades intermedias, dónde los más jóvenes replicaban varias de las actividades a realizar en la polis,

aunada a una preparación en diferentes disciplinas alejadas de nuestra idea educativa, esto es, de la acumulación de conocimiento. Es en este punto donde podemos notar ciertas coincidencias con los otomanos, hindúes y la cultura mesoamericana, pues la formación fue nodal y, lamentablemente, es uno de los rubros menos desarrollados en este momento en los sistemas administrativos latinoamericanos, pues no sólo se carece de sistemas profesionales de carrera también de instrumentos éticos. Por eso no es extraño los altos índices de corrupción y de impunidad en el continente.

Probablemente, ciertos lectores diferirán y tendrán dudas acerca de los sistemas administrativos de las sociedades enunciadas en este trabajo y las considerará primitivas, habrá otros que se decanten por otras civilizaciones. Aun así, no podemos dejar de sorprendernos por sus avances en rubros como la formación de capital humano, además de toda una serie de consejos para ejercer los cargos con responsabilidad y diligencia con el objetivo de velar por el interés general, a pesar de sus formas de gobierno, las cuáles diferían de la democracia. Habría que aclarar que, a pesar de dichos avances, fueron los griegos desde nuestra opinión, los principales referentes y los que más avanzaron en materia de ética.

Una nueva administración

En cuanto a la aparición de la administración como una actividad institucionalizada, ésta tiene su preámbulo en las administraciones centralizadas de algunos países de Europa –en particular de Francia y Prusia. Y en ellas podemos localizar ciertos elementos de las administraciones contemporáneas. La centralización fue una de las características principales de Francia y Prusia en el siglo XVII. En ese sentido, la recaudación de impuestos es sin lugar a duda uno de los elementos que desde nuestra interpretación permitió el avance de la administración pública. En Francia, con la aparición de los intendants, el país galo empezó a evolucionar progresivamente hacia una administración más profesional (Kameuka, 1981, p.15). Al principio, los intendants realizaron actividades fortuitas y, posteriormente, de 1634 a 1648 permanentemente (Kameuka, 1981, p.16). Su labor no se confinó únicamente a la recaudación, sino que supervisaron la labor de la policía y la milicia. No fue hasta el reinado de Luis XIV que todo el aparato administrativo se reestructuró creando ministerios y delegando la responsabilidad de la administración no sólo a los intendants, también a secretarios y asistentes.

La revolución francesa es crucial en el progreso de la administración y la organización del país galo, muestra de ello es su influencia en la labor y en las actividades de los funcionarios que cambiaron drásticamente. Anteriormente, las administraciones y todo el capital humano realizaban diligencias para el monarca y para un reducido grupo de familias. En cambio, con la revolución, dicha percepción se transformó, los funcionarios eran trabajadores de la nación, ya no más para una figura unipersonal; ahora su sueldo era devengado por la sociedad y, por lo tanto, su responsabilidad era con ella. De hecho, a partir de la revolución, los cargos ya no se heredaban o compraban, los funcionarios eran elegidos a través de las altas escuelas, creando así un sistema más profesional y objetivo que garantizaba el ingreso a las personas más preparadas.

En el caso de Prusia, sus cambios se dieron a partir del siglo XVII y XVIII. Lo primero, fue la centralización –similar a Francia– de la administración financiera y militar. Posteriormente, en 1722 Guillermo I funda el “Directorio General” el cual tiene como encomienda la supervisión central (Kameuka, 1981, p.20). En el mandato de Federico el Grande y Federico II se realizaron las reformas más notables para Prusia y para la administración en el mundo; surge el adiestramiento de especialistas y el reclutamiento de funcionarios a gran escala. A pesar de los inconvenientes en los primeros años, en 1770 se lograría un proceso de reclutamiento centralizado para toda la burocracia. Simultáneamente, empezaron las operaciones de la “Comisión Nacional de Exámenes” (Kameuka, 1981, p.21) encargado del proceso de selección. Otro de los eventos más significativos se da en 1794 cuando se elabora “El Código Legal Prusiano” (Kameuka, 1981, p.24), el cual somete al monarca a las leyes. Suceso realmente significativo desde nuestra perspectiva, porque antes de la aprobación del documento, nada podía estar por encima del rey, ahora con esta nueva configuración domina la ley, y ya no una figura unipersonal que concentra todo el poder, como en muchas monarquías de Europa. De igual manera, los servidores pasan a serlo del Estado, las normas regularizan su situación y dotan de reglas y funciones específicas cada puesto y dependencia en el gobierno.

Otro elemento muy significativo dentro de los cambios en la administración de Prusia es que los funcionarios no están más sometidos a la voluntad de la monarquía. Tal vez resulte poco relevante, porque generalmente varias de las administraciones en el mundo tienen como eje rector de sus atribuciones las normas y todas trabajan para el Estado. No obstante, anteriormente la administración realizaba todas sus actividades para beneficiar sólo a una persona. La idea de Estado no existía y tampoco la de bien común, la cual se diseminó gradualmente de la historia, sólo estaba presente en los libros y en las obras de los clásicos a los cuales un grupo muy reducido de personas tenían acceso. Desde nuestra interpretación existió una época oscura de la mano de las monarquías –antes del siglo XVI– por los pocos avances en las ciencias y varias áreas del conocimiento y también en materia administrativa. Al parecer, el egoísmo y todas las causas por las cuales los hombres cometen abusos y de las cuales advierten los pensadores griegos se hicieron patentes en toda Europa y en la época de la colonia en Latinoamérica. El desprecio por lo público y el bien general no fueron temas fundamentales durante varios años. La acumulación de poder, y los constantes encuentros bélicos son la característica común. Tampoco había un sistema de responsabilidad que sancionara la labor del soberano y de sus emisarios. Podían cometer cualquier tropelía en nombre de la voluntad de la monarquía y no había sanciones salvo en los casos donde los emisarios de la corona así lo considerasen. Foucault al respecto señala lo siguiente:

solo se pedía al más poderoso o a aquél que ejercía la soberanía en función de sus poderes políticos, mágicos y religiosos que comprobase la regularidad del procedimiento y que hiciese justicia. No había poder judicial autónomo y tampoco un poder judicial que estuviera en manos de quien detentaba el poder político o poder de las armas. Como el pleito judicial aseguraba la circulación de los bienes, el derecho de ordenar y controlar ese pleito judicial, por ser un medio de acumular riquezas, fue confiscado por los más ricos y poderosos. (Foucault, 1978, p.75)

Afortunadamente, los cambio llegaron gradualmente a Europa y al mundo, sin embargo, China desde hace tiempo parecía adelantado a cualquier país del viejo continente por su capacidad de entender la relevancia de la administración en la “provisión de servicios sociales y sus sistemas de correos, y especialmente sobre la importancia y el carácter de sus funcionarios, adiestrados en escuelas patrocinadas por el estado y reclutados de acuerdo con los resultados de exámenes escritos” (Kameuka, 1981, p.42).

La nueva forma de entender la administración: el nacimiento de la Burocracia

El cambio de la burocracia por un sistema más apegado a normas se gesta en los regímenes oligárquicos considerado como su segunda fase. En éstas la burocracia se somete al derecho constitucional y administrativo centralizando. También debemos considerar que otros de los factores que influyeron notablemente en los cambios en la administración burocrática, según Angelo Panebianco, son los países donde no se estableció el absolutismo como en el caso de Francia, Prusia, Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos. En todos habría una peculiaridad que fortalecería el modelo burocrático y caracterizaría a cada uno de estos países al grado de influir en otros. El modelo francés cambiaría la compra-venta de cargos públicos por una burocracia profesional bajo el régimen de Luis XIV. Sin embargo, los cambios más sobresalientes que hasta la fecha siguen presentes en la Administración francesa se realizarían con Napoleón al delegar la formación del futuro personal administrativo dirigente a las altas escuelas. De esta forma, Francia crearía un grupo de burócratas formado desde las universidades, destinado a ocupar cargos nodales en la administración. En opinión de Martin Krygier, no fue hasta la revolución francesa donde el modelo administrativo cambiaría drásticamente. Los funcionarios ya no eran servidores del rey sino servidores de la nación, influidos además por la publicación de la Declaración del Hombre y los Ciudadanos. A partir de este momento se empieza a construir una burocracia considerada como moderna, pues su sueldo era pagado por el Estado y ante quien eran responsables de sus acciones.

En lo referente a Alemania y Prusia el reclutamiento no se circunscribe a un pequeño grupo de burgueses como en el caso francés. La apertura administrativa se amplió a toda la burguesía y a todos los puestos. Bajo el mandato de Federico “El Grande”, la administración cambió mejorando sus funciones al crear a gran escala la formación de especialistas y regularizando el reclutamiento. Pero no fue hasta 1770 como señalamos en apartado anterior que se normalizó en su totalidad el sistema de reclutamiento con la creación de la Comisión Superior de Exámenes, que empezó a profesionalizar el servicio civil. En todos los cargos se estableció como requisito de ingreso un sistema de méritos y un grado en cameralismo, además de un periodo adiestramiento, así como un examen oral y escrito. En 1794, con la redacción del Código Legal Prusiano, la administración se separaba del poder del monarca, no eran más “servidores reales” sino “servidores del Estado” y “funcionarios profesionales del Estado”. En comparación con las otras burocracias, los cambios en Gran Bretaña fueron tardíos. Y la principal particularidad es el carácter humanista con las que se forman sus funcionarios en universidades como Oxford. Las condiciones geográficas aislaron a Gran

Bretaña de los fenómenos políticos, pero también retardó su cambio en su modelo administrativo. Otro caso similar es el de Estados Unidos cuyos cambios se gestarían lentamente. El primero fue la introducción del spoils system en 1829, posteriormente se adoptaría un modelo meritocrático. Sin embargo, la administración de Estados Unidos es la combinación de varios modelos.

La evolución de la burocracia no se debe exclusivamente a factores políticos y sociales también están presente los avances técnicos relacionados los medios masivos de comunicación entre ellos el tren, las vías terrestres, los telegramas etc. que exponencialmente exigían más personal especializados para dar cabida a la demandante oferta de los servicios. El tren por ejemplo no solo exigía nuevo personal durante su construcción, concluida las obras requería otro tipo de trabajadores que diera mantenimiento a toda la infraestructura de una obra tan grande. Y, por otra parte, otro grupo grande de funcionarios que se encargara de la operación diaria del servicio –taquilleros, operadores, etc. – La llegada de estos medios masivos de comunicación terrestres y marítimos dinamizo el transporte masivo de mercancía y con ello revoluciona la economía y al Estado.

Bases del modelo Latinoamericano

En comparación con Europa, con el descubrimiento de América y la colonización de los españoles se estableció un nuevo orden en el continente, destruyendo todo rastro de civilización y organización que les precedió. Ya establecidos unas de las principales características del modelo administrativas en el nuevo territorio fue que la mayor parte de puestos incluyendo los relacionados al sistema de impartición de justicia se elegían directamente desde la corona. Además, las tierras descubiertas por Colon eran consideradas como propiedad exclusiva del Reino de Castilla. Evidentemente esto trajo varias consecuencias por la extensión territorial descubierta y dificultad de administrarlos; por eso en un primer momento se estableció el Consejo de Castilla, posteriormente la Casa de la Contratación hasta llegar al “Consejo de Indias”, el cual tenía entre sus labores principales defender los intereses de lo corona española en el nuevo mundo, reorganizar los nuevos territorios y tratar de darles un esquema diferente al que había estado ocupando. De esta manera el consejo se encarga, según Romeo Flores Caballero, de toda:

...la administración, supervisión de todos los asuntos del gobierno local; era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financiera, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y supervisión y su influencia determinante condicionó la administración colonial de esta primera etapa. Por la naturaleza de los negocios que trataba, el Consejo incorporó a geógrafos, historiadores, relatores, matemáticos, contadores y cronistas, cuyo número, influencia y funciones aumentaban de acuerdo con las complicaciones de la administración y los avances y retrocesos de la Corona en su política europea. (Caballero, 1988, pp. 24-25).

Al igual que en Europa en México y Latinoamérica se establece un modelo centralizado, de esta forma nada escapa al control del Consejo. El nuevo esquema sólo selecciona entre los principales cargos –virreyes, gobernadores, etcétera– a los más leales a la corona, por este motivo su nombramiento lo realiza personalmente el rey. La recaudación y el envío de fondos se convertirían en

sus principales encomiendas durante su estancia en el continente. Las otras actividades administrativas no fueron prioritarias, lo cual posibilitó su usanza discrecional, incluyendo el mal uso e interpretación de las leyes. Incluso, no había quien sancionara la conducta de los emisarios del rey, en cierto sentido, muchos de sus atropellos quedaban impunes porque paradójicamente ellos eran los comisionados de aplicar las leyes.

En México la desorganización era normal, la distancia entre Europa y el nuevo continente no ayudaba a tener un control más detallado de los delegados y de las administraciones, al contrario, incentivó a la creación de cacicazgos, y no fue hasta el siglo XVIII que se realizaron las reformas necesarias para tratar de organizar de mejor manera las nuevas colonias. Para Romeo Flores Caballero:

Esto explica la creación de las Intendencias y las Subdelegaciones, diseñadas con la intención de terminar con la corrupción administrativa acumulada en los trescientos años de vida colonial, controlar mejor el comercio, evitar el contrabando y mejorar los sistemas de recaudación [...] Junto a esta estructura formal y para responder a los innumerables abusos de poder, así como para satisfacer quejas de los colonos, la monarquía organizaba acciones de control y supervisión conocidas como Residencias y Visitas. La Residencia era un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al terminar su gestión y constituía la oportunidad propicia para que todos los pobladores presentaran sus quejas y demandas en busca de la restitución de daños. La Visita, que se hacía en forma reservada, servía por su parte para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región específica. (Caballero, 1988, p.29)

La corrupción y los constantes abusos generaron en los habitantes de las nuevas colonias sentimientos de animadversión hacia la corona. El aumento del descontento creció progresivamente detonando revueltas y constantes conflictos hasta el surgimiento de la independencia. Dicha época en el continente fue convulsa y debemos recordar que toda forma de organización en este periodo se basó en un estado de guerra donde la administración era inexistente.

Dicho lo anterior, debemos recordar que la construcción de la administración Latinoamérica es relativamente nueva y empezó a emerger en el mejor de los casos después del proceso de independencia y de forma gradual. También debemos recordar y reconocer la influencia europea en la forma de entender la administración pues hasta hace poco tiempo formábamos parte de la corona y adoptamos muchos de sus procesos y herramientas en materia administrativa. Incluso seguimos aplicando varios de sus modelos, y el problema no es reconocerlos o aplicar ciertas políticas, sino que hemos occidentalizado nuestras administraciones cuando nuestras realidades son diametralmente diferentes por las condiciones culturales, sociales, territoriales, demográficas, económicas y escolares que incluso difieren entre ciudades o regiones en un mismo país. Esto no significa que no podamos aprender de ellos y buscar soluciones que se acoplen a nuestras circunstancias. Por ejemplo, todas las herramientas que frenan cualquier conductas o actividad contraria a la administración han tenido éxito en Europa y son como ya señalamos aparentemente nuevas como es el caso de la ética. Empero, en el caso latinoamericano no ha tenido los resultados esperados, por varios motivos, entre estos destacan su desconocimiento, esto incluye su proceso histórico y las herramientas utilizadas para formación de su capital humano y también porque no se le considera vinculante. Por eso hemos revisado de forma general el valor que se le dio a la ética en el pasado, pero también debemos

señalar que durante un largo periodo esta desapareció de la esfera administrativa y resurgió hasta hace pocos años fuera del continente.

El resurgimiento de la ética en la Administración Pública

Lejos de la visión sesgada hemos observado al principio de este artículo que varias civilizaciones antiguas han demostrado su avanzado andamiaje administrativo, al grado de que algunos de sus instrumentos son relativamente nuevos para nosotros, o no se han desarrollado del todo como ellos lo hicieron en su momento, por ejemplo, la ética es un tópico aun ignorado y poco estudiado para la administración pública y para las ciencias sociales. De hecho, ha sido la filosofía la encargada de su estudio, con algunos daños colaterales al ceñir exclusivamente su análisis desde la perspectiva filosófica, muestra de ello es que, entre otras cosas, se le arrebató su sentido práctico y se omitió su vinculación con la vida pública y colectiva. Tal vez para algunos lectores incluso para estudiosos de la filosofía dicha afirmación suene extraña, pero en el caso de las ciencias sociales no fue hasta 1978, según Jaime Rodríguez Arana, con la publicación de *La ética en la Administración Pública* que se retomaría formalmente su estudio en la administración pública (Rodríguez, 2013, p.26). Sin embargo, cuatro años antes en 1976 la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública² instaron por primera ocasión para que la ética se incluyera como materia fundamental en la formación de los administradores públicos. De hecho, en 1980 la asociación señaló después de un año de investigación en escuelas y organismo de formación de funcionarios públicos que la ética no estaba incluida en los planes y programas de estudio. Por eso en 1981 creo programas de ética para funcionarios públicos, herramientas anticorrupción y exhorto promover la ética. Derivado de este creciente interés en 1987 la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública de Estados Unidos impulso la materia de ética en escuelas e institutos de administración pública de este país con el objetivo de mejorar la calidad administrativa.

La época de los noventa materializaría los esfuerzos realizados durante la década anterior con la creación de varios instrumentos de gobierno en materia de ética en países como Noruega, Holanda, Finlandia, Reino Unido, Portugal, Nueva Zelanda y Australia. En 1991, Noruega establecería un grupo para la investigación de la ética en el servicio público con dos propósitos, el primero, “describir los valores y actitudes propios de una buena administración” (Misterio de la presidencia, 1997, p. 99) y el segundo “proponer medidas para reforzar y mejorar el trabajo de desarrollo de actitudes realizado por la administración.” (Misterio de la presidencia, 1997, p. 97). Holanda en el año 1995 a través del Ministro del Interior solicitó a los restantes ministros que trataran de aplicar una política preventiva dirigida para proteger la integridad en la función pública (Misterio de la presidencia, 1997, p. 99). Aunado a lo anterior en 1996 se presentaría en el parlamento la modificación de la Ley de Personal de la Administración central y local en donde se incluía por vez primera la declaración y registro de intereses. También destaca la nueva oficina de denuncia al Servicio de Seguridad Interna, espacio dedicado a la recepción y canalización de denuncias ciudadanas a funcionarios públicos por faltas a la integridad, es decir, por no haber actuado con probidad en sus actividades profesionales.

Finlandia es otro caso similar a Holanda incluiría por primera ocasión la declaración de compromisos económicos y de otro tipo a los altos funcionarios públicos. Dichos compromisos contenían “trabajos secundarios, puestos en organizaciones cuasi gubernamentales, propiedad de empresas y otros activos importantes” (Misterio de la presidencia, 1997, p. 99). En el caso de Nueva Zelanda en 1990 se aprobó el Código de Conducta del Servicio Público, de igual modo entre el año 1991 a 1995 la Comisión de Servicios del Estado generó varios informes que mencionaban que los principios y valores del servicio público deben tener una aplicación operativa. Australia no se quedaría atrás y publicaría en el año 1996 el informe sobre Normas y valores éticos cuyo objetivo es la concientización de la ética en el servicio público, en especial en puestos directivos.

Otro país pionero en impulsar la ética en la administración sería Reino Unido cuya principal aportación sería el Comité de Normas de la Vida Pública o mejor conocido como Comité Nolan el cual sentaría las bases de los principales valores dentro del servicio público entre estos destacan la responsabilidad, el desinterés, el liderazgo, la integridad, la transparencia, la honestidad y la objetividad. También dicho comité tendría entre sus responsabilidades “la supervisión ética permanente, indica la necesidad de un debate continuado a medida que se transforma el sector público y surgen nuevas cuestiones éticas” (Misterio de la presidencia, 1997, p. 96).

Desde nuestra interpretación el estudio de la ética –antes de 1970– en la administración es limitada y así lo demuestran los casos antes mencionados pues como ya observamos al principio de este apartado no había sido considerada como materia ni tampoco como un instrumento de gobierno. Probablemente habrá quien difiera y señale aportaciones de pensadores y escuelas, si embargo, la mayor parte de estas únicamente se ciñeron al campo de filosofía con poca influencia en la administración en contraste con el influjo que sí tuvo en sociedades antes vistas en este artículo. De hecho, durante el medievo y el absolutismo los sistemas de ingreso basados en el mérito desaparecieron y con esto la formación de capital humano para la administración. De la misma forma se suprimió la carrera administrativa y con ello la filosofía y la ética se esfumaron como materias de formación para los futuros administradores. No olvidemos que, en Grecia, India y el Imperio Otomano, además de China o Imperio Bizantino la filosofía y la ética eran parte del proceso de enseñanza aprendizaje para aquellos sujetos que fueran a detentar un cargo. Si bien es cierto, dichas disciplinas siguieron estudiándose fueron pocos los espacios y aun menos los privilegiados que tuvieron acceso a ellas. ¿Por qué se esfumó aparentemente la ética? No tenemos una respuesta clara y tajante lo que sí sabemos es cuáles fueron las causas de su impuso en la administración.

Causas del resurgimiento de la ética en la administración

Derivado, del robo de documentos en la sede del Partido Demócrata a principios de los años setenta con la participación y encubrimiento de la administración de Richard Nixon la ética tomaría un nuevo impulso. Este caso no solo expondría prácticas ya conocidas de corrupción, de abuso de poder y de malas prácticas de funcionarios públicos sino las colocaría bajo el escrutinio público y generaría debates en varias esferas (público, gobierno y en el sector empresarial)

acerca de la conducta de gobernantes y funcionarios. Como consecuencia vendría un oleaje en Estados Unidos y posteriormente en otros países con la creación de mecanismos éticos aplicados a la administración pública. En el primer caso se instituiría la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno y en el segundo caso el apartado anterior ejemplifica algunos de las primeras herramientas en esta materia. Es importante señalar que en Latinoamérica este tipo de medidas llegarías años después y en algunos casos llegaría a finales de los años noventa y principio del nuevo milenio por ejemplo en 1998 la República Dominicana conforma las Comisiones de Ética Pública. Así mismo, en el 1999, en Perú, la ley del Código de Ética de la Función Pública, en Argentina la Ley de Ética de la Función Pública.

De hecho, los informes especializados de la OCDE llamados “Public Management Occasional Papers” de la época de los noventa señalan por primera ocasión la importancia de la ética en la administración. De la mismas forma la organización reconoce la pérdida de confianza en la administración por el incremento estrepitoso de escándalos y actos de corrupción en varios países (Misterio de la presidencia , 1997, p. 21). En ese sentido todos los mecanismos creados en ética pública tienen como elemento común señalar y reconocer la falta de credibilidad en las instituciones, funcionarios y casos de corrupción. Por mencionar un caso el informe Nolan expresó que algunos diputados cobraban a las empresas por sus asesorías derivadas de su experiencia como parlamentarios. En otros casos ellos eran socios o dueños de las consultoras. El conflicto de interés era evidente razón por la cual se recomendó que los parlamentarios hicieran pública su declaración de intereses.

La desconfianza generalizada por el gobierno, las instituciones públicas, políticos, funcionarios y los innumerables escándalos de corrupción y la vinculación de políticos y funcionarios que utilizaron su posición para obtener ventajas y prebendas fueron algunos de los principales motivos del resurgimiento de ética. Es verdad que siempre estuvo presente, sin embargo, perdió su relación con la administración.

¿Qué debemos aprender?

No hay que olvidar que en la antigüedad como en la administración pública contemporánea la formación resulta vital para poder gobernar y defender los intereses de la comunidad. Un Estado que gobierna para los ciudadanos, es un Estado responsable, y una de las condiciones previas es que todo sujeto que forme parte del gobierno debe de tener cualidades técnicas y un perfil ético, ya que un cargo público requiere a los más capacitados y los que mejor se han preparado. Como señala Edmund Burke: “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 se puede alcanzar en toda su vida de una persona, por sagaz y observadora que sea porque el gobierno es un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas” (Burke, 1942, p. 22).

Para nosotros, la administración pública debe transformarse en una herramienta para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y no en el instrumento de los grupos de poder, de políticos, de partidos, de empresarios y de los sindicatos, como hemos comprobado a lo largo de la historia contemporánea

de latinoamericana. Ahora bien, para ello habría que mencionar que un buen gobierno necesita funcionarios públicos responsables que actúen de acuerdo con las atribuciones que les fueron concedidas, de ahí la importancia que reviste la ética en el gobierno. Parafraseando charlas con el investigador Oscar Diego Bautista y otros colegas, podría decir que la ética crea valores e ideales en los servidores públicos, éstos fungen como candados contra todo acto de corrupción o acción ajena a las funciones del cargo; pero la ética no se limita a esto, también ayuda a mejorar al funcionario como servidor público y como persona, pues la ética es integral.

Desafortunadamente, la formación y la profesionalización de los servidores públicos no se ha convertido en un tema importante dentro de la agenda de nuestros gobiernos en el continente, a pesar de ser una de las demandas indirectas de la sociedad civil. Muestra de esto son los datos y encuestas de cada país de la región en materia de corrupción, independientemente de los indicadores, la mayoría tiene una percepción negativa con respecto a sus administraciones. Por ello, la necesidad de estudiar los fundamentos que dieron origen a las administraciones con mejores recursos y resultado, aunado a aquellos que hicieron énfasis en la ética pública, pues como en el caso de la obra ética de Aristóteles son una de las herramientas que ayuda a fomentar valores y promueven el sentido de responsabilidad y concientización de la función del gobierno y la administración, además de la tarea de todo aquel que ostente un cargo dentro del mismo.

¿Por qué debemos voltear hacia atrás?

No es una sorpresa que múltiples países en el continente hayan adoptado la corrupción y las malas prácticas en la administración pública, el caso Odebrecht, Vitol y OHL son algunos de los casos más mediático en una montaña de ejemplos. Tampoco es una novedad que la crisis económica de varios países del continente sea reflejo, no sólo de la mala gestión de los recursos económicos por parte del gobierno y de un grupo de funcionarios, sino de los caprichos y complicidad que existe entre varios sectores como el empresarial, que muy lejos de lo que se cree, fomentan prácticas desleales, entre ellas, la entrega de dadivas a servidores públicos a cambios de favores³.

Al igual que las empresas, ningún país está exento de vicios dentro del gobierno, Europa es otro ejemplo más de lo que un mal gobierno sin ética puede dar como resultado. Si bien es cierto, la crisis económica en Europa tiene ciertas particularidades dependiendo de cada país, también es cierto que existen características generales⁴ que se han observado en países miembros como España, Grecia, Portugal, Irlanda y Italia; una de éstas es el excesivo gasto que se hizo en obra pública, sin olvidar los salarios que no eran acordes a la economía de cada país y al tipo de renta. Si a esto le sumamos el poco control que ejerce el gobierno a las entidades bancarias para la concesión de créditos a particulares y a empresas inmobiliarias⁵, aunado a la especulación y la corrupción de políticos, empresarios, servidores públicos y bancos; el resultado no es sólo la crisis económica, sino estructural, en donde una de las vías de solución, independientemente de los ajustes económicos o los que cada país realice en sus presupuestos, es el plantearse igual que en Latinoamérica ¿cuál es el fin o

los fines de la política, el gobierno y las administraciones? Tal vez las respuestas podamos localizarlas en otras sociedades que antaño ya se habían formulado preguntas similares. Por eso considero importante revisarlas, especialmente su administración, pues nos da varias pistas no sólo de los instrumentos que disponían, sino cuales fueron las causas de su declive, entre ellos siempre puedo observar la avaricia, el anhelo de poder, la envidia, la charlatanería, la ineptitud, etcétera. En este sentido, voltear al pasado y apelar por los clásicos, como Aristóteles, puede resultar interesante, pues desde mi interpretación su estudio ético sigue vigente y tiene aplicaciones prácticas en la ética pública, al incentivar la formación de virtudes como amistad, justicia, valor, prudencia, lealtad, magnanimidad, entre otras, que pueden coadyuvar a mejorar las acciones y los resultados del funcionarios e instituciones públicas cuyas funciones son múltiples, pero entre las que destaca el gobernar para el bien común.

REFERENCIAS

- Burke, E. (1942). Textos Políticos. México: FCE.
- Foucault, M. (1978) La verdad y las formas jurídicas, México: Gedisa.
- Flores. R.R., (1988). Administración y política en la historia de México, México: INAP.
- Guerrero, O. (2008). “Estudio introductorio”. En Kautilya, Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra. México: FCPyAP-UAEM/Porrúa.
- Guerrero, O. (2018). El pensamiento administrativo en la Turquía otomana, México: cuadernos del seminario de cultura mexicana. México: Cuadernos del Seminario de cultura Mexicana.
- Kameuka, E. (1981). La burocracia: La trayectoria de un concepto. México: FCE.
- Kautilya (2008), Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra. México: FCPyAP-UAEM/Porrúa.
- Misterio de la presidencia (1997), La ética en el servicio público, OCDE, Madrid.
- Rodríguez Arana, Jaime (2013), La dimensión ética de la función Pública, Madrid: INAP.

Notas

- 1 Tienen entre sus objetivos conocer las habilidades, la honestidad y definir el perfil de las personas que aspiran a ocupar un cargo
- 2 Asociación que agrupa a escuela e institutos de Administración Pública del Mundo
- 3 Uno de los casos más recientes es el de la empresa Wal Mart quién pago más de 24 millones de dólares en sobornos de funcionario públicos para expandir sus negocios en territorio mexicano. De igual manera la empresa utilizo la misma práctica en otros países de Centroamérica. Las investigaciones al respecto no descartan que dichas prácticas se utilizaran en otros países y continentes Ver: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/04/22/transparencia-mexicana-pide-aclarar-sobornos-walmart>
- 4 Para aunar más en el tema se puede consultar las secciones especiales del periódico “El País” http://economia.elpais.com/tag/europa_dos_velocidades/a/, http://economia.elpais.com/tag/zona_euro/a/ y http://economia.elpais.com/tag/crisis_deuda_europea/a/
- 5 Nos referimos a lo fácil que era obtener un crédito por parte de una entidad bancaria para la compra de una vivienda a diferencia de su precio que no era acorde a su precio real pues estaba por encima de éste. En referencia a las empresas inmobiliarias los bancos

otorgaron una gran cantidad de créditos en proyectos inviables como el caso de España que tiene más viviendas de las que necesita.