



0046371

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
División de Estudios de Posgrado

**Tesis**



**MORAL PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE BUEN GOBIERNO**

Que para obtener el grado de Maestro  
en Administración Pública presenta:

**FELIPE AGUILAR BERNANDEZ**

**DR. OMBAR GUERRERO UROZCO**

Director de Tesis

Ciudad Universitaria

Marzo 1997



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*MORAL PUBLICA EN LOS PROCESOS DE BUEN GOBIERNO*

*Sinodo*

Agosto 8 de 1996

Doctora Judith Bokser  
Jefe de la División de Estudios de Posgrado  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM  
Presente

Estimada Doctora:

He tenido el placer de conducir la preparación de la tesis titulada **Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno**, cuyo autor es Felipe Aguilar Hernández. Con dicho trabajo, el Lic. Aguilar Hernández aspira a obtener el grado de Maestro en Administración Pública.

Esta misiva, que tengo el placer de remitirle, tiene como objeto servir de voto aprobatorio para la misma. Las razones en seguida las exployo.

Sin duda se ha tratado de un trabajo de posgrado de alta complejidad, cuyo tema central es el papel de la moral en los asuntos públicos. El punto, sin embargo, está planteado como un problema de eficiencia en la cual la ética produce un efecto de utilidad pública. Desde esta perspectiva, la tesis del Lic. Aguilar Hernández no concibe a la moral solamente como un marco axiológico, sino también como un ingrediente de gobernabilidad, como un plusvalor que mejora el rendimiento gubernamental. El tema, pues, es de enorme actualidad.

No obstante, la evaluación del desempeño del Gobierno así planteado se aleja de viejos esquemas racionalistas cuyas unidades de medidas son cuantificables, y puestas en guarismos y porcentajes supuestamente sugestivos y elocuentes por sí mismos. Tal es, por ejemplo, el método de Presupuesto por Programas o el análisis de sistemas, en proceso de extinción como procedimientos de valoración política moderna.

El trabajo de Felipe Aguilar, por consiguiente, difícilmente puede ser aquilatado a través de consideraciones sistemáticas o sustentaciones demostrables infaliblemente. El tema de la moral en los asuntos públicos sugiere, más bien, una explosión donde la

sugerencia, la persuasión y el argumento son los elementos de un análisis orientado no a demostrar, sino a convocar el acuerdo alrededor de un tema de interés público.

Desde muchos aspectos, un enfoque como el aquí planteado implica un camino similar al del salmón, que nadando contra la corriente mayoritaria del maquiavelismo, observa en la moral un insumo de gobernabilidad donde el bien es más útil que el mal. Por consiguiente, desde la óptica de este trabajo, la hechura de la política pública no solamente convoca la incorporación de ingredientes tales como la astucia, la fuerza y la razón, sino también valores éticos que, transformados en desempeño del servicio público, reditúan en un *Buen Gobierno*. Tal Gobierno, sin embargo, no es únicamente el que es más legítimo y legal, sino el más eficiente, democrático y popular. Buen Gobierno no es el que más recauda ingresos fiscales, sino el que mejor los gasta en beneficio colectivo; Buen Gobierno no es el que gasta menos por metro cuadrado en las obras públicas, sino el que las procesa para un mayor número de beneficiados. En suma: Buen Gobierno no es igual a Fisco eficiente, sino a administración pública democrática, popular y eficiente.

En un trabajo como el narrado, difícilmente se encontrará un manejo impecable de categorías y conceptos, sino más bien, un esfuerzo de persuasión coherente que convoca a aquilatar, debidamente, el uso de la moral en los asuntos de gobierno, para hacerlos más útiles al bien público.

Hè considerado imprescindible hacer estas consideraciones, debido a la enorme peculiaridad del trabajo preparado por Felipe Aguilar, cuya configuración no corre en vía idéntica a la de otras tesis que se presentan en nuestra Facultad.

Le envío un afectuoso saludo y le reitero mi estimación.

Doctor Omar Guerrero

## **Guillermo Haro Béchez**

**Toluca, Méx., a 24 de septiembre de 1996.**

**MTRA. EDITH ANTAL FODROCZY  
SECRETARIA ACADEMICA DE LA FACULTAD  
DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DE LA U.N.A.M.  
PRESENTE**

En relación a su atenta invitación para participar como integrante del jurado en la tesis "**Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno**", con la cual el licenciado Felipe Aguilar Hernández aspira a obtener el grado de Maestro en Administración Pública, hago de su conocimiento que una vez revisada la investigación, ésta reúne los requisitos necesarios para ser sustentada.

Desde una perspectiva teórica aborda un tema actual y trascendente y aunque no se refiere a un caso concreto, contiene elementos que de observarse en la administración pública de nuestro país, en sus tres ámbitos, redundaría en prácticas gubernamentales y administrativas más legítimas, racionales, eficientes y democráticas, contribuyendo a recuperar el descrédito casi generalizado de las instituciones públicas y a preservar y acrecentar la gobernabilidad del país.

La investigación **Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno**, analiza preceptos éticos y morales que han guiado a la administración pública en distintos momentos de su evolución, comenta sus contenidos y discute sus aplicaciones.

Recientemente, a la luz de la expansión de la corrupción, la cual ha alcanzado proporciones endémicas en la mayoría de los países, sobre todo en los de menor desarrollo, hay una mayor conciencia de que los valores y la ética son necesarios en la administración pública tanto a nivel de los servidores considerados individualmente como de la administración entendida como organización. La ausencia de estos ítems ha debilitado considerablemente algunos principios básicos como son: la

## **Guillermo Haro Bélchez**

moralidad irreprochable de los servidores: sus cualidades sociales como la honestidad, la imparcialidad y la justicia; y el reclutamiento en base al mérito.

En todas las actividades individuales y gubernamentales, la ética constituye el sustrato de las decisiones, un factor determinante de las decisiones de la sociedad. Desde las posiciones del gobierno, sobre todo los dirigentes, se enfrentan constantemente a decisiones en las que procuran encontrar el balance moral adecuado en la elección de alternativas políticas, que ponen en juego valores y prácticas.

La moralidad que determina las acciones políticas y administrativas es multidimensional, se enraiza en la civilización humana pero se proyecta hacia el futuro. A medida que sus horizontes se amplían, se torna más compleja y presenta más dilemas. La confianza y la fe en un estado democrático puede salvaguardarse sólo si el proceso de gobierno exhibe un elevado tono moral, lo cual implica una reorientación de los políticos y administradores hacia un gobierno y una administración moral. La moralización de las políticas y de la función burocrática no siempre ha producido los resultados deseados, pero en ocasiones la indignación moral ha ayudado a las sociedades a escapar de un estado de inmoralidad.

La ética más elemental exige de los servidores públicos algunos valores fundamentales, entre los que destacan la vocación, la aptitud y la diligencia. En este sentido todos los servidores públicos deben trabajar exclusivamente para servir bien a los administrados de modo que entre unos y otros se establezcan relaciones caracterizadas por el mérito y la capacidad.

Los códigos de ética constituyen formas válidas, pero insuficientes por sí mismas, para proporcionar y mantener un comportamiento ético por parte de los servidores públicos. Con frecuencia éstos no conocen con precisión las pautas de comportamiento que pueden o no ser consideradas como admisibles desde el punto de vista ético, y aún cuando las reglas estén escritas, ellas pueden ser objeto de interpretaciones ambiguas.

Ciertas evidencias señalan que el desarrollo moral puede ser eficazmente promovida a través de la educación formal que incluya: el sistema de leyes, reglamentos y prácticas que dictan la conducta de los servidores públicos; los códigos de conducta que prohíben el uso de la administración pública en provecho propio y los que imponen el respeto, la imparcialidad y la justicia en las relaciones individuales y grupales, entre otros aspectos.

## **Guillermo Haro Bélchez**

**También el comportamiento honesto de los superiores jerárquicos, constituye un factor significativo en cuanto a su incidencia en la promoción de una conducta ética por parte de los empleados; de igual manera es fundamental la profesionalización de la función pública para mejorar la capacidad administrativa y el desempeño ético.**

**Estos y otros importantes aspectos relativos al tema son tratados con amplitud y profundidad en la presente investigación Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno realizada por el licenciado Felipe Aguilar Hernández; ésta reúne los requisitos teórico-metodológicos, de oportunidad y calidad necesaria para sustentarse y el autor pueda obtener el grado de Maestro en Administración Pública. Desde luego es necesario revisar el documento para corregir detalles formales de ortografía y redacción, principalmente.**

**Reciba un afectuoso saludo y le reitero mi consideración distinguida.**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**  
**División de Estudios de Posgrado**  
Ciudad Universitaria  
Código Postal 04510, México, D.F.

C.U., a 24 de Octubre de 1996

C. Mtra. Edit Antal Fodroczy  
Secretaria Académica de la DEP  
Presente

Muy estimada Mtra. Antal:

Me es muy grato dirigirme a su amable atención con el objeto de hacer de su conocimiento que he concluido con el proceso de revisión del trabajo de investigación de tesis:

*Moral pública en los procesos de buen gobierno*

Que para obtener el grado de maestro en administración pública presenta Felipe Aguilar Hernández, sobre el particular es pertinente efectuar los siguientes comentarios:

- En el trabajo de investigación se presenta y se desarrolla un objeto de estudio original, además de constituir una aportación importante en un momento en el que la discusión y el debate en torno a la moral en los procesos de gobierno, gestión y administración de lo público tienden a incrementarse;
- El trabajo de investigación se encuentra adecuadamente sustentado y fundamentado en un conjunto amplio de fuentes de información; nivel de análisis que logra el tesista le da pie a problematizar el objeto de estudio, así como a argumentar la trascendencia de la moral pública como un elemento de gobierno fundamental, en particular en las condiciones actuales en que se desarrollan los quehaceres de gobierno de una sociedad más abierta y plural;
- La investigación observa una secuencia adecuada y coherente en que se plasma el método de exposición seguido por el autor del trabajo, así la desagregación del capitulado en que se organiza éste es correcto y consecuente con el objeto de estudio;
- En cuanto a las técnicas de investigación se encuentran correctamente aplicadas;
- Un elemento que es importante de ser destacado, corresponde a la congruencia de la investigación entre fondo y forma. En el caso de la segunda, -habida cuenta de que el primero ya lo hemos comentado- ésta se encuentra ampliamente cuidada lo que facilita el proceso de revisión.



**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**  
**División de Estudios de Posgrado**  
Ciudad Universitaria  
Código Postal 04510, México, D.F.

C.U., a 24 de Octubre de 1996

- El epílogo con el que se culmina la investigación complementa y cierra a ésta de manera satisfactoria.

Por lo anterior otorgo mi voto aprobatorio con el objeto de que continúe con el proceso del caso hasta la presentación pública de la réplica del trabajo.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

---

Roberto Moreno Espinosa,  
Profr. de la DEP

C.c. archivo

**Mtra. Edit Antal Fodroczy**  
**Secretaria académica**  
**División de Estudios Superiores**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.**

**México, D.F. 7 de febrero de 1997**

**Presente:**

Con atención a su atenta solicitud del 28 de agosto de 1996 referente a la revisión de la tesis de Maestría del Lic. FELIPE AGUILAR HERNÁNDEZ, titulada "MORAL PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE BUEN GOBIERNO", me permito hacer de su conocimiento mi voto razonado sobre el trabajo en cuestión.

Llama la atención, en esta época, que alguien se interese por el tema de la moral pública. En primer lugar, es un tema muy difícil de desarrollar sin caer en lugares comunes de timorates o de conservadurismo a ultranza, y por otra parte un tema también difícil por la escasa bibliografía que aparentemente hay sobre el tema.

En cuanto al primer punto, el trabajo de Felipe Aguilar sabe mantenerse dentro de los límites objetivos de la ciencia de la administración pública, sin caer en moralismos o en la tan temida timorates a la que hice referencia. Los planteamientos, y sobre todo el análisis que hace el aspirante a la Maestría, me parecen sumamente atinados y objetivos, sin caer en juicios de valor insanos ni pontificar con "verdades absolutas".

En el segundo aspecto, el trabajo es el resultado fehaciente de una revisión bibliográfica exhaustiva y muy bien seleccionada, para fundamentar sus muy atinados juicios sobre los difíciles temas que aborda.

El resultado de la revisión de esta tesis, es, en resumen, una opinión sumamente favorable sobre el trabajo, tanto el intelectual como el manual, pues está escrito en un lenguaje claro, conciso, con muy buena sintaxis y una ortografía impecable.

Además de mi VOTO APROBATORIO a la tesis de Felipe Aguilar, le envío por su muy apreciable conducto una felicitación por la calidad que alcanzó en su quehacer científico y académico.

Atentamente.

**Maestro Carlos Ruiz Sánchez.**

México, D.F. 3 de octubre de 1996.

**MTRA. EDITH ANTAL FODROCZY**  
**Secretaria Académica de la División de**  
**Estudios de Posgrado de la Facultad de**  
**Ciencias Políticas y Sociales**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**PRESENTE**

Estimada Maestra Antal Fodroczy:

En relación a la revisión de la tesis que presenta el alumno FELIPE AGUILAR HERNANDEZ con el tema "MORAL PUBLICA EN LOS PROCESOS DE BUEN GOBIERNO" el dictamen para dicha tesis es APROBATORIO por las siguientes razones:

- 1) Es un trabajo de investigación bien elaborado y bien presentado, que cubre con solvencia los requisitos que una investigación de posgrado debe poseer.
- 2) El soporte bibliográfico es vasto con materiales de todo tipo, por lo que el esfuerzo de recopilación es adecuado y soporta el tema que el alumno desarrolla.
- 3) Es un trabajo bien escrito, con un buen manejo del lenguaje por lo que los detalles ortográficos son prácticamente nulos, haciendo muy accesible y ágil su lectura. Además de que la claridad predomina en todo el cuerpo del trabajo.
- 4) Es un tema poco estudiado y como se aborda con profundidad y seriedad, este tipo de reflexiones son necesarias para la modernización efectiva de la administración pública mexicana.
- 5) Refleja una preocupación latente dentro de la gestión pública contemporánea y el análisis es lo suficientemente consistente para ser aplicable a la totalidad de las administraciones públicas, así es un objeto de estudio imprescindible tanto para los grupos sociales como par los diversos sectores gubernamentales.
- 6) Los soportes histórico y teórico son más que suficientes, siendo esto rasgos sobresalientes del trabajo y ello le permite al autor contar con una importante cantidad de referencias que avalan sus principales postulados.

- 7) Es un tema que pertenece por completo al ámbito de la maestría cursada y que se puede constituir como una línea de investigación atractiva y productiva en el corto plazo.
- 8) La metodología de la investigación es utilizada en forma correcta, permitiendo que se consigan los objetivos que el autor desde un principio se propuso alcanzar.

Agradeciendo de antemano su atención, aprovecho la presente para enviarle un cordial saludo.

**MTRO. CARLOS FABIAN FONTES MARTINEZ**

***A mi musa***

*A mi familia*

## **AGRADECIMIENTOS**

**N**o olvido nunca que las páginas que forman este trabajo exhibido en un recinto universitario y en el mundo académico son, cada una de ellas, sonrisas derramadas por seres queridos encontrados en mi deambular por el camino del tiempo. Mi agradecimiento entonces, al **Dr. Omar Guerrero Orozco**, por su acertada dirección. A mi maestro **José Martínez Vilchis**, por sus enseñanzas. Al **Instituto de Administración Pública del Estado de México**, al **Dr. Guillermo Haro Belchez** y a la **Lic. Ma del Pilar Conzuelo Ferreyra**, por su apoyo y amistad. A **Julián Salazar Medina** por sus consejos. A **Carmen Evelia Hernández Ortiz**, **Amparo Cruz Martínez** y a **Mateo Gonzalez López**, por su paciencia. A **Roberto Moreno Espinoza**, **Carlos H Ruiz**, **Carlos Fontes Martínez**, **Pedro G Zorrilla Martínez** y a **Luis Ignacio Arvesú Verduzco**, por su visión crítica. A **Salvador Rojas Bermúdez**, por su auxilio incondicional. A **Guillermina Díaz Pérez**, un ejemplo a seguir. A **Samuel Figueroa Flores**, por su confianza absoluta. A **Ivonne Casco Mejía**, por su apoyo valioso. A **Rosaura Salgado San Juan**, por su espíritu de lucha eclipsante.

*No venimos a pedir nada,  
ni a suscitar problema alguno;  
todo lo más,  
a formular un deseo,  
a solicitar un permiso;  
el poder servirlos  
en lo que es de nuestra competencia  
con desinterés, humildad y amor.*

***Paulo VI***

# Í N D I C E

<b>PRÓLOGO</b>	18
<b>INTRODUCCIÓN</b>	21
<b>CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES</b>	52
1.1 Capacidad política y administrativa del Estado	52
1.2 Gobierno y administración	74
1.3 Ecología de la gestión	85
<b>CAPÍTULO II MORAL PÚBLICA: HISTORIA Y CONCEPTO</b>	94
2.1 Historia	94
2.2 Concepto	100
2.2.1 Necesidad	108
2.2.2 Agentes	117

---

---

**INDICE**

---

---

2.2.3 Resistencia	118
2.3 Proceso	126
2.3.1 Elementos	127
<b>CAPÍTULO III EL MAL GOBIERNO</b>	129
3.1 Carácter unilateral del poder estatal	133
3.1.1 Reducción de la vida pública	135
3.1.2 Reciedumbre a la centralización de las decisiones	136
3.2 Supeditación del gobierno a criterios afectivos en su estructura	139
3.2.1 Criterios personales	139
3.2.2 Relaciones patrimoniales	144
3.3 Acción del gobierno sobre la base del ensayo y el error: falta de preparación del servidor público	153
<b>CAPÍTULO IV EL BUEN GOBIERNO</b>	163
4.1 Concepto	163
4.2 Materia de buen gobierno	166

---

---

**ÍNDICE**

---

---

<b>4.3</b>	<b>Contrapesos del poder</b>	<b>189</b>
4.3.1	Liberalidad	196
4.3.2	Prudencia	197
4.3.3	Justicia	205
4.3.4	Clemencia	208
<b>4.4</b>	<b>Elementos de buen gobierno</b>	<b>209</b>
4.4.1	Consenso	209
4.4.2	Conflicto	212
4.4.3	Bienestar social	221
<b>4.5</b>	<b>Las decisiones de buen gobierno</b>	<b>223</b>
 <b>CAPÍTULO V ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO</b>		<b>225</b>
<b>5.1</b>	<b>Materia del servicio público</b>	<b>225</b>
<b>5.2</b>	<b>Ética personal del servicio público</b>	<b>250</b>
5.2.1	Actitudes mentales	271
5.2.1.1	Reconocimiento de la ambigüedad moral de todos los hombres	273
5.2.1.2	Reconocimiento de las fuerzas contextuales que condicionan las primacías morales dentro del servicio público	281
5.2.1.3	Conciencia de las paradojas de los reconocimientos	282

---

---

**ÍNDICE**

---

---

5.2.2	Cualidades morales del servidor público	284
5.2.2.1	Optimismo	291
5.2.2.2	Valor	292
5.2.2.3	Justicia templada por la equidad	294
 <b>CAPÍTULO VI GOBIERNO Y SOCIEDAD</b>		 295
6.1	El ciudadano como administrador	295
6.2	La administración y las personas	297
6.2.1	Dependencias administrativas, civiles y públicas	310
6.2.2	Moral en la administración	320
6.2.2.1	Instrucción	331
6.2.2.2	Agricultura, industria y comercio	333
6.2.2.3	Ciencia y tecnología	334
6.2.2.4	Higiene pública	338
6.2.2.5	Socorros públicos	339
6.3	La conducción de la sociedad	340
 <b>EPÍLOGO</b>		 355
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		358
<b>HEMEROGRAFÍA</b>		366

## **PRÓLOGO**

**L**a discusión sobre el tema de buen gobierno ha incrementado su recurrencia en las universidades de nuestro país, luego de que en muchas universidades europeas y norteamericanas ha tenido un sitio preponderante desde hace años, particularmente en las ciencias sociales.

El momento de este creciente interés es muy oportuno, sobre todo a la luz del desencanto que impera en países de diverso grado de desarrollo por la política, lo mismo que al creciente descontento social que vivimos, conforme se aprecian los resultados de la última gestión presidencial en nuestro país.

Por lo anterior, aunado a las dificultades económicas y a las tan lamentables condiciones de credibilidad política que imperan en México, resulta ineludible y hasta necesario analizar y debatir sobre las posibilidades de que el ejercicio de la política esté acotado por un creciente marco teórico y moral.

Siempre lindando entre el terreno de la filosofía y el de la ciencia política, en este trabajo se intenta mostrar la convicción de que el Estado no debe abandonar el fin original para el que fue creado, por lo que es preciso que recupere su responsabilidad atendiendo más puntualmente la política social. Los autores contractualistas como Hobbes,

Locke o Rousseau sirven de apoyo para reafirmar la idea de que el Estado y sus modelos económicos deben servir al bienestar colectivo y cederle al individuo parte de la soberanía de que goza en el Estado natural.

A fin de considerar al Estado como la suprema organización para el bienestar humano, es indispensable, primero resolver los agobiantes problemas de pobreza, de falta de democracia y de ataque al medio ambiente; aspectos en los que la responsabilidad del Estado es insustituible ya que el mercado no es capaz de resolver por sí mismo tales inquietudes. Al fallar el Estado en implantar una política económica proteccionista, orientada al mercado interno y de corte autoritario, igualmente falló el mercado para equilibrar la distribución de ingresos y consolidar la democracia en naciones como las de latinoamérica.

A los problemas de autorregulación socialmente equilibrada del mercado se suman los de autoritarismo, unilateralismo, discrecionalidad y falta de preparación de los servidores públicos; problemas, todos, propio del mal gobierno que contrastan con las características de buen gobierno, a la vez que permiten utilizar una metodología que facilita la lectura y la comprensión del tema. La participación de la sociedad y los mecanismos para garantizar que el Estado incorpore a su agenda las demandas sociales es sin duda una de las preocupaciones fundamentales que se perciben en la tesis: los contrapesos del poder, como la prudencia, la justicia, la clemencia y la liberalidad, son pre-requisitos para garantizar la presencia de los elementos de buen gobierno, como el consenso, el conflicto y el bienestar social.

Buen gobierno significa también, incrementar la *accountability* (rendición de cuentas), permitir la *contestation* (libertad para cuestionar al gobierno) y fomentar el entendimiento y uso de nuevas técnicas para resolver problemas sociales; tales como las políticas públicas, pero siempre pensando en la equidad social y en mejorar la democracia.

La dedicación, acuciosidad, constancia y convicción personal se evidencian más claramente con la disertación sobre la ética y el servicio público: disertación que privilegia al explicar su relación con las cualidades morales que el servidor público debe poseer. Es aquí donde el deber ser, tratado como aspiración política, se vuelve filosófico para dar paso al optimismo, al valor y a la justicia templada por la caridad.

El propio Niklas Luhmann trata el tema de la alta amoralidad de la política y la distinción entre el deber ser de los políticos, así como la posibilidad de que la ética y la honestidad puedan ser cualidades distintivas de ellos. El tema se vuelve una constante entre los analistas políticos, columnistas y articulistas en México, por lo que la necesidad de estudiar más al ciudadano y menos al Estado, cada día es más patente.

Las investigaciones como la que el lector tiene en sus manos deben ser más estimuladas ya que justamente tratan sobre problemas medulares del país con un punto de vista renovador, bien fundamentado e intencionado; en fin, investigaciones como estas nos brindan la esperanza de pensar que vendrán tiempos mejores para el país y los ciudadanos.

## **INTRODUCCIÓN**

**M**ucho se ha dicho y escrito en los últimos años acerca del Estado, de sus instituciones y de su influencia en nuestras democracias, en todo lo que se dice los valores morales ocupan siempre una posición clave. Podría suponerse, por ello mismo, que desde tiempo atrás debía de haberse constituido como objeto de un detallado y especial estudio; sobre todo por los problemas y cuestiones que plantea la sociedad para el ordenamiento normativo. Nuestra cercanía con el servidor público hizo que nos pareciera oportuno inmiscuirnos en este asunto tan particular a fin de intentar una obra con mayor unidad y coherencia de conjunto.

Pensadores de tan universal fama y diversa orientación como Walter Lippmann, Russell Kirk, Benedetto Croce, Gaetano Mosca, René Grousset, Dawson y Toynbee, por señalar sólo algunos, no dudan ni un sólo instante en que no hay en estos momentos, otra fuente de renovación para la sociedad que el espíritu y las fuerzas de la tradición cristiana.

Nadie que conozca las fuerzas impulsoras de la historia, de las que podremos proveernos para el futuro, puede ignorar que la decisión ocurrirá en un tiempo no muy largo. Nadie, tampoco, abraza la esperanza de que esa decisión recaerá en el campo material, ya sea en el del rearme o en el de bienestar. De la misma manera, nadie que conozca siquiera de pasada la crítica internacional de la sociedad y de la cultura posterior a la guerra puede creer que el futuro se decidirá en un campo ajeno al espiritual; por lo mismo nadie debería discutir la posición clave del servidor público en nuestra sociedad como parte decisiva de las fuerzas que impulsan hacia el futuro.

Es hora de profundizar en el quehacer político para rechazar el pantano de la violencia: muchas son las reformas que hacen falta para mejorar las condiciones de competencia política y la vida de la sociedad; les corresponden a los partidos o al gobierno; otras, en cambio tienen que ver con la cultura política, con el modo como se vive y se siente esa actividad política. No obstante, ninguna de ellas será factible si no se sustituye la intolerancia por el diálogo y la competencia pacífica: únicos medios dignos de hacer política. Sin embargo, por lo visto son demasiados intereses los que impiden que tales cambios se produzcan.

La sociedad ha llegado a un grado tal de madurez que le es fácil percibir el íntimo significado de la administración, ora como depositaria de valores ya recibidos, ora como estimuladora de progreso. Lo que no puede admitirse es la condena superficial a los estudios administrativos; en particular a los que se refieren a la administración pública, en el sentido de que es una

materia desprovista de ideales propios, de que los posee en muy escasa medida o que son del todo indefinibles.

Si esto fuera cierto, ¿qué garantía, qué esperanza podría tener la sociedad para asegurarse un mayor bienestar colectivo? Si el ejercicio de las funciones públicas estuviese falto de ideales capaces de inspirar y conformar la conducta administrativa diaria, de manera que impidiese valorar adecuadamente los resultados alcanzados, cualquier institución pública perdería su sentido y la organización administrativa de los Estados modernos no sería más que un amasijo de células cancerosas, prolíficas como parasitarias y dañinas al cuerpo social.

Tanto la evolución como la historia más reciente de las administraciones públicas demuestran, en cambio, que su fin está íntimamente ligado al progreso y a la civilización; es más, si los ideales en los que se inspira no están todavía bien definidos, es, en gran parte, por la escasa importancia que hasta tiempos muy recientes se les ha atribuido a los estudios de administración.

Ciertos valores, reflejados en los mecanismos y procedimientos administrativos, adquieren la calidad de real y de verdad gracias a estos mismos medios; de ser así, todo ideal social perdería su significado al quedar retenido en una abstracta y estéril esfera metafísica. Todo esto, aparte de valorar los estudios de administración, permite individualizar los principios de ética administrativa, sin los cuales el arte de administrar quedaría privado de sus posibilidades, de sus esperanzas y de su propia conciencia.

Dentro de esta perspectiva, la presente investigación parte de la premisa de considerar al Estado moderno como la legítima

autoridad moral de la sociedad; toda vez que regula la convivencia social dentro de un marco de libertad, igualdad y justicia, a la vez que se justifica el uso del poder político que legalmente le corresponde, siempre y cuando esté en peligro la felicidad de la sociedad. Sin embargo, cuando se usa para fines propios del Estado o en beneficio de ciertas fuerzas sociales, ese mismo uso del poder político se contrapone a los principios del Estado moderno que lo obliga a convertirse en un problema de moralidad.

En tal caso se trata de un Estado concebido para propiciar el bien común y estimular el desarrollo de las iniciativas, tanto particulares como públicas y sociales. Si acaso esto no sucediera, es porque el Estado moderno sufre una crisis de autoridad moral y una regresión a viejos modelos; es decir, vuelve a ser un Estado conservador, reaccionario y perpetuador del *statu quo*.

Esto necesariamente conlleva a la centralización del poder político y, en consecuencia a la reducción del espacio público en beneficio de lo privado, cayendo en una serie de desinhibiciones políticas, económicas, sociales y hasta ecológicas, culturales, tecnológicas y científicas: es la decadencia política, el desencanto social, la centralización de la riqueza, el deterioro del medio ambiente y la deshumanización científica; lo mismo que corrupción, pobreza y narcotráfico, entre otros, en suma, se cae en un Estado inmoral.

De esta manera el carácter fundamental del Estado moderno es moral, mientras que su nacimiento, la antítesis de etapas históricas marcadas por la conflagración del poder y la vejación de la dignidad del ser humano. Su presencia regula el poder y constituye el

espacio de convivencia colectiva, de esta manera, el Estado moderno se erige como el gran edificador, organizador y conductor de la masa social, con lo que adquiere la expresión de las más altas aspiraciones humanas y participa en la consolidación de la autoridad moral.

Al respecto el Estado moderno, o el *moderno príncipe*, como lo llamó Antonio Gramsci:

debe ser, y no puede dejar de ser, el abanderado y organizador de una reforma intelectual y moral, lo que significa crear el terreno para el desarrollo ulterior de la voluntad colectiva nacional popular hacia el cumplimiento de una forma superior y total de la civilización moderna.<sup>1</sup>

Puntos fundamentales, los anteriores, que con claridad determinan el papel de los gobiernos ante sus actuales deberes; sin embargo, el mundo contemporáneo observa con pesimismo que los Estados modernos se están convirtiendo en interlocutores de pasiones individualistas y segregadoras de la vida pública, al grado de transferirles muchas de las demandas sociales a instituciones que carecen de todo sentido de justicia, como el mercado, con lo que acentúa la desigualdad social, la polarización del ingreso, la pobreza y los riesgos a la salud, tanto en los países en vías de desarrollo como en los llamados del primer mundo, en cuyo seno cultivan al tercero.

---

<sup>1</sup> Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel: notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, p 31.

Planteados así, los Estados modernos evidencian un gran poder político, pero eso no basta para que se constituyan como arquitectos de la vida pública, sobre todo si se orientan a salvaguardar los intereses económicos, ya que adormecen su capacidad de gestoría social y pública.

Por tanto, los problemas que hoy enfrentan los gobiernos no se deben ni a un déficit público ni a su incapacidad administrativa, sino a su falta de sensibilidad gubernamental para abrazar el desarrollo social. En suma, la crisis es más moral que política. En consecuencia, si quieren retomar su autoridad moral los gobiernos deben recuperar sus responsabilidades básicas y desprenderse de sentimientos antidemocráticos que desgastan su legitimidad y frenan el avance social, lo que los orilla a la ingobernabilidad.

En un primer momento, es de suma importancia que los gobiernos definan sus funciones públicas, políticas y económicas para evitar que se caiga en extrapolaciones y traslapes. En segundo lugar, definir las funciones del gobierno obliga a delimitar las fronteras de lo público, lo político, de lo económico y lo privado, con el fin de establecer una adecuada interrelación y mejorar la defensa de intereses; en esa medida se evitaría caer en vicios como pretender economizar lo político o politizar lo económico, con lo que se propicia el desorden y el encubrimiento a la corrupción en los procesos de gobierno.

Este argumento, además, no admite que el tema sea un conflicto que termina en el ámbito del Estado: es un tópico que abarca la interrelación Estado-sociedad civil. En este sentido diversos especialistas aseguran que detrás de un acto importante de

**corrupción pública, normalmente suele haber algún orden de asociación con sectores privados, lo que obliga a pensar que el Estado debe actuar con una política preventiva enérgica. La sociedad civil, por su parte, debe sancionar con la misma energía los intereses que propician la corrupción pública.**

**Eso significa que se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene que estar, y que promueva y apoye por todas las vías la organización y el desarrollo de la sociedad civil. En la medida en que todas esas acciones se observen en las políticas gubernamentales, en esa misma medida se estará ascendiendo a un Estado moral.**

**Como se sabe, la moral no es un tema nuevo sino muy añejo, incluso se dice que su aparición probablemente ocurrió antes que la religión y las artes primitivas. De ahí que recurramos a los tratados de política de los grandes filósofos griegos: Sócrates, Platón y Aristóteles. Los tres coincidían en que todo el campo de la moral es la del bien supremo de la vida humana, que es la eudemonía, la felicidad, entendida como el bien obrar y el perfecto éxito del obrar.<sup>2</sup>**

**Las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas de nuestros días permiten que las acciones del gobierno**

---

<sup>2</sup> Maritain, Jacques, *Filosofía moral*, p 32.

enfrenten situaciones reales, lo que nos obliga a replantear el carácter filosófico y estético que los griegos le confirieron sin desprenderla de su esencia: el bien común.

En consecuencia, la importancia de que nos interese rescatar el pensamiento ateniense estriba en nuestro deseo de subrayar la búsqueda del bienestar social mediante la participación conjunta de la población y del Estado, de donde resalta la democracia como factor determinante. La democracia, como sistema, y el consenso, como mecanismo de la toma de decisiones, constituyen los medios por los cuales se modernizan el sistema político y el aparato público para hacer una política más social y con un sentido público actualizado.

Ahora bien, pese a que la preocupación por la moral pública se ha destacado desde tiempos remotos, a veces parece que se olvida, al grado de pensar que es inexistente e inalcanzable, que no pasa de ser un tema polémico y filosófico que únicamente existió en el mundo de Platón. Sin embargo, la realidad demuestra que la moral pública es un tema actual e indispensable, especialmente ante la cada vez mayor corrupción y los indignantes abusos del poder político que la alejan de su carácter social, que es lo que legitima su existencia.

Así, el propósito de esta investigación consiste en analizar tanto los niveles históricos como conceptuales que promueven el fundamento teórico y empírico de la moral pública en los procesos de gobierno. Esto, sin olvidarnos de hacer un análisis histórico-crítico acerca de ciertos aspectos de interés público considerados como los más significativos, con relación al desarrollo y

las aventuras de la moral pública, e importantes en cuanto a la toma de conciencia y renovación intelectual a las que nuestro tiempo parece llamado.

Este estudio pretende, en todo caso, plantear la necesidad de una rehabilitación de hábitos y normas de conducta dentro del aparato administrativo del gobierno e impulsar la transformación de las estructuras gubernamentales encargadas de llevar a cabo la función pública; es decir, del desarrollo social mediante la gestión pública o social.

En consecuencia, el objetivo de la tesis consiste en contribuir a la comprensión de los problemas de la moral en los asuntos de gobierno; esto con la finalidad de favorecer el desarrollo de una cultura colectiva que contribuya al buen gobierno.

Al no conformarnos con el sentido abstracto con el que se maneja este término, resulta indispensable abordarlo desde el punto de vista práctico y objetivo; es decir, a partir de los procesos de gobierno. Esto significa que nuestra investigación no se circunscribe a una serie de categorías y reglas que limitan la limpieza administrativa en la estructura orgánica de la gestión pública, sino que además, busca constituirse como fuente para vigorizar la autoridad moral que directamente tiene que ver con los servicios públicos y el bienestar social.

Muchas veces no basta contar con estructuras y procedimientos administrativos eficientes y eficaces: es indispensable que estén acompañados de políticas desinteresadas y con alto grado de consenso. Cuando se carece de ello impera la corrupción, la centralización, la desigualdad en la distribución de la riqueza y las

deficiencias en los servicios de educación y de salud, junto con el desempleo creciente; todo esto produce ingobernabilidad por la falta de honradez y sensibilidad en los procesos gubernamentales, como en la toma de decisiones públicas desprovistas de consenso, lo mismo que un sistema de representación de las acciones colectivas, y una acción convergente del ejecutivo mediante la racionalidad pública que fortalece el proceso modernizador, o sea el quehacer político que tiende la democracia social, donde conviva el consenso y el diseño, en donde el ciudadano debe ser el actor central de la política.

Una vez ubicada la tesis bajo la cual girará nuestro análisis, cabe recordar que siempre que se intenta descifrar la naturaleza y el alcance de las acciones del gobierno, debe considerarse el grado de gobierno que han alcanzado los Estados modernos, con el objeto de conocer su eficacia. Cuando ésto sucede nos encontramos ante un régimen político cuyas cualidades pueden enumerarse como sigue: instituciones políticas sólidas, flexibles, coherentes; burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación social en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre los militares, injerencia estratégica del gobierno en la economía y procedimientos políticamente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político.<sup>3</sup>

Por todas estas características sabemos que impera un consenso absoluto sobre la legitimidad del sistema, lo que conlleva al fortalecimiento de una misma cosmovisión del interés público,

---

<sup>3</sup> Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, p 13.

**tanto por parte de la sociedad como de las autoridades. Al respecto, Soledad Mestre García sentencia:**

la moralidad y eficacia de los funcionarios públicos, asegura la marcha de nuestras instituciones y es el instrumento del consenso colectivo de confianza que impulsa la actuación.<sup>4</sup>

Los peligros surgen cuando el impulso en pro de la participación choca con sistemas inflexibles; de tal manera que numerosas democracias, nuevas o antiguas, corren peligro en esas condiciones. Cuando éste choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores que surgen de ellas mismas, con todo y que en los últimos tiempos haya habido logros importantes en cuanto al desarrollo científico, a la complejidad de las *tecnologías* de gobierno y a las nuevas formas de relaciones económicas, no cabe duda de que en materia de desarrollo social no ha habido más que un retroceso, pues todavía sigue excluyéndose a la sociedad e incluso se corre el peligro de que esto se acentúe si los gobiernos no modifican su actitud.

Más de mil millones de personas de todo el mundo padecen de pobreza absoluta; paradójicamente el 20% de la población mundial goza de un ingreso 150 veces superior al de la generalidad. Las mujeres, por su parte, no ganan más que la mitad de lo que ganan los hombres, y pese a tener la mayoría de los votos, padecen enormes dificultades para obtener una representación en los parlamentos que por lo tanto no llega al 10%.

---

<sup>4</sup> Mestre García, Soledad, *Ética y política: El marco jurídico y sus límites*, p 18.

La población rural de los países en desarrollo recibe menos de la mitad de los ingresos y de los servicios sociales de que dispone la población urbana. Muchas minorías aún viven como si fuera otra nación dentro de sus propios países: la democracia política y económica sigue siendo una aspiración.

Nuestro mundo no ha dejado de ser un mundo de diferencias; pero si a ello le agregamos la corrupción pública, la internacionalización del narcotráfico y el deterioro del medio ambiente, es innegable de que nuestro presente resulta insalvable, nuestro futuro ajeno y el pasado añorado, si es que los gobiernos no modifican su actitud y corrigen sus potencialidades en beneficio del interés social.

La falta de flexibilidad política, la economía egoísta y el espacio público arruinado, junto con la corrupción del Estado y del sector privado, adormecen las potencialidades de la sociedad e impiden la sensibilidad del gobierno; todos ellos chocan con los principios de la modernidad que busca un mundo, más frívolo pero más social; más dinámico pero más democrático; más complejo pero más sensible.

Por ello, resulta claro que cuando el Estado se contrapone a estos principios es porque, efectivamente, tiene un gran poder político y no porque sea débil, pues entonces se refugiaría en la sociedad para sobrevivir. No cabe duda de que estamos frente a un Estado inmoral, es decir, un Estado egoísta, violento y elitista; pero su poder es su debilidad, toda vez que en un mundo moderno que descansa en sociedades activas y creadoras resulta casi imposible que

éstas sobrevivan sin que se les reconozca y permita participar activamente ya que el poder político no es suficiente.

Si no quiere verse rebasado y caer en la ingobernabilidad, como está sucediendo, tiene que poner su capacidad política y de gobierno en beneficio de los intereses públicos para recobrar su autoridad moral. Autoridad moral que le otorga credibilidad y consenso ante los ojos de la sociedad, que es la orientadora de las acciones de los gobiernos hacia los más altos ideales: la democracia como medio y el desarrollo social como fin.

La democracia en los Estados modernos es un medio y una aspiración a la vez, de donde su expresión y realización la encuentra en el espacio público. Daniel Bell establece que el hogar público, como lo llama

es el agente para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas, en contraposición con las aspiraciones privadas. Es el escenario para el registro de las fuerzas políticas de la sociedad.<sup>2</sup>



En esta segunda parte creemos conveniente comentar la polémica que suscitó nuestra intención de realizar un estudio de esta

---

<sup>2</sup> Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, p 210.

naturaleza. Tales controversias observan una incredulidad ante la ausencia cada vez más acentuada de valores y actitudes morales en los asuntos públicos; sin embargo, es precisamente esta ausencia de valores la que sustenta el estudio.

El desempeño de los gobiernos frecuentemente ha sido objeto de reflexión, hoy con mayor insistencia. Muchos de los tratados de política y administración pública se refieren a las deficiencias del gobierno, pero pocos de ellos hablan de las pasiones que su actuación regula, lo que las ubica como un problema central.

El bien común ha sido siempre una aspiración humana y un compromiso gubernamental; se anhela porque es la base para realizar y conservar la vida y la cultura de los pueblos. Su ausencia frustra el progreso y la significación humana. Promover esta aspiración tan alta es algo que les corresponde a los Estados modernos y lo que les permite su autoridad moral, autoridad con la que pueden establecer una serie de normas y principios que regulen la convivencia social dentro de un marco de justicia, igualdad y libertad.

De no ser así se caería en excesos políticos y económicos que harían peligrar la convivencia de los individuos haciéndolos dudar de su propia calidad moral, pues en el espacio público se relaciona tanto la moral de la sociedad como la del Estado, ya que lo público del Estado

no es equivalente a su naturaleza política en la cual ejerce su *imperium* sobre individuos, grupos y clases; se refiere fundamentalmente a un modo de vida donde sin enajenar

su capacidad de dirección emergen normas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana.<sup>6</sup>

La vida pública es un buen parámetro para determinar el grado de moralidad que un Estado tiene, ya que en la medida que la respeta y fortalece, en esa misma medida acepta sus obligaciones sociales y reconoce las virtudes de su sociedad para participar activamente en los asuntos de interés general, amén de instituciones flexibles y coherentes, partidos políticos fuertes, grupos no gubernamentales, etcétera.

Cuando la vida pública es reducida, o cuando no existe, el Estado es antidemocrático, injusto y soberbio; es decir, totalitario. Es un Estado que alimenta pasiones como el odio, el individualismo y la ambición bajo un extenso sector privado. Es un Estado, en suma inmoral; es un Estado que va contra la felicidad humana, que destruye a la sociedad a cambio de controlar completamente la vida de los ciudadanos hasta reducirlos a simples observadores.

Este defecto en el marco político encuentra su manifestación en una crisis de legitimidad tal como lo explica Sócrates en la *República* de Platón:

la legitimidad no es la justicia o el derecho en sentido absoluto; es un concepto relativo que existe en las percepciones subjetivas de la gente.<sup>7</sup>

Incluso en una banda de ladrones ha de haber algún principio de justicia que les permita repartirse el botín. La legitimidad

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p 69.

<sup>7</sup> Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, p 44.

es, pues, crucial, su ausencia resta autoridad moral al Estado, a la vez que autoclausura su poder e impide la dirección de la vida política, social, económica y cultural de los pueblos.

Es evidente que para sobrevivir, un Estado necesita identificarse con la sociedad, de lo contrario se crea una crisis de autoridad política y moral que lleva a la sociedad a debatirse entre la desesperación y la desilusión, entre el desencanto y un futuro incierto, producto de pocas o nulas expectativas de vida. Como resultado, la sociedad empieza a manifestar tendencias hacia los extremos, como exceso de nacionalismo, totalitarismo, abuso de la religión y añoración del pasado, por ejemplo.

Por todo lo anterior es claro que no basta señalar los problemas de los gobiernos contemporáneos, ni siquiera si son de gravedad como los déficits presupuestarios, la inflación, la delincuencia o las drogas: en un primer momento, es preciso regresar al estudio de los hábitos y actitudes de los gobiernos, origen de las decisiones de interés público; una estructura política y administrativa eficaz y eficiente no basta si su *espíritu* está corrompido.

Hoy vemos con preocupación que los Estados modernos omiten el desarrollo social, aun cuando lo consideren en sus agendas, con lo que ocasionan una serie de fenómenos sociales que van desde la excesiva centralización de la riqueza hasta prácticas corruptivas, narcotráfico, pobreza, desempleo, deterioro del medio ambiente, etcétera; todo este tipo de fenómenos, que tienden a incrementarse, son una manifestación no tanto de la incapacidad de los gobiernos para darles respuesta sino de su actitud.

Las teorías sobre el progreso del siglo XIX asociaban la maldad humana con un Estado atrasado de desarrollo social. La experiencia del siglo XX ha complicado las creencias de que el progreso se basa en la ciencia y la tecnología, pues la capacidad de ésta para mejorar la vida humana depende, en alto grado, de un progreso moral. Sin este progreso el poder de la tecnología se seguirá utilizando para fines contrarios a la humanidad, colocándola en una situación peor que antes.

Las guerras del siglo XX no habrían sido posibles sin los avances fundamentales de la revolución industrial: hierro, acero, motor de combustión interna, aeroplano; ya desde Hiroshima la humanidad ha vivido bajo la sombra del avance tecnológico más terrible: el de las armas nucleares y químicas.

El fantástico crecimiento económico que la ciencia moderna ha hecho posible tiene su lado oscuro, pues ha causado graves daños al ambiente y amenaza una catástrofe ecológica en el mundo. Con frecuencia se afirma que la tecnología de información global y las comunicaciones instantáneas han fomentado los ideales democráticos; en realidad han promovido el autoritarismo y una homogeneidad aparente que descansa en pilares débiles como las modas y el desgaste cultural de los pueblos.

La ceguera de los Estados modernos ante la aparente libertad e igualdad ha hecho que se queden con los brazos cruzados. Esa pasividad ha llevado a muchos Estados contemporáneos a su autodestrucción por haber sido incapaces de crear lazos fuertes de identidad y convivencia. Por tanto, un Estado que cae

en la anarquía y el libertinaje es un Estado inmoral que no ha podido cumplir con sus objetivos.

Locke no disienta de Hobbes respecto a la valoración de los méritos morales del reconocimiento frente a los de la autoconstrucción: los primeros debían sacrificarse a los segundos, pues era el derecho fundamental de la naturaleza del que se derivan todos los demás. Locke, sin embargo, en contraste con Hobbes, argüía que el hombre tiene derecho no sólo a la simple existencia física, sino a la comodidad, potencialmente rica.

La sociedad pervive no sólo para proteger la paz, sino también para proteger el derecho de los industriales y racionales que permitan crear abundancia para todos mediante la institución de la propiedad privada. Ciertamente ésta se deriva del primero, pues si se tiene derecho a la vida también se tiene derecho a los medios de vida y a los de propiedad, aunque debe haber un cierto control sobre él, ya que es posible que le gane terreno a la vida pública y caiga en excesos hasta contravenir los principios del bien público.

Cabe reconocer su existencia porque muchas veces en su relación con el Estado se generan prácticas corruptivas importantes en detrimento del espacio público. El interés privado resalta las capacidades individuales en beneficio propio, lo que hace que fluya una serie de pasiones y voluntades que expresan toda una diversidad de ambiciones y objetivos; su existencia es normal y necesaria, pero en la medida en la que trata de invadir y sustituir el espacio público en esa misma medida se va convirtiendo en un obstáculo para el desarrollo social y la democratización de los Estados. Cuando algo así ocurre, tanto el desarrollo

**social como la democratización de los Estados responden a intereses individuales; desprendiéndose de su carácter social. Al respecto se establece que**

**lo privado en el mundo moderno concierne al lugar de la propiedad individual, a los procesos de intercambio, a las preferencias para hacer o no las cosas; al deseo de obtener beneficios y utilidades sin más límites que el respeto por los demás individuos.<sup>4</sup>**

**A finales del siglo XX preocupa el predominio del interés privado sobre el público, lo que niega aquella idea de que el Estado, con su carácter economicista, no fue más que un accidente histórico, un breve paréntesis que se está cerrando ante nuestros ojos. Dígase lo que se diga, lo cierto es que el Estado es real y ello permite que se desaten fuerzas individualistas autodestructivas por el predominio económico. Esa postura ha agravado los problemas de pobreza, de desempleo, de salud, de vivienda, de educación y de marginación, entre otros.**

**Ante esto el mundo contemporáneo reclama solución a tan sólo tres problemas: pobreza, democracia y ambiente. El Estado es el único capaz de responder a estos fenómenos sociales, ya que la experiencia muestra que el mercado es incapaz de satisfacer los problemas públicos. Por tanto, si el Estado moderno no regula eficazmente las relaciones entre las clases y asume el papel que históricamente le corresponde, su autoridad moral seguirá deteriorándose al verse rebasado por las fuerzas sociales.**

---

<sup>4</sup> Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p 70.

**La realidad social impone una nueva forma de hacer las cosas; en primer lugar invita a la democracia, que a su vez involucra la participación ciudadana para que resuelva sus problemas y los de la vida política, además de desarrollar el arte de asociarse, como lo llamaba Tocqueville, que debe fundamentarse en el bien común.**

**En esa medida la democracia se convierte en el puente de unión del Estado y de la sociedad, en beneficio del interés social. Un Estado democrático debe reconocer la pluralidad geográfica, cultural y política; por tanto, el espíritu democrático de los Estados se traduce en la descentralización política y administrativa; lo mismo que en la negociación, en los programas y en las soluciones concretas a lugares específicos.**

**Dentro de este marco se desarrolla el buen gobierno, entendido como**

**el conjunto de prácticas políticas a través de las cuales se busca atemperar y ordenar los conflictos y las tensiones que constituyen la esencia misma de la historia, a fin de que estos no desemboquen en una lucha de todos contra todos. El arte del buen gobernar es por lo tanto el saber individualizar la manera y la forma para mediar las diferencias naturales que existen entre los diversos y múltiples intereses presentes en la sociedad. El buen gobierno no es en tal caso un ideal abstracto sino una búsqueda concreta que se caracteriza por desarrollar, a partir de nuestras diferencias, modos de convivencia civil.<sup>9</sup>**

---

<sup>9</sup> Hernández Chavez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, p 9.

**El buen gobierno, para tales propósitos, se apoya en una administración pública que promueva potencialidades gubernamentales, sociales e individuales en beneficio de la colectividad. Si se considera que el Estado como institución alude a la administración pública, y que su autonomía está en función de la capacidad administrativa, estamos claros que la manera como ésta actúa refleja el buen gobierno de los Estados y los conduce a sus más altos ideales: el bien común.**

**No hay que olvidar que de esto depende su existencia. Basta ver que en la época de los cameralistas se establecía que la fortaleza del Estado dependía de la fortaleza de su sociedad; es decir, en la medida en la que el Estado logra la felicidad de sus habitantes mediante la satisfacción más íntima de los individuos, en esa medida se fortalece su poder. En cuanto al carácter social que se le atribuye, éste proviene de la sociedad, según como represente los más nobles sentimientos que ella misma le otorga.**

**Por todo lo anterior, y apoyándonos en las experiencias, nos surge la inquietud de hacer un estudio sobre la moralidad del Estado moderno, sobre todo cuando se ve con pesimismo su tendencia hacia fines lucrativos, promoviendo élites que no entienden la distinción entre nivel y calidad de vida o entre la necesidad de los que más carencias tienen y los que, pese a sus estrecheces, viven a fuerza de sueños y de expectativas, con lo que dichas élites ocasionan un retroceso político, social y cultural.**

**Cuando el Estado asume postulados contrarios a su origen, vemos con preocupación la existencia y agudización de prácticas que debilitan su credibilidad y legitimidad, como las prácticas**

corruptivas, la identificación con el narcotráfico, la concentración de la riqueza en pocas manos, junto con las nuevas formas de competencia económica: globalización, interdependencia, crisis ecológica e inseguridad, entre otras.

Muchos de estos fenómenos sociales se deben a la incapacidad estructural de los Estados para responder a sus necesidades, aunque la mayoría de las veces es por la insensibilidad política de los gobiernos, pues recordemos que también ha habido avances muy importantes, sobre todo en la ciencia y en la tecnología, lo que ha permitido importantes progresos económicos.

Lo que el mundo requiere hoy es que todos esos avances conserven la vida; sobre todo en estos tiempos cuando los adelantos tecnológicos son simultáneos en áreas económicas básicas que afectan a la producción de la mayor parte de los bienes y servicios, con consecuencias en múltiples campos científico-técnicos. En suma, se reconoce la existencia de una crisis política, pero sobre todo una crisis moral.

La aurora del siglo XXI se manifestará como el siglo dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica y las líneas de trabajo para producir materiales que sustituyan a las materias primas tradicionales. Por otra parte, el desarrollo tiene transformaciones sustanciales en la geopolítica mundial.

Toda la atmósfera política que acompañó al siglo XX está siendo remplazada por un nuevo marco, aún en proceso de formación. Al desaparecer uno de los grandes bloques mundiales, termina la guerra fría y con ella la carrera armamentista más com-

pleja que ha habido, lo que modifica completamente el ambiente político. Otro movimiento en potente evolución es el deseo generalizado de establecer democracias genuinas en la que realmente se le permita a la gente intervenir para que ellos mismos controlen sus destinos; deseo verdaderamente importante ya que revierte las decisiones centralizadoras y deshumanizadas de los últimos gobiernos; es tal su importancia que la ONU ha creado el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Además de las revoluciones tecnológicas y políticas también está en proceso de cambio la estructura básica de la economía mundial; de ahí que el siglo XXI esté destinado a ser un siglo de grandes bloques económicos y transformaciones de toda índole.

De todas estas manifestaciones sociales destaca el interés de los Estados para promoverlas y regularlas hacia la sociedad, de ahí que el estudio de la moral en los procesos de gobierno sea un tema central en nuestros tiempos.



El diagnóstico anterior revela los elementos que se abordan en el curso de esta investigación, ya que analíticamente abarcaremos los niveles histórico, teórico conceptual, empírico y prospectivo propositivo con el fin de determinar las categorías centrales.

La intención principal de esta tesis, es profundizar en el conocimiento de la moral pública y en el Estado moderno como mecanismo para reactivar potencialidades que busque combatir la crisis de legitimidad, misma que proyecta agudizarse en el amanecer del siglo XXI.

Para empezar, este estudio aunque se basa en la perspectiva de la historia, los hechos que se analizan se enfocan desde una visión novedosa o poco frecuente, es decir, desde una visión moral; esto debido a que la realidad impone abordar los problemas que enfrentan los Estados modernos desde diversos ángulos.

Insistimos en lo anterior ya que es importante resaltar los profundos y vertiginosos cambios que el mundo está experimentando, lo que obliga a que el ámbito académico replantee concepciones y categorías que desde siglos atrás nos servían como herramientas para conocerla y desempeñarla. Hay, desde luego palabras y nuevos conceptos; pero lo notable es que tienden a cambiar su contenido y significación, lo mismo que a formular nuevos paradigmas que expliquen con éxito los fenómenos sociales, políticos y económicos, cada vez más complejos.

Eso ha ocurrido en particular con conceptos tan viejos y a la vez tan nuevos como el Estado, el gobierno y desde luego la administración pública. Con todo y que se ha visto relegada en el campo disciplinario y profesional, al grado de que otras disciplinas han tomado su lugar como la economía, la psicología, el derecho o la antropología, por señalar sólo algunas que, efectivamente tienen plena conciencia de la realidad; pese a ello su enfoque se aleja de lo público concentrándose en cuestiones para-

mente económicas de eficacia y productividad, importantes en un mundo globalizante e interdependiente pero causantes de cambiar el sentido social del Estado.

Tales enfoques han hecho que vivamos cada vez más en un mundo deshumanizado, individualista e irracional, lo que coloca a la administración pública como la única herramienta del Estado para manifestarse en la sociedad y legitimar su existencia mediante su propia conducción hacia mejores horizontes de convivencia social.

Por el momento, el Estado contemporáneo ha sido incapaz de asimilar su función histórica y la administración pública se ha quedado corta en sus propuestas, incluso en más de las veces ha sido rebasada e inadaptada a las diferentes formas abrazadas por el Estado: desde el absolutista hasta el de derecho; desde el totalitario hasta el democrático; desde el socialista hasta el capitalista; desde el benefactor hasta el tecnocrático.

Hoy, en las postrimerías del siglo XXI se empieza a hablar de un Estado socialmente necesario, con lo que se alude a una nueva administración pública. Lo cierto es que los tiempos amenazan con imponer de nuevo al Estado como principal protagonista en lugar del mercado que ayer era la panacea y hoy es tan sólo un obstáculo para el desarrollo social, además de ser el principal causante de la concentración de la riqueza y, en consecuencia, del incremento de la pobreza en todo el mundo así como del cultivo de nuevos desafíos como el terrorismo, el tráfico de drogas y el deterioro ambiental, por citar algunos.

El antagónico problema del Estado consiste en traducir la voluntad política y su propia razón en acciones concretas que permitan el efecto esperado. La dinámica social implica la lucha constante contra sus propias inercias, traducidas en tan diversas manifestaciones que desembocan en individualismos, racionalidades parciales y pérdida de credibilidad en el sistema. Por tanto

el punto de vista tradicional del valor de la teoría moral consiste en asociar la racionalidad del juicio con la coherencia. lo que a su vez implica una ausencia de conflictos irresolubles entre las afirmaciones morales.<sup>10</sup>

Ahora bien, la complejidad de un fenómeno de esta naturaleza nos obliga a adoptar una perspectiva amplia, diversa y dinámica. La metodología que seguimos parte de la descripción y el estudio analítico del problema, apoyado en los distintos momentos teórico referenciales, sin caer en precisiones de actores y de fechas. Igualmente abordaremos los niveles teórico conceptual, empírico y prospectivo-propositivo.

Con el fin de precisar el espíritu del Estado moderno, hemos tenido que acertar, en primer lugar, en el significado de los términos y, en segundo, en la forma y el estilo como éstos han de conjugarse para conseguir nuestro propósito.

Por otro lado, el debate en torno a la relación moral y Estado es tan antigua como el Estado mismo: la moral (de *mos*, modo de vida y a su vez principio del deber ser) es el cuerpo de ideas que nos permite distinguir entre lo correcto y lo incorrecto; por su

---

<sup>10</sup> Hampshire, Stuart, *Moral pública y privada*, p. 50.

parte, la esencia del Estado es el poder, relación asimétrica entre individuos que se basa en la autoridad.

En consecuencia, las normas morales distan de ser un reflejo objetivo de los fenómenos reales de la vida en sociedad. La crisis de autoridad moral del Estado moderno se debe a la incompatibilidad de la moral como teoría, a su propia imagen ideal y a su conversión en *praxis*. Es, desde esta perspectiva, como iniciamos la búsqueda de la armonía entre moralidad y Estado; búsqueda de siglos que entre nosotros no ha tenido mayor resultado.

Una de las soluciones realistas la abanderó el sociólogo alemán Max Weber, cuando en la conferencia *La política como vocación* ofrecida en Munich en 1918, sostuvo que toda conducta se orienta de manera ética, aunque guiada por una de dos éticas irreconciliables, pero éticas al fin: la de los fines últimos y la de responsabilidad.

En la primera su finalidad última debe perseguirse sin importar las consecuencias; en contraste, la ética de la responsabilidad es, o debiera ser, la del hombre de mundo, pero no al punto de pasar por alto todas las consecuencias prácticas de la conducta encaminada a lograrlo. En la ética de responsabilidad ninguna intención, por buena que sea, logra justificar una catástrofe.

La responsabilidad que Weber le atribuye al político es la que éste debe a la causa a la que sirve. El aspecto ético de la acción política la encontramos en la subordinación del instinto de poder a una determinada conducta racional que esté al servicio de un fin que supere al mero oportunismo; sin ese fin superior, el instinto de poder no puede objetivarse y se convierte en antítesis

de los principios éticos, por lo que se transforma en pura demagogia y al final conduce hacia cualquiera de los dos únicos pecados fatales que, según Weber, hay en política: la falta de objetividad o la irresponsabilidad.<sup>11</sup>

Tales contradicciones han desencadenado un miedo palpable tanto de incertidumbre política como de zozobra económica y financiera. La gente común se siente y se sabe amenazada por algo desconocido; se tiene la sensación de inseguridad, mayor a la que se tenía en épocas pasadas. Es innegable que en los últimos diez años ha sido evidente la necesidad de fortalecer al Estado, pero al Estado de derecho, que es con el que actualmente se tiene una relación más estrecha y la única manera de lograr una convivencia más civilizada.

Detrás de los principales actos de crisis, violencia, narcotráfico y deterioro ambiental de esta mitad de decenio, está la incapacidad del Estado para resolver las diferencias políticas, económicas e incluso personales dentro del marco del derecho.

El principio central de las constituciones es la existencia de límites y obligaciones bien definidas a la acción de gobierno existe una autoridad legal que si bien pone límites al individuo, respeta ciertos principios morales básicos.<sup>12</sup>

Las instituciones de que se compone el Estado promueven u obstaculizan ciertos comportamientos sociales, de nada sirven

---

<sup>11</sup> Meyer, Lorenzo, *Ética y política o de Atenas a Atlacomulco*, p 7A.

<sup>12</sup> Mayer Serra, Carlos, *Para salir de la impunidad*, p 9A.

**leyes y derechos cada vez más perfeccionados pero sistemáticamente violados. Como lo ha señalado Juan Jacobo Rousseau:**

la ley más importante de todas no se graba ni en mármol ni en bronce, sino en el corazón de los ciudadanos.<sup>13</sup>

**De esta manera se forma la verdadera constitución del Estado.**

**Vivir en una sociedad regida por leyes y respetarlas es una condición indispensable para que haya desarrollo en todos los sentidos. El Estado de derecho consiste en la vigencia efectiva de un orden constitucional, con leyes estables e iguales para todos, que el gobierno respete de forma cabal y que reduzca al mínimo la coerción necesaria para que los ciudadanos las cumplan.**

**¿Qué es un Estado de derecho? Varios son los principios que lo caracterizan: en primer lugar la existencia de un ordenamiento jurídico supremo, que no puede contravenir mandato alguno pero sí ser congruente con él; en segundo término debe ser un gobierno de las leyes, no de los hombres: el principio clave del Estado de derecho es que la creación de las leyes está regida por reglas generales, abiertas y estables.**

**En tercer lugar tenemos que el Estado de derecho debe constituirse y ser el resultado de un proceso evolutivo en el que se definan no sólo las leyes sino los procedimientos para adoptarlas, modificarlas y proteger a los ciudadanos.**

**Cuarto: el Estado de derecho constituye la institucionalización de las relaciones entre los individuos y el gobierno; ambos están sometidos al imperio de la ley, única soberana. Quinto: este**

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

marco jurídico representa la evolución de tal o cual sociedad, por ello que, no puede ser impuesto desde arriba, tiene que ser el resultado de consensos sociales.<sup>14</sup>

La investigación para su exposición se encuentra dividida en seis capítulos y un epílogo: el primer capítulo como su nombre lo indica, trata de aspectos generales importantes para entender el objeto de estudio. En un primer momento, se analiza el desarrollo e importancia del Estado para poder entender y detectar sus capacidades política y administrativa, importantes, si se considera que por medio de ellas alcanza su razón de ser y su legitimidad.

Otro punto a destacar se refiere a la diferencia entre gobierno y administración pública, en esa medida poder detectar su relación y función que les corresponde desempeñar, todo con la finalidad de ayudar a una mejor convivencia entre Estado y sociedad. Por último, se analiza el concepto de ecología de la gestión, que sin duda llamará la atención a más de un lector. Sin embargo, indispensable en un tema como el que tratamos, pues su significado tiene que ver con la *limpieza* de la gestión.

En el siguiente capítulo, se analiza el concepto de moral pública, objeto de nuestro estudio, para establecer con precisión su importancia en la conformación de una cultura política que coadyuve la búsqueda del buen gobierno.

En el capítulo tercero, denominado *el mal gobierno*, se hace un análisis de los excesos de poder que socavan las estructuras moral y política del gobierno, para así entender la decadencia gubernamental.

---

<sup>14</sup> Rubio, Luis y Beatriz Magaloni, *Sin legalidad somos una república bananera más*. pp 43-45.

**En el capítulo cuatro se establece el concepto de *buen gobierno*, para determinar su materia y elementos que definan los frenos y contrafrenos de su acción.**

**El capítulo quinto trata la importancia de la existencia de un modelo normativo de ética profesional para la profesionalización de la administración pública y el fortalecimiento de la idea de buen gobierno.**

**En el último capítulo se realiza una evaluación sobre la importancia de la participación de la sociedad en los asuntos de interés público, ingrediente importante para la construcción del espacio público y el fortalecimiento de la democracia.**

**En cuanto al epílogo, *a grosso modo*, expresa la importancia del objeto de estudio y la inquietud de ser base de futuras reflexiones.**

## capítulo I

# ASPECTOS GENERALES

### 1.1 Capacidad política y administrativa del Estado

**E**n los tiempos modernos hubo dos hechos fundamentales que transformaron la historia y, como consecuencia, las ideas políticas: el Renacimiento<sup>1</sup> y la reforma protestante;<sup>2</sup> ambas dividieron la unidad del cristianismo europeo en el siglo XVI. Hubo

---

<sup>1</sup> El Renacimiento es el período histórico durante el cual hubo un extenso florecimiento cultural desde finales del siglo XIV. Comenzó en el norte de Italia pero rápidamente se extendió al resto de Europa durante los siglos XV y XVI. Con el Renacimiento nace el Estado moderno, concepto y término.

<sup>2</sup> La Reforma protestante, se entiende, como una nueva relación con Dios; en este sentido la relación del individuo con él se volvía ahora mucho más importante que con la Iglesia. Es decir, con la Reforma, el hombre ya no necesita pasar por la Iglesia o con sus sacerdotes para tener el perdón de Dios; que incluso dependía menos de pagar o no las indulgencias a la Iglesia. El llamado comercio de las indulgencias se prohibió también dentro de la Iglesia católica a mediados del siglo XVI.

además otro acontecimiento de singular importancia: el fortalecimiento del poder de los monarcas frente a los señores feudales, lo que motivó la unificación nacional y dió como resultado el nacimiento del Estado moderno.

Estos hechos históricos ocurrieron en los siglos XV y XVI; aunque antes, a fines de la Edad Media,<sup>3</sup> ya había habido algunos esfuerzos para lograr la unidad del Estado y superar la disgregación social que privaba durante el feudalismo.

Fue en la Italia, con el Renacimiento, cuando surgió la concepción del Estado moderno, con su ingrediente específico de soberanía.<sup>4</sup> El concepto surgió con la idea de separar la dualidad que caracterizó las sociedades políticas de la Edad Media: la del rey y los poderes espiritual y temporal. Es en esta época cuando nace el absolutismo; según Jellinek<sup>5</sup> el suceso de mayor importancia en Occidente, después de la época romana, que buscaba la unidad del Estado. Esa unidad fue territorial y administrativa, ya que unificó y organizó bajo un mismo régimen la estructura total de la comunidad política.

---

<sup>3</sup> La Edad Media es el tiempo que transcurrió entre dos épocas. La expresión surgió durante el Renacimiento, cuando se le consideró como una *larga noche* de mil años que había enterrado a Europa entre la Antigüedad y el Renacimiento. La expresión *medieval* hoy tiene popularmente un sentido peyorativo con el que se expresa todo aquello que es autoritario y rígido.

<sup>4</sup> Al inicio de la Edad Moderna el Estado se encargó de las comunicaciones, de la administración de la justicia y de la educación, que hasta entonces habían sido atendidas como actividades familiares, de la iglesia o de ciertas instituciones locales. Con tales fines el Estado tuvo que innovar y mejorar su administración, al mismo tiempo que racionalizar técnicamente la concentración del poder político.

<sup>5</sup> Citado por Porrúa, Francisco, *Teoría del Estado*, pp 79-81.

**El absolutismo efectuó un gran proceso de nivelación social al desaparecer la considerable estratificación de la sociedad feudal. Con esta circunstancia se aminoraron las diferencias de la clase y los ciudadanos, en principio, llegaron a tener la igualdad jurídica.**

**Cabe señalar que cualquier proceso de cambio siempre produce crisis y esta época no iba a ser la excepción. Sin embargo, esta crisis fue positiva, ya que las guerras que tuvieron lugar en los países europeos contribuyeron a particularizar aún más a los Estados y a poner de manifiesto, cada vez más, la unidad de la organización política, que se buscaba hacerla descansar en una base sociológica nacional.**

**Esa unidad, a su vez, trae como consecuencia nuevas características que terminan de especificar al Estado moderno, distinguiéndolo de los modelos históricos de organización política. Tales son la estructuración constitucional como una comunidad nacional organizada de acuerdo con las funciones que ha de realizar y, además, poseyendo un orden jurídico que regula las relaciones entre el Estado y los individuos.**

**La idea de la unidad surgió por la evolución histórica, mediante la lucha del Estado con los poderes sociales. De manera concomitante la doctrina política elaboró construcciones inseparables del Estado; un ejemplo, es la teoría de Hobbes quien lo consideró provisto de una personalidad unitaria con voluntad superior, que no puede doblegarse a otras voluntades.**

**La formación del Estado es un proceso de carácter estructural, donde concurren la resistencia de factores e intereses**

medievales reacios a morir, con las emergentes energías sociales que avanzan rumbo a la integración de la sociedad moderna. Es un proceso donde chocan el medievo y la modernidad occidental; donde se contraponen, luchan y se transforman dos órdenes políticos que a su vez evidencian las nuevas condiciones históricas cuya característica fue que impulsaron la formación de la sociedad civil moderna.

Entonces, la formación del Estado se desarrolla entre complejas relaciones de poder: por un lado la decadente aristocracia que lucha por evitar su desplazamiento como clase dominante en la estructura feudal; por el otro, el avance de la economía mercantil que conforme va demoliendo va instaurando nuevas formas de producción, ya no caracterizadas por los beneficios que derivan de rentar la tierra, sino por las ganancias que obtienen con la producción capitalista de las mercancías.

Al evolucionar la economía mercantil el orden feudal peca. La contraposición entre las relaciones capitalistas de producción y la economía agrícola del feudalismo ofrece, para el común de la humanidad, una nueva etapa que proclama un orden social con igualdad formal, que permitirá impulsar la movilidad y el desarrollo de las operaciones mercantiles. El advenimiento de la economía mercantil influye en el cambio de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad.

Por tanto, extirpar los privilegios medievales es condición insoslayable para el advenimiento y el desarrollo de la nueva sociedad civil. Si consideramos que la igualdad de los individuos no es algo real dentro de los privilegios cortesanos y medievales,

menos aún, en la vida de la República, donde a cada individuo se le acepta con derechos y obligaciones que definen el principio de igualdad; es más, la igualdad tampoco florece donde la corrupción de las costumbres es una realidad lacerante que impide el advenimiento de la unidad política.

Según esta perspectiva, la unidad es factor indispensable para el quehacer del Estado; su vigencia depende de que en la sociedad no prevalezcan privilegios de casta, de nacimiento y de cultura. La unidad es condición para desarrollar el poder estatal en beneficio de la sociedad, de otra manera esa sociedad no podría sobrevivir donde los privilegios de clase persisten y resisten.

Tarea central del Estado es establecer, conservar y fortalecer los cimientos de la unidad política; proceso en el que involucran poderes contrarios al del Estado, de donde destaca su importancia como poder ya que debe tener alcance nacional para integrar en nombre de la sociedad la unidad civil de la nación.

Sin embargo, disolver las relaciones de dominación feudales fue condición ineludible para permitir el surgimiento de las relaciones políticas y con ello el mundo moderno: en adelante el poder ya no se ejercerá de forma compartida, sino que reclamará la centralización. De esta manera se inicia el proceso de unificación y se crean nuevas condiciones para el ejercicio del poder político.

El reacomodo de las fuerzas es complicado: las habitadas al señorío y a la obediencia de los mandamientos *celestiales* luchan por no perder su eficacia y sus posiciones de poder, donde combina el vasallaje, la servidumbre, los mandamientos divinos y el apego a los moldes de la moral cristiana, por lo que no puede

subsistir en una sociedad que aspira al laicismo. No sólo se cuestiona el poder feudal, sino que su caída es indispensable para que surja la nueva organización política: el Estado de derecho.

A partir de la caída del feudalismo la razón de Estado cobra sentido y proyección: un nuevo contenido político conforma las relaciones de poder. La organización es la sustancia del Estado que empieza a unificar: reclama el *imperium* para gobernar a hombres y clases sociales; reclama potestad y espacio para ejercer el poder; reclama autodeterminación para dirigir a la sociedad sin mediatizar sus acciones; reclama autonomía para decidir por sí mismo que concierne a su ámbito de competencia. Es, por tanto, organización política que empieza a configurarse y a reclamar, no por sus enemigos sino a pesar de ellos, el derecho que le asiste para sobrevivir como centro de poder.

La trama del Estado consiste en gobernar de tal manera que la dominación política se ejerza para proteger y ampliar su propio poder. La dominación política, por su parte, depende de la superioridad que se tenga sobre los hombres y las cosas; es manifestación del poder estatal que se traduce en decisiones y actos que permiten materializar su voluntad mediante la función de gobierno. En este caso, gobernar es ejercer imperio, es decir, es imponer el poder supremo sobre el espectro de poderes no estatales.

Cuando se gobierna se atiende al Estado, a su cuidado y plenitud. Que el arte de gobernar a los hombres sea el resultado de la capacidad, la astucia y la virtud del gobernante. Que la retención del poder sea el producto de que el gobernante lleve en la sangre propia vida del Estado. Al respecto Maquiavelo señala que

el gobernante ha de combinar sagacidad, cálculo, disimulo y decisión para salvar en cualquiera de las circunstancias políticas, la vida del Estado.

Además, al Estado le interesa que la administración de la sociedad sea eficiente. Desde este ángulo las capacidades administrativas responden a imperativos de Estado y su propósito consiste en lograr que los individuos sean activos y útiles. El poder por el poder sólo provoca el declive del Estado; no obstante, cuando se alimenta de capacidades administrativas, los riesgos de un quebrantamiento son remotos. La administración de la vida estatal es, en suma, la conjugación de sus capacidades, procesos y tecnologías que contribuyen a que el Estado amplíe y fortalezca la tarea de gobierno que le corresponde. Se trata desde luego del buen gobierno.<sup>6</sup>

La consolidación política y administrativa del Estado, tal como hemos podido constatar, ha ocurrido en diferentes momentos con grandes lapsos entre uno y otro, aunque siempre buscando la unidad política. Como el poder político había estado disperso entre feudatarios y corporaciones rápidamente se condensó en las manos del monarca. Esos cambios del pensamiento y de la práctica políticos no reflejaban más que los cambios económicos que desde finales del siglo XV se habían estado produciendo hasta remodelar por completo las instituciones medievales.

Por primera vez, desde la caída del imperio romano, la sociedad europea tenía una clase social que poseía dinero y espíritu de empresa: esta clase era el enemigo natural de la nobleza y de

---

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, p 43.

todas las divisiones y desórdenes de los aristócratas. Sus intereses requerían un gobierno *sólido*, tanto en el país como fuera de él; de ahí que su aliado político natural fuera el rey. Esa nueva clase de adinerados estaba impedida para dominar el parlamento frente a la influencia de la nobleza, pero no tendría ningún inconveniente para subordinar las instituciones representativas a la monarquía.

Ya para inicios del siglo XVI la monarquía absoluta era el tipo predominante de gobierno en la Europa occidental. Esta monarquía derrocó el constitucionalismo feudal y a las Ciudades-Estado: por todas partes se registraba ya un enorme fracaso de las instituciones medievales. Los gobiernos eclesiásticos fueron siendo sometidos cada vez en mayor grado al control, hasta que por fin desapareció la autoridad jurídica de la iglesia.

Es momento de mencionar un fenómeno de suma importancia para la definición de la materia del Estado moderno: la Revolución Francesa, cuyo poderoso influjo repercutió no sólo en Francia y Europa sino en todo el mundo para propiciar la construcción jurídica del Estado y, por ende, profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico.

Este singular acontecimiento político, además de fomentar el establecimiento de un orden constitucional donde quedaron instituidos los derechos de los ciudadanos franceses, también delimitó las funciones y atribuciones de los servidores públicos y los derechos de particulares en sus relaciones con la administración pública. Con la Revolución Francesa se expresa fielmente la capacidad política y administrativa del Estado. Como bien señaló en su momento Manuel A Amiama:

el derecho unilateral que sólo tenía en cuenta el interés del Estado y que no veía en el particular sino en el súbdito sino capacidad para adquirir derechos administrativos, fue sustituido por el Estado de derecho, en el que no sólo el funcionamiento de los órganos supremos del Estado sino toda su actividad administrativa quedaron sujetos a normas jurídicas.<sup>7</sup>

La administración pública es, pues, creación de ese derecho positivo\* que el propio Estado garantiza para regular la convivencia social; hoy día constituye su elemento más dinámico y de mayor repercusión socio-económica. Con todo y desde la época en la que estaba en boga la teoría abstencionista del Estado se hablaba de la sustantividad de la administración, eso mismo no impidió que sirviera de fundamento para que renombrados tratadistas de derecho público la erigieran con semejantes características de independencia a las de los clásicos órganos superiores del Estado preconizados por la doctrina de Montesquieu.<sup>8</sup>

En suma, el surgimiento del Estado de derecho<sup>10</sup> propicia en Europa el estudio de la administración pública, tanto en lo

<sup>7</sup> Citado por Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la administración pública*, p. 19.

\* El derecho positivo está constituido por el conjunto de normas jurídicas que realmente se observan en una época determinada, aún en el caso de que hayan dejado de estar vigentes. Dicho de otro modo, el derecho positivo es el conjunto de normas jurídicas que forman las reglas que ha establecido el legislador, así como aquellas que han dejado de estar vigentes por haber sido derogadas o abrogadas, quedando por tanto convertidas en el derecho histórico de un pueblo. (Floresgómez González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno, *Nociones de derecho positivo mexicano*, p. 49).

<sup>8</sup> Montesquieu, Hobbes y Locke hablaron a favor del principio de división de los poderes, lo que quiere decir que el poder del Estado queda repartido en varias instituciones, es decir, en poder legislativo o la asamblea nacional, en poder judicial o los tribunales de justicia, y finalmente en el poder ejecutivo, o el gobierno. Esta tripartición es producto de la Ilustración.

<sup>10</sup> En contraposición del Estado monista y absoluto, con el derecho absoluto del monarca, los elementos de la doctrina adquieren nuevo sentido y nueva importancia, tanto la teoría contractual

que concierne a su ordenamiento jurídico como en lo referente a los principios y técnicas sustentados por la ciencia de la administración.

En este sentido la administración pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace opinar a muchos que se trata del factor estratégico de desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su administración pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales. El Estado moderno tiene entonces, un carácter administrativo:

su objeto es el hombre en sociedad, la humanidad asociada bajo contradicciones sociales y bajo la prepotencia del individualismo. Frente a la vida personal se muestra pasivo, pero vigilante, y cuando la ocasión lo dicta interviene restringiendo la libertad individual a favor de interés colectivo.<sup>11</sup>

Aquí precisamente estriba la significación del estudio científico de la administración del Estado para encarar el reto del desarrollo y buscar soluciones compatibles con la idiosincracia de cada país. En su etapa original el objeto de estudio de la administración pública obliga al Estado a buscar beneficios para la

---

como la idea de un ámbito jurídico no basado en la voluntad del príncipe, sino de naturaleza popular. Es en este momento cuando partiendo del derecho natural, tiene lugar lo nuevo: el descubrimiento de la personalidad individual como elemento integrante de la comunidad nacional constitutiva del Estado, el descubrimiento del individuo con fuerzas, derechos y libertades frente al Estado, en el Estado y del Estado. Con ello se abre el camino que conduce a la doctrina de los derechos del hombre y al Estado democrático. (Naef, W. *La idea del Estado en la Edad Moderna*, p 23).

<sup>11</sup> Guerrero Orozco, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, p 90.

sociedad, especialmente lo relativo a la subsistencia, la existencia y el buen vivir de los miembros de la sociedad.

El campo de beneficios es tan vasto como el margen de acción de la administración pública: fomento a la agricultura, a la industria y al comercio; desarrollo de las obras y servicios públicos; procuración del mejoramiento moral de los ciudadanos, protección de las costumbres y mantenimiento de las tradiciones; dotación de medios para la recreación mediante el auspicio de espectáculos públicos, actos culturales e incremento de parques y jardines; cuidado de la salud de las personas, vigilancia de las condiciones higiénicas en las que se desenvuelve la sociedad y, en fin, el sobrevivir, y el vivir mejor de la humanidad.

Al respecto el Estado, como institución de instituciones, representa el órgano político-jurídico que regirá los destinos de la humanidad y su evolución, desde cualquier punto de vista de las diversas escuelas del pensamiento que tratan de su estudio, y que ha ido aparejado con el desarrollo social, cultural, educativo y económico de la comunidad, cuya representación se le ha confinado.

Sin embargo, en un mundo convulsionado por los más apremiantes problemas económicos y sociales, por las distintas crisis por las que atraviesan los diferentes factores de la producción, por un grave desempleo y una inflación galopante sin igual, el Estado moderno asume una responsabilidad trascendental para orientar los procesos socioeconómicos de la sociedad contemporánea, sea cual sea su concepción política: Estado social de derecho o liberalismo.

De ahí que el Estado, en su misión por satisfacer los servicios públicos de la población, encare graves problemas para brindarlos debido a la demanda y a la expansión de los sectores tradicionales, como salud, educación, agricultura, transporte, justicia, defensa, hidrocarburos y minas, entre otros.

De manera consecuente, el Estado de la era moderna es el Estado de derecho, el mismo que organiza su poder mediante las constituciones escritas que consagran los derechos del hombre, como:

...la libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio.<sup>12</sup>

**El Estado de derecho es**

...un servidor, rigurosamente controlado, de la sociedad; queda sometido a un sistema de normas jurídicas o, sencillamente, identificado con ese sistema de normas, así que se convierte en sólo norma o procedimiento. En realidad, sigue siendo un Estado, y contiene siempre otro elemento específicamente político, a más del elemento específico del Estado de derecho.<sup>13</sup>

**De esta manera el Estado de derecho es el reconocimiento de los derechos del ciudadano:**

los ciudadanos quedan provistos de derechos de participación política, las leyes sólo se consideran válidas cuando encuentran a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y

---

<sup>12</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, p 12.

<sup>13</sup> *Ibid.*

de que, por tanto, los afectados tendrían que poder asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a procesos de decisión parlamentaria y a la discusión política. La juridificación del proceso de legitimación se implanta en forma de derecho de voto, universal e igual, y del reconocimiento de la libertad de organización y pertenecer a asociaciones y partidos políticos.<sup>14</sup>

De aquí que el derecho público, base del poder estatal, se fundamente en la intención de procurar el bien común, interés propio del Estado. El derecho público por eso es el derecho de las relaciones y condiciones de poder dotadas de utilidad general, mientras que el derecho privado es el de las relaciones de poder dotadas de utilidad singular.<sup>15</sup>

Según la tan citada frase de Rousseau

el más fuerte jamás lo es tanto como para ser siempre el amo, a menos que transforme la fuerza en derecho y la obediencia en deber.<sup>16</sup>

En una sociedad de cualquier complejidad, el poder relativo a los grupos siempre varía pero, para que se convierta en una comunidad, el poder de cada grupo debe ejercerse por medio de las instituciones políticas que lo atemperan, lo moderan

---

<sup>14</sup> Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*, tomo II, p 509.

<sup>15</sup> Messner, Johannes. *El funcionario*, pp 80-81.

<sup>16</sup> Citado por Huntington, Samuel, *op cit*, p 20.

y lo reorientan con el fin de hacer que la dominación de una fuerza social resulte compatible con la de muchas comunidades.

Por tanto, el Estado es una realidad política que se caracteriza por tener en su base a una comunidad a la que le interesa conseguir el bien más importante para la sociedad: el bien común. De naturaleza política, porque el Estado es una sociedad de hombres y mujeres que conviven juntando sus esfuerzos y aspiraciones para lograr el bien o total perfeccionamiento de su propia comunidad, además de la de uno y cada uno de quienes la integran.

Vistas así las cosas, el Estado es un hecho político<sup>17</sup> pero no el único. Dentro del Estado moderno hay grupos sociales que se constituyen con la finalidad específica de obtener el bien común; por ejemplo, los partidos políticos. Además de estos grupos hay actividades individuales y colectivas para lograr ese mismo bienestar general o bien común lo que significa otro tipo de hechos políticos. Sin embargo, el hecho político contemporáneo por excelencia es el Estado, ya que dentro de él se encuentran los individuos, los grupos y su misión, que es lo más importante de todo: el bienestar general o bien común.

La política se ha convertido en un vocablo con el que se clasifica todo lo relativo al conocimiento o a la actividad humana asociada para obtener el bien común. Por su parte el término político tiene una doble acepción: por un lado lo relativo

---

<sup>17</sup> La visión jurídica denomina a un hecho como realidad, pues es algo que existe en el mundo del ser con vigencia objetiva. De ahí que entonces deba entenderse como hecho político aquella realidad que tiene que ver con el Estado, donde conviven una serie de relaciones de poder: es decir, entre gobernados y gobernantes, todo con una sola idea: el bienestar general.

a la actividad política y por el otro todo lo que se refiere al conocimiento de esta actividad.

De esta doble vertiente surgen dos ramas de la política: la política teórica, con el objeto de lograr el conocimiento del fenómeno político explicándolo en todos sus aspectos, y la política práctica, referida a la actividad humana que busca integrar las comunidades políticas y promover su funcionamiento.

La primera, la política teórica, se denomina también ciencia política, pues su finalidad consiste en proporcionar una explicación científica acerca del fenómeno político, analizando sus elementos e investigando sus causas y su fundamentación ética. La segunda, la política práctica, puede considerarse como un arte: el arte del gobierno o el arte político desarrollado por gobernantes y gobernados en sus respectivas esferas, con miras a promover la actividad política. El objeto de estudio de ambas lo componen fundamentalmente los problemas de que se ocupan las ciencias política y administrativa.

Hasta donde hemos podido apreciar, la presencia del Estado es algo que se encuentra en la vida social. En la vida diaria se advierte la presencia del Estado mediante sus diversas manifestaciones: continuamente se habla o se oye hablar del gobierno, de la autoridad, de los secretarios de Estado y del ejército; se ve pasar la bandera y con frecuencia se tropieza con los guardianes del orden público; se sabe, además, que hay un orden jurídico al que de inmediato se atribuye al Estado. De todo esto se desprende que, por el hecho mismo de su existencia, el Estado ofrece un primer conocimiento al que podemos calificar como vulgar: su realidad.

Este ejercicio para identificar los elementos del Estado tiene la intención de definir su capacidad política y administrativa; a la que debemos entender como la aptitud, la competencia o el potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos respaldados por una sociedad determinada.

A su vez, la capacidad administrativa, considerada como un caso particular o una derivación lógica de la anterior, puede considerarse como el potencial institucional y operativo que permite establecer la *praxis* social y los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en las constituciones de los Estados.

Esto siempre y cuando se parta de la idea de que un Estado consolida su legitimación sociohistórica en la medida en la que va haciendo realidad los objetivos que recoge su plataforma ideológica, según las demandas sociales que los originaron. Este conjunto de objetivos implica que se designen instrumentos de acción o agentes de cambio en el orden político, económico, social y administrativo; instrumentos que deben orientarse a la traducción operativa de las metas que forman el proyecto de nación, generalmente recogido por la carta constitucional de cada país.

Obviamente la capacidad política no sólo puede circunscribirse a las esferas de acción y comportamiento que recoge de manera más explícita el marco institucional del Estado, como responsable de la administración pública. En efecto, buena parte de la acción política atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteamientos tradicionales de las ciencias jurídicas y administrativas.

Sin ignorar su importancia, pero admitiendo que su exploración llevaría a terrenos que escapan al objetivo de esas capacidades políticas informales con las que todo Estado cuenta para resolver sus conflictos, la capacidad jurídica, administrativa e institucional son el instrumento más importante de los Estados modernos para legitimar democráticamente su quehacer social.

Tanto la capacidad política como administrativa presentan dos modalidades que conviene tomar en cuenta: su amplia aptitud potencial; y la que va tomando cuerpo en la práctica; es decir, la que se va traduciendo como una realidad con operatividad histórica.

Sin embargo, no deben dejarse de lado las condiciones sociopolíticas y económicas ya que son las condicionantes que permiten, en cada caso, el establecimiento de instituciones y medidas gubernamentales específicas que han traducido la realidad histórica de una buena parte de la capacidad potencial del Estado, al tiempo que obedecen a distintas estrategias de las administraciones.

La capacidad política y administrativa del Estado, en su aspecto potencial, se establece y delimita en el Estado de derecho, en el que se expresa el compromiso político, económico y social. Por otro lado, la filosofía del Estado que lo conceptúa como otorgante de derechos y obligaciones, es decir, como generador del marco legal en el que debe desarrollarse una nueva forma de actividad, se basa fundamentalmente en el espíritu de equidad y justicia.

El Estado es, por esta razón, el que genera la propiedad privada al transmitirles el dominio de la riqueza a los particulares, pero reservándose el derecho de imponerle las modalidades que el interés público determine, fundamentalmente *para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación*. En este sentido el Estado tiene una amplia capacidad potencial para actuar como regulador de la economía.

Con este contexto queda claro que el Estado tiene una amplia capacidad política, apuntalada por una ideología que implica no solamente la distribución del poder político sino también el fomento y la distribución de la riqueza nacional; por tanto, no se trata solamente de una estructura jurídica y un régimen político, sino de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la sociedad.

Como la sociedad tiene la misma teleología, la misma finalidad que el orden jurídico, y como el sentido último de este ordenamiento es realizar los más altos valores de la convivencia social, la finalidad del Estado concurre hacia ese objetivo. El contenido de esta teleología se expresa en el deseo de obtener el bien, y esto obedece a que el Estado es una institución que disfruta de personalidad moral a la que el orden jurídico le atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que lo convierten en una personalidad jurídica.

De ahí que el Estado sea una sociedad humana, pues el primer dato que proporciona esa observación es que no se vive de forma aislada, sino en unión con otros seres humanos por medio de diversos lazos de solidaridad, unión de esfuerzos o división de

tareas, por decir algo, además de las formas mentales colectivas: lenguaje, religión, costumbres, nacionalidad, etcétera, que es lo que integra una sociedad humana, base del Estado.

La existencia de cualquier sociedad humana implica, de manera necesaria, un orden normativo de la conducta y de la estructura del grupo social. Si estudiamos esas reglas de conducta podemos observar que en conjunto forman un sistema armónico de normas de derecho.

Por tanto, el Estado se constituye en su organización política desde el momento en que consigue la obediencia del poder legal y legítimo que él representa. Al trascender la vida privada y comprender que ésta sólo es gobernable gracias a un poder creado con fines sociales, comunes y de beneficio compartido, no hay duda de que el Estado adquiere una connotación política.

Lo colectivo que significa agregar los intereses particulares organizados por un poder superior y común, empieza a tener trascendencia política ya que se instituye como ámbito plural, donde los individuos ceden parte de su albedrío e interés hasta entretejer un sistema de vida compuesto por relaciones de dependencia, intercambio y beneficio.

Este sistema lo organiza el poder, coordinado con la sociedad que es el Estado; su fin: dar una dirección común y política a lo diverso de la sociedad, lo que significa que no hay poder o poderío particular que sea superior a él. El reconocimiento y la aceptación de un poder superior, capaz de dar dirección a la sociedad, erige al Estado en la organización política de la propia sociedad; es decir, el Estado moderno precisamente el que nace como una conjugación

de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad.

Rousseau,<sup>18</sup> piensa que la fuerza es una realidad física, pero no un valor moral. Un Estado que se basa en la fuerza, como el concebido por Hobbes, no podría sino conducir a la guerra; la fuerza no es garantía de paz porque siempre cabe la posibilidad de que otra mayor venga a desplazarla. La fuerza llama a la represalia; la tiranía conduce a la revolución. Y si la fuerza no puede ser la base de un Estado bien fundado, esta base hay que buscarla en un principio, ya no físico, sino moral.

Así escribe Rousseau:

el más fuerte no será nunca mucho más fuerte para ser siempre el amo si no transforma la fuerza en derecho y la obediencia en poder.<sup>19</sup>

El contrato establecido entre hombres libres debe basarse en estos dos conceptos: el de derecho y el de deber. En otras palabras no menos célebres, el Estado y la soberanía deben fundamentarse en la voluntad general; por voluntad general Rousseau entiende, precisamente, un principio moral, un acto puro del entendimiento que razona en silencio de las pasiones. Y este principio moral es

---

<sup>18</sup> Rousseau fue quien lanzó la consigna: *Tenemos que volver a la naturaleza, porque la naturaleza es buena y el hombre es bueno por naturaleza: el mal está en la sociedad*. Su predicación tuvo éxito en el Romanticismo, incluso representante, entre otras cosas, de una reacción contra el universo mecánico de la ilustración. Se ha dicho, que el Romanticismo implicaba un renacimiento de la antigua conciencia cósmica; es decir, significaba que a la naturaleza se consideró una unidad.

<sup>19</sup> Citado por Xirau, Ramón, *Introducción a la historia de la filosofía*, p 258.

un principio de la razón que se manifiesta en la vida práctica por el derecho y el deber.

La moral se relaciona con todos aquellos ámbitos o planos que condicionen, de una u otra forma, el perfeccionamiento objetivo del hombre. No cabe duda de que el poder político es una de esas condiciones. La moral debe alcanzar una escala social y colectiva y esta meta sólo puede ser alcanzada por el Estado, pero se trata de intervenir en una serie de estructuras político-económicas. Pero no cualquier Estado. Así como el desarrollo no puede ser moralmente neutro, tampoco puede serlo el Estado, principal autor efectivo del desarrollo. A través de sus varias labores el Estado debe constituirse en sujeto ético y ha de hacerlo también a través de la institucionalización de la moral política, la cual ha de tecnificarla. La técnica es, aquí, un condicionante más de la moral. La moral del desarrollo exige que las técnicas y los procedimientos no ahoguen, a fuerza de rigideces convencionales, el espíritu creador. Hacer que el Estado motive al hombre para que se considere que está en el mundo sólo para satisfacer necesidades: está sobre todo para cumplir tareas.<sup>29</sup>

**El desarrollo moral debe crear una actitud tanto en gobernantes como en gobernados a fin de que comprendan que el Estado es sobre todo un valor ético, pues como**

comunidad que tiene su fundamento en los fines existenciales del hombre, el Estado forma parte del orden ético y es un valor de ese tipo. Forma parte de la realidad de la plenitud de la naturaleza humana, su función del bien común forma parte de

---

<sup>29</sup> García Romano, *Justicia social y desarrollo*, pp 42-60.

la responsabilidad moral de la persona humana. El Estado como comunidad lleva, pues, consigo la dignidad de los seres mortales y puesto que sus funciones son fundamentales para la satisfacción de las funciones humanas, culturales y vitales, su valor en relación con los valores particulares dentro de esta esfera es el más amplio; por consiguiente, un valor moral del más alto rango.<sup>21</sup>

La esencia moral del Estado se destaca ampliamente cuando logra garantizar la convivencia humana, por medio de un ordenamiento político, jurídico y administrativo con intencionalidad y eficacia. Para materializar las actitudes individuales se necesitan procedimientos y sistemas que las encarnen en un esfuerzo común de quienes sirven en las instituciones públicas, es decir, en las estructuras de poder y de servicio público.

El desarrollo moral debe partir también de la premisa de que todavía más importante que alcanzar altas metas materiales y económicas es asegurarle a la sociedad una vida digna en su condición humana: tiene que haber una ética que oriente a la ciencia y al arte para alcanzar el fin y los medios que sirven para la transformación y el progreso. Además de que se debe hacer con profundo respeto a la libertad particular.

---

<sup>21</sup> Messner, Johannes. *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*. p. 85.

## 1.2 Gobierno y administración

En toda comunidad política<sup>22</sup> hay siempre un órgano que tiene la tarea de imponer las reglas de conducta y tomar las decisiones adecuadas para mantener la cohesión del grupo, por eso, no ha habido nunca sociedad en la que se hayan adaptado de manera espontánea y automática las normas en las que se funda el desenvolvimiento regular y ordenado de las relaciones sociales.

El órgano al que nos referimos es el gobierno, razón por la cual en cualquier sociedad siempre es posible encontrar alguna forma de gobierno, al que debemos entender como el poder relativamente autónomo a los distintos grupos sociales, cuya función específica consiste en llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos.

La supremacía del gobierno sobre los demás centros que operan en el seno de la sociedad está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza; empero, si la existencia de un gobierno central que concentra el monopolio de la fuerza es, indudablemente, un aspecto típico del Estado moderno y, por lo tanto, representa el punto de llegada de una larga y compleja evolución histórica, entonces, se entiende por qué el uso de la fuerza (o la amenaza de recurrir a ella) ha sido siempre el medio que las autoridades del gobierno han utilizado para garantizar la supervivencia de su poder.

---

<sup>22</sup> La comunidad política refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. Huntington, *op cit.* p 19.

No obstante, cualquier gobierno será siempre fuerte si descansa en el consenso, pero no podrá subsistir si su sustento es la fuerza, ya que siempre habrá la posibilidad de que surja un nuevo centro de poder superior a él. Aunque cuando se reconoce que el liberalismo, la democracia y el socialismo han contribuido a consolidar la base social del poder, y en consecuencia han permitido la humanización de la vida política, del ejército, la policía, las cárceles, etcétera, no cabe duda de que constituyen el fundamento último sobre el que descansa el poder del gobierno.

La fuerza y el consenso son dos momentos dialécticos que definen al gobierno. Ciertamente son dos términos contradictorios pero no por ello incapaces de conciliar; aunque la verdad nunca ha sucedido más que como aspiración, aspiración que pretende que la fuerza permita la autoconstrucción de la sociedad con el fin de que fuerza y consenso se confundan en uno solo.

En relación con las funciones del Estado, tal como se han distinguido en el transcurso de la historia y como se han formulado en la doctrina de la división de los poderes, es preciso afirmar que el gobierno coincide con el poder efectivo o sea, con los órganos de la cúspide de ese poder, salvo con el aparato de funcionarios que colaboran en el funcionamiento de los servicios públicos y cumplen con las decisiones del gobierno; es decir, con la administración pública.

De acuerdo con Norberto Bobbio, el término gobierno ordinariamente se ha asociado a la noción de Estado;<sup>23</sup> de donde el Estado sólo es una de las formas que la organización política de la

---

<sup>23</sup> Bobbio, Norberto. **Diccionario de política**, tomo I, p. 710.

sociedad adopta en el devenir histórico (la más evolucionada y compleja), en donde se pone de relieve el poder del gobierno. Por tanto, si el Estado es un tipo de organización política hasta cierto punto reciente recordemos que data de principios del siglo XVI, la formación de un poder de gobierno se remonta a una fase histórica muy anterior; por ejemplo, la Ciudad-Estado y el imperio feudal son formas prestatales de organización política en las que podemos encontrar un poder de gobierno.

En una determinada situación el poder de gobierno no sólo es el resultado de elementos determinantes propios de la comunidad, sino también de una necesidad externa donde se considera que el mundo siempre ha estado políticamente dividido y dominado por la anarquía internacional, por lo que cada gobierno debe proveer a la defensa de los ataques de otras comunidades políticas.

La concentración del poder de los órganos de gobierno se erige en el instrumento más eficaz para hacer frente a las necesidades de seguridad y capacidad de la comunidad política. Contra esta perspectiva, aquella acepción que define al gobierno como el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad, resulta incompleto si consideramos que en una sociedad moderna el poder de gobierno tiene como característica fundamental su institucionalización en un ambiente de ese tipo.

Tal como lo explica Samuel Huntington, las instituciones políticas adquieren dimensiones morales y estructurales. Por eso es sumamente importante señalar estas razones ya que en

una sociedad donde sus instituciones son débiles, se carece de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales y parroquiales.

En este sentido, sin instituciones políticas fuertes, la sociedad carece de medios para definir y alcanzar sus intereses comunes. La capacidad para crear instituciones políticas equivale a la capacidad para crear intereses públicos; de ahí que la moralidad exija confianza y ésta a su vez pautas de conducta regularizadas e institucionalizadas.

La acepción de gobierno más cercana a la realidad del Estado moderno, es aquella que no tiene únicamente que ver con el grupo de personas que ejercen dicho poder, sino con el conjunto de los órganos a los que institucionalmente se les confía ese ejercicio. En este sentido el gobierno forma parte del Estado, lo que quiere decir que las instituciones estatales que efectúan la organización política de la sociedad, en conjunto constituyen lo que comúnmente se define como régimen político, son las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado: los órganos de gobierno.<sup>24</sup>

Desde Carlos Juan Bonnín los pensadores de la administración buscan la diferencia entre gobierno y administración; de ellos destaca Alejandro Oliván, quien señala que el gobierno es el poder supremo que pretende en su impulso y acción, ordenar y proteger a la sociedad; mientras que la administración es el servicio general, o agregado de medios, organizado para transmitir y

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

hacer eficaz el impulso del gobierno, además de regularizar la acción legal de las entidades locales.<sup>25</sup>

Administrando se gobierna, o mejor dicho, tanto el gobierno como la administración caminan de la mano pero son entidades distintas. Visto de otra manera, el gobierno entra en contacto con otros gobiernos del extranjero, mantiene las instituciones fundamentales de la sociedad y determina el movimiento que, en cada etapa, habrá de tener la sociedad; mientras que la administración provee los medios para lograr estos fines, ya que desde *el pensamiento impulsivo del gobierno hasta la acción administrativa* no media distancia considerable, pues ambos se tocan y se confunden a la vista.

Por ese motivo mientras que la administración es el brazo ejecutor, el poder supremo es la voluntad social que encabeza y el gobierno el que piensa: entonces, son dos cabezas pensantes y un solo brazo activo. En tales condiciones, el gobierno forma la administración pero la administración sostiene al gobierno, por lo que se argumenta que el primero estaría en el aire sin el soporte de una buena administración.

Gobierno y administración encierran un problema que José Posada de Herrera juzga de gran importancia:

la esfera del gobierno se extiende más que la de la administración, pero la esfera de la administración esta comprendida dentro de la esfera del gobierno.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Oliván, Alejandro. **Idea general de la administración**, p 105.

<sup>26</sup> Posada de Herrera, José. **Lecciones de administración**, p 159.

**De ninguna manera pueden separarse porque son como la voluntad y la acción en el individuo:**

no se puede separar la acción del gobierno de la acción de la administración.<sup>27</sup>

Ahora bien, la diferencia esencial entre gobierno y administración radica en que las funciones del primero son más elevadas que las de la segunda, además de que aquellas están plasmadas en la carta magna, aunque las funciones de la administración son igualmente útiles al

bienestar y a la felicidad de la nación.<sup>28</sup>

De acuerdo con el pensamiento político de Juan Jacobo Rousseau, el

poder es querer con eficacia,<sup>29</sup>

es decir, se compone de voluntad para concebir y de fuerza para ejecutar; sola, la voluntad es estéril; aislada, la fuerza es un instrumento ciego. Así como en el hombre hay voluntad y fuerza, en la sociedad hay deliberación y ejecución; cuestiones que señalan una íntima relación entre la política y la sicología.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p 160.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p 161.

<sup>29</sup> Cfr. *El contrato social*, pp 30-31.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

De aquí que *gobernar será ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común*. El gobierno ejerce un *poder general* ya que personifica al Estado cuyas funciones son dictar las leyes, declarar el derecho y proveer el bien común: *legisla, juzga y administra*.

Según Colmeiro, el concepto de gobierno comprende la totalidad de la acción del Estado al que personifica, ya que en su función incluye legislar, juzgar y administrar.<sup>30</sup> Igualmente Colmeiro separa gobierno y administración, siguiendo la triple identificación de Rousseau: *administrar equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo*, esto es, restringe el gobierno a la administración situándolo a su vez en el ejecutivo.

El gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera da una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. La administración pura es el conjunto de principios o reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros.<sup>31</sup>

He aquí por qué la administración pública tiene un carácter esencialmente preventivo, más que represivo: su actuación no sólo se orienta a conservar la sociedad sino también a perfeccionarla. Sólo a ella le toca satisfacer las necesidades públicas, ya que hay una regla general:

---

<sup>30</sup> Colmeiro, Manuel. *De la ciencia administrativa*, p 177.

<sup>31</sup> *Ibid*, p 178.

el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.<sup>32</sup>

Por este motivo, Bonnin<sup>33</sup> asegura que es un gran error considerar al gobierno como la acción que anima a los pueblos, aunque incluso se trate de un gobierno antiguo: ese papel es el de la administración. Por su parte, la acción del gobierno consiste en *transmitir* y su autoridad de *vigilancia y censura: es pasivo no activo*; de esta manera la ejecución de las leyes radica en la administración, que dice ser *el órgano que trasmite la vida al cuerpo político*.

Lo cierto es que la actividad de administrar es tan antiguo como la existencia de los gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna. Tan moderna, que su pertenencia tan inmediata y directa a la nueva ciencia hunde todavía sus raíces en la vieja ciencia de la policía, que perseguía idéntico objetivo: la conservación y mejora de la sociedad.

Según Oliván, la administración pública tiene el carácter de una verdadera *ciencia social* relativa

al conjunto de cuidados que exige la cosa pública;<sup>34</sup>

también la considera no como el ejercicio de la autoridad, sino como una forma de asumir la responsabilidad de gobernar.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p 180.

<sup>33</sup> Existe consenso entre los estudiosos de la ciencia administrativa en señalar a M. Bonnin, como el fundador de la moderna ciencia de la administración lo cual hace imprescindible destacar sus puntos de vista sobre la distinción entre gobierno y administración, pues explica esto mejor que nadie. *Ibid.*

<sup>34</sup> Oliván, *op cit.*, p 105.

La administración pública, o la *cosa pública* tiene que satisfacer las necesidades interiores de la sociedad y vigilar la buena marcha de los negocios para beneficio de los asociados, aunque debe someterlas a las reglas que el poder supremo indique, lo que no es sino la personificación de la propia sociedad.

Visto así, es lógico que una de las definiciones más amplias y antiguas de la administración pública haya aparecido en 1887, en el famoso ensayo de Woodrow Wilson:

la administración pública es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer.<sup>35</sup>

Es interesante hacer notar que en la definición de Wilson, a pesar de que ya rebasa los cien años, su capacidad para vislumbrar la intervención administrativa del Estado y satisfacer las necesidades que la iniciativa privada no puede o no quiere hacer.

Hasta aquí queda entonces planteada la cuestión de que la administración pública encuentra su propia razón de ser en las instituciones y necesidades cuya satisfacción no puede alcanzarse con otro tipo de organizaciones. Estas necesidades se articulan y definen mediante procedimientos de naturaleza esencialmente política, entre los que se incluye el procedimiento mismo de administrar.

---

<sup>35</sup> Cfr. El gobierno congresional y la administración pública, pp 120-122.

Tanto en Oliván como en Posada de Herrera se aprecia la ortodoxia bonniniana, que le acredita a la administración la responsabilidad vital de sustentar la vida de la sociedad en todos sus aspectos, sean físicos, intelectuales o morales. La administración pública originalmente se concibe como una gran potencia constructora, mejorada y positiva, cuyo complejo dominio de la tecnología y las prácticas políticas y económicas alimenta el desarrollo social. En la medida en la que la administración funciona como resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, en esa misma manera refleja la sabiduría del gobierno, ya que es algo que nace de la ley y que es respaldada por ella, de acuerdo con las necesidades colectivas; es más, gracias a ella los hombres se dirigen al bien y en los tribunales disminuye la necesidad de castigar.

Sin embargo, para abordar estos motivos y encausarlos adecuadamente, es preciso estudiar a la administración pública bajo un enfoque multidisciplinario, tomando en consideración el perfil de su ejecutante, adecuado a los requerimientos de cada nación en particular.

Como bien apuntan Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, al comentar la decadencia de los estudios de la ciencia de la administración

se debe reconocer también que de ésta situación, en la que aparece con toda claridad el atraso de los métodos y de los sistemas en las instituciones públicas, se ha desarrollado una exigencia de renovación, un deseo de volver a los estudios no jurídicos de la administración, abriendo así el camino a una ciencia de la administración completamente renovada en sus

objetivos últimos, en sus presupuestos ideales y en sus fines inmediatos.<sup>36</sup>

De ahí que para abordar el estudio científico de la administración pública sea preciso conocer, aunque sea a grandes rasgos, los elementos sociales, políticos y jurídicos que han incidido en la organización del Estado y, por ende, en su evolución histórico-política.

Allan R Brewer Carías dice al respecto:

sin duda la administración es quizá lo más característico de las sociedades modernas y por eso se afirma que más que la revolución industrial, lo que caracteriza a las sociedades contemporáneas es esa revolución administrativa.<sup>37</sup>

En este mismo sentido, lo que diferencia a los países desarrollados de los subdesarrollados es la administración, más que la situación económica, ya que los segundos están subadministrados; por eso no debe pensarse solamente que el problema es de recursos (se tienen de sobra) o de objetivos y fines (también se tienen de sobra), lo que no se ha sabido es aplicar económicamente esos medios y recursos para beneficio de nuestras sociedades.

---

<sup>36</sup> Citado por Amaro Guzmán, *op cit*, p 30.

<sup>37</sup> *Ibid*, p 21.

### 1.3 Ecología de la gestión

#### El filósofo alemán Wundt dice que

el Estado realiza una función predominantemente moral en cuanto procura, con prudente mesura y con la debida consideración a las condiciones del desarrollo histórico, reformar la sociedad o, si es necesario, modificar toda su constitución. Llama a las estructuras sociales de los azares de sus formas de origen y las adapta a sus propios planes, que están guiados por los fines morales del todo. La sociedad como tal vive en el presente, pero el Estado se ocupa de los problemas del futuro, y así dedica las fuerzas más transitorias de la vida social al servicio de fines duraderos. Por tanto, debe dirigir fundamentalmente su atención a apoyar toda esa cadena de asociaciones y reuniones de individuos que tienden a fomentar una necesaria división del trabajo y a procurar la participación de los ciudadanos en los fines perseguidos por el Estado. Y procurará evitar todas esas formas de fricción entre las clases sociales que tienden a retardar las funciones morales del todo.<sup>38</sup>

Lo anterior nos lleva a pensar que para el administrador, el estudio del pasado y la búsqueda de antecedentes históricos de determinada organización administrativa no son una finalidad por sí misma, sino que se estudia el pasado para producir y preparar el futuro. Si la finalidad de una institución pública consiste, precisamente, en satisfacer las necesidades públicas, su administración debe estar dispuesta a afrontar estas necesidades en la medida en la que se forman, en la que se transforman y en la que

---

<sup>38</sup> Citado por Jiménez Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, p. 198.

se renuevan; de ahí la necesidad de una continua adaptación al ambiente que le rodea.

Sin embargo, el desarrollo moral es algo que también debe estar presente en la política nacional de cada país, gracias a la conformación y eficiente labor de grupos que favorezcan esa política, que deberá manifestarse:

- . en beneficio de la dignidad humana;
- . en el control del gobierno por los gobernados, recordemos que el pueblo es el centro y origen del poder en una democracia, en vigilar que esta democracia sea real y no sólo teórica;
- . en buscar que el individuo acepte que tiene una libertad condicionada por el bien común;
- . en cuidar que haya una unidad interna del Estado por consentimiento y convicción de su necesidad imperiosa;
- . en hacer efectiva la comunicación entre gobernantes y gobernados, que no sea sólo de abajo hacia arriba;
- . en ofrecer verdaderas soluciones a los problemas educativos, socio-culturales y económicos;
- . en racionalizar los mecanismos políticos;
- . en vigilar que haya plena participación del pueblo para fijar sus aspiraciones mayoritarias y ejecutarlas;
- . en conseguir la integración territorial;
- . en que los órganos del Estado cumplan con sus fines y actividades orientados hacia el desarrollo integral;
- . finalmente, que ese desarrollo moral en el campo político actúe en una *apertura tan grande como el mundo*.

*tan profunda como el hombre, tan constante como las olas del mar.*

Sólo que esas olas no deben confundirse, deben estar claramente diferenciadas para tener una mejor integración y estar abiertas para encontrar soluciones propias y transparentes, condición necesaria para no permitir intereses contrarios a la sociedad. Es por esta razón por lo que el desarrollo económico y la estabilidad política son dos metas independientes y en consecuencia, los rumbos que hay que seguir para llegar a ellas igualmente deben de ser diferentes.

En la década de 1950 en la política exterior norteamericana prevaleció la idea de que las mejoras económicas (eliminar la pobreza, la enfermedad y el analfabetismo) era la condición necesaria para lograr el desarrollo y la estabilidad políticos. El razonamiento norteamericano entendía el orden de causalidad de esta manera: la ayuda económica promueve al desarrollo económico y éste a la estabilidad política.

En algunos casos, efectivamente, los programas de desarrollo económico pueden contribuir a la estabilidad política, pero en otros es posible que le provoquen un serio debilitamiento; del mismo modo que mientras algunas formas de estabilidad política estimulan el desarrollo económico, otras, en cambio, producen el efecto contrario.<sup>39</sup>

En este sentido es importante, revificar los principios fundamentales que este enfoque encierra, principios que son la base para crear un gobierno que será administrado por personas, que a

---

<sup>39</sup> Huntington, Samuel, *op cit*, p 17.

su vez regirán a otras personas. Como bien advirtió Madison, la mayor dificultad consiste en que primero hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados y luego obligarlo a controlarse a sí mismo.

Hay mucho que decir sobre la interrelación de los fenómenos sociales, políticos y económicos, lo mismo que de su función e importancia, pero como se encuentran dentro de un mismo proceso, entonces, sólo nos resta referirnos a la ecología de la gestión.

La idea de extender el concepto y el término ecología al campo de los fenómenos sociales es una perspectiva original del pensamiento, o al menos nueva, respecto de las tradicionales escuelas de ciencia administrativa. La voz ecología comparte su raíz con la economía, pues en su definición marca la interdependencia entre el organismo y su ambiente.

Tanto en la economía como en las ciencias biológicas la ecología intenta fijar un cierto equilibrio natural entre organismo y ambiente, en el sentido de que el organismo extrae del medio ambiente la contribución con la que preservará las condiciones necesarias para su desarrollo.

No obstante, la idea de una perspectiva ecológica en algún tiempo fue muy difundida en antropología y sociología; últimamente, mientras estas ciencias la han ido atenuando su visión ecologista, la ciencias política y de la administración pública la han retomado con un sentido muy semejante al de las ciencias naturales: el equilibrio entre consumo y producción aplicado al

organismo (en nuestro caso, la organización mundial) y el ambiente donde vive (para nosotros sociedad).

Según esta perspectiva, Mosher y Cimmino expresan que un gobierno o un nuevo programa de gobierno es la consecuencia directa (respuesta social) de los deseos de toda la colectividad o de un segmento de ella; es lo idóneo para ejercer una influencia. Ese gobierno continuará viviendo y operando siempre y cuando le sean asegurados los medios para hacerlo; es decir, la autoridad y el prestigio, las normas jurídicas, las necesarias afectaciones de cantidades, los ingresos y lo demás indispensable, además de que el gobierno debe haber sido capaz de satisfacer las necesidades colectivas que han determinado su existencia.

Si el ambiente cambia de tal manera que se alteren esas necesidades que la colectividad (o parte de ella) ha individualizado y hecho propias, es preciso modificar las instituciones gubernativas, o al menos de la política gubernativa. Gobierno y administraciones deberán por tanto tomar en cuenta esa transformación ambiental para cambiar sus programas, si es que quieren seguir manteniendo su razón de ser y los medios para llevar a cabo las funciones que les han sido atribuidas por vía institucional.

En otras palabras, cuando una sociedad está sujeta a cambios frecuentes y bruscos, la actividad de gobierno y los programas administrativos deben disponer de suficiente sensibilidad para operar en el momento adecuado las adaptaciones que el ambiente necesita. Esto, porque la capacidad de sobrevivir es el

primero y último modo por el cual la eficiencia de cualquier organización puede medirse.

Por otra parte, la dependencia de las instituciones gubernativas de sus ambientes es menos directa, menos inmediata, quizá menos aparente que la mostrada por otros organismos sociales, como por ejemplo, los que operan en el sector económico.

Cualquier industria privada que descuide o sea incapaz de satisfacer los gustos y la demanda de la clientela al precio que ésta le pueda pagar, quebrará, en muy poco tiempo; empero, la institución gubernativa no dispone de instrumentos para advertir esa reacción con el ambiente; de hecho, muchos de sus servicios se ofrecen a título gratuito y los costos no son fácilmente identificables con determinado ingreso bajo la forma de impuesto, de tasa o de contribución, por ejemplo.

Entonces, el mecanismo mediante el que opera la ecología de la administración pública y la actividad gubernativa es esencialmente de naturaleza política más que económica. Las administraciones públicas no se basan exclusivamente en los ingresos o en las afecciones de cantidades para los gastos, sino que se sostienen más bien por la opinión pública, por la actividad política, por la renovación de las legislaturas o por la aprobación o reprobación de los proyectos de ley.

Ahora bien, para encontrar la definición correcta en relación con las instituciones públicas es preciso determinar aquellas personas que gozan de una particular autoridad y que están en posición de ejercer una cierta influencia. Esta afirmación puede extenderse de manera indistinta a cualquier tipo de gobierno:

dictatorial o democrático. La diferencia radica en la posibilidad de manifestar con eficacia las necesidades inmediatas de la administración pública.

Al respecto, el ideal democrático presupone que tal influencia, tal poder, debe permanecer en el pueblo; en cuanto a que esto es una meta ideal (aún no alcanzada), el conseguir que se realice es el punto más importante en el que se refleja la eficiencia y la eficacia de las instituciones democráticas.

Considérese, sin embargo, el hecho de que en los países democráticos la independencia de las instituciones gubernativas, respecto de su ambiente, es menos inmediata y perceptible, dada la relativa lentitud de los mecanismos mediante los cuales encuentran su modo de expresión los deseos colectivos.

De esta manera se explica un factor ulterior que acompaña a la ecología de las administraciones públicas: la influencia que tiene con su respectiva competencia, influencia capaz de estimular y producir una corriente continua de favores y simpatías para los programas que se piensan ejecutar.

Así, advertimos que las instancias públicas, a semejanza de las privadas, acumulan en el transcurso de los años una reserva de medios que les permite sobrevivir por algún tiempo, en caso de que las condiciones ambientales dentro de las que viven cambiaran inesperadamente y las privasen de su apoyo; por ejemplo, en algunos programas administrativos esta reserva es tan abundante como para admitir una sobrevivencia prolongada. Son muchas, en efecto, las instituciones que se han resistido a cambiar los presu-

puestos ambientales, sobreviviendo incluso cuando no había justificación alguna para su actuación.

Vistas así las cosas, resulta claro que esta perspectiva ecológica le ofrece a cualquier institución pública la certeza de poder contar con el favor y el apoyo material por parte de su ambiente, siempre y cuando sea favorable el asentimiento de la opinión pública. He aquí una de las razones que deponen a la administración gubernativa en favor del desarrollo de las relaciones públicas.

Las relaciones públicas representan algo más que el correcto comportamiento de los funcionarios hacia el público, o bien de la eficaz propaganda o del servicio informativo de este o aquel ministerio. Un programa de relaciones públicas, con el paso del tiempo se mantiene eficaz solamente por el valor intrínseco de los servicios ofrecidos al público, en relación con las necesidades efectivas de la colectividad.

Bajo esta luz las relaciones públicas constituyen una continua y penetrante tarea de revisión y actualización de cada administración, son capaces de establecer el grado de utilidad y actualidad de los servicios prestados en relación con las necesidades concretas de la colectividad.

Este continuo proceso de exploración en el vasto mar de la colectividad que se mueve y se transforma; este esfuerzo constante por mantener en armonía las mutables exigencias de la sociedad con la obra de la administración; esta sagaz obra de propaganda y de información necesaria para hacer conocer y apreciar ese esfuerzo, todo eso son las relaciones públicas.

El canal por el que se expresa este apoyo es de naturaleza exclusivamente político y la eventualidad de que se ofrezca de manera concreta depende de la idoneidad de la institución para satisfacer los deseos de quienes la sostienen. Si el ambiente cambia hasta el punto de alterar esas necesidades, también la institución y sus programas deben adecuarse a la nueva situación, o bien, resignarse a desaparecer.

Este es otro modo de decir que la eficacia concreta de un órgano público puede valorarse según el grado de sensibilidad y rapidez con el que se advierten los cambios que ocurren a su alrededor; en fin, todo depende del grado de elasticidad y de adaptabilidad de los programas y servicios hechos a los cambios verificados.

La premisa conceptual que acabamos de hacer tiene algunas consecuencias de orden práctico: una es que cualquier administrador eficiente de determinada organización debe poseer un conocimiento adecuado acerca de los antecedentes de la institución, de las necesidades y de los fines que han permitido su creación y su proceder, además de la constante actualización tempestiva de los cambios que han ocurrido o que ocurrirán en dichos factores. Debe, además, disponer de un adecuado conocimiento de las relaciones existentes entre su organismo y el ambiente que lo circunda.

## capítulo II

# MORAL PÚBLICA: HISTORIA Y CONCEPTO

### 2.1 Historia

**S**ócrates<sup>1</sup> fue el fundador de la ética, de ahí que toda su obra y, en consecuencia, su pensamiento político tuviesen un contenido moral. El concepto fundamental de la ética, según Sócrates,

---

<sup>1</sup> Sócrates (470-399 a de C) es quizá el personaje más enigmático de toda la historia de la filosofía. No escribió nada en absoluto. Y sin embargo, es uno de los filósofos que más influencia ha ejercido sobre el pensamiento europeo. Esto se debe en parte a su dramática muerte. La esencia de la actividad de Sócrates es que su objetivo no era enseñar a la gente: daba más la impresión de que aprendía de las personas con las que hablaba, de modo que no enseñaba como cualquier maestro de escuela. No, él conversaba. Sin esta actitud no se habría convertido en un famoso filósofo si sólo hubiera escuchado a los demás. Y tampoco lo habrían condenado a muerte, claro está; pero, sobre todo, porque simplemente solía hacer preguntas dando a entender que no sabía nada. En el transcurso de la conversación solía conseguir que su interlocutor viera los fallos de su propio razonamiento: entonces, podía suceder que el otro se viera acorralado y, al final, tuviera que darse cuenta de lo que era bueno y lo que era malo. Así, Sócrates consideraba que el verdadero conocimiento tenía que salir del interior de cada uno.

es la virtud, que a su vez se identifica con la sabiduría. Esto implica que el hombre virtuoso es el mejor ciudadano y debe someterse de forma incondicional a las prescripciones del Estado.<sup>2</sup>

Por consiguiente, en Sócrates se encuentran delineados, por primera vez principios de filosofía moral del Estado. En él se advierte la presencia del derecho natural al distinguir, entre las leyes escritas o sea entre las de una y otra ciudad, entre diferentes países y en diferentes tiempos, y las leyes no escritas que valen para cualquier país y cualquier tiempo.

En el entendimiento humano, dice Sócrates, se encuentra la verdad que hay que descubrir; las ideas morales se revelan por medio de la conciencia humana. Esta voz de la conciencia es lo que Sócrates llamaba el demonio; esto es, el genio o la inspiración, concepto o símbolo bajo el cual Sócrates entendía cierta comunicación o vinculación del alma con la divinidad.

En tales circunstancias los hábitos y las costumbres son el género de conducta tradicional, característico de la masa de individuos de una sociedad y de una clase dadas. Se conocen como hábitos (y más frecuentemente costumbres) no sólo a las normas de conducta de las personas sino también a todas las formas y peculiaridades estables, de un pueblo determinado, de su vida, de su trato y demás.

---

<sup>2</sup> La virtud es, por tanto, un hábito selectivo que consta de una posición intermedia, determinada por la razón, tal como la determinaría el hombre prudente; posición intermedia entre vicios, el uno por excesos y el otro por defecto. Y así, unos vicios pecan por defecto y otros por exceso, en las pasiones y en las acciones, mientras que la virtud encuentra y elige el término medio. Por esto, según su sustancia y la definición que su esencia expresa, la virtud es el medio, pero desde el punto de vista de la perfección del bien es extremo. (Padilla, Hugo y Wonfilio Trejo, *Temas de filosofía*, p 37).

El origen de muchos hábitos y costumbres se remonta a épocas pasadas y, frecuentemente, es imposible descubrir su vinculación con las condiciones históricas de una sociedad o de una clase dada; los hábitos y las costumbres poseen una gran estabilidad y están respaldadas por la fuerza poderosa de las tradiciones tribales o nacionales.

En cada época hay una sociedad con distintos grupos sociales, diversos hábitos y diferentes costumbres, pero no todos se atañen a la rama de la moral; por otra parte, la moral de una clase determinada incluye, a la par de los hábitos y las costumbres, las opiniones, los sentimientos y las normas o exigencias que no sólo expresan lo que ya existe sino que orientan hacia lo que debe ser en el comportamiento.

Las normas morales abarcan la conducta de las personas tanto en su vida privada como en su comportamiento general con el resto de la sociedad. Las relaciones del individuo con los demás y la combinación de sus intereses personales y sociales ha sido siempre el problema principal de la moral.

Vale la pena entonces subrayar que la moral aparece sólo en la sociedad únicamente cuando el ser humano comienza a sentirse miembro de una colectividad; es decir, a tener conciencia de su relación con los demás.

El animal no se relaciona con nada y, en general, no se relaciona; para el animal, su relación con los demás no existe como tal.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Marx y Engels citados por Shishkin, A. F. *Teoría de la moral*, p 70.

Cuando el hombre actúa solamente bajo la influencia del instinto no actúa como ente moral, actúa como animal; el hombre hambriento que al obtener comida se apodera ansiosamente de ella, se olvida de que a su lado está otro hombre también hambriento y se guía como un animal.

Pero, cuando antes de ponerse a comer reparte con otro lo que tiene, se comporta como persona y no como animal. En nuestros antepasados surgió la necesidad de regular sus relaciones y de conciliar la conducta personal con los intereses de los demás, con los de la colectividad. La aparición de los hábitos y las costumbres, las exigencias de la disciplina, la conciencia de la vinculación con los demás y la responsabilidad por la causa común vinieron a corresponder a esta necesidad, surgida en el curso del trabajo.

Sobre esta base la gente primitiva desarrolló determinados sentimientos morales, junto con la noción de lo que eran sus obligaciones (sobre el deber), lo que era el bien y mal, lo que era la responsabilidad, etcétera. Las reglas y las normas de comportamiento, socialmente necesarias, se convirtieron en necesidad subjetiva de los individuos, en deber moral, en un asunto de conciencia.

Desde esta perspectiva, no es sorprendente que la moral haya hecho su aparición antes que la religión y, posiblemente antes que las artes primitivas. El paulatino conocimiento que tuvo el hombre prehistórico acerca de los fenómenos naturales de cómo conseguir víveres, de como hacerlos hábitos y de como convertirlos en costumbres, de darles un sentido religioso, en fin, cada una de las señales de evolución ocurrieron en una conciencia indivisa, dentro de

una sociedad que mantenía una lucha penosa contra la naturaleza, lo que absorbía todas sus fuerzas y, a pesar de todo, no lo liberaba de la necesidad y la falta de recursos más extremas.

Ayudarse unos a otros era algo natural; la ociosidad y el parasitismo no eran posibles. Entre los griegos uno de sus pilares era la obligación recíproca de ayudarse, defenderse y vengar las ofensas. La Fargue, informa que en aquel entonces la fuerza y el valor abarcaban todas las virtudes, al grado que los latinos, al designar con el vocablo *virtus* la fuerza física y el valor, comenzaron a utilizarlo también en el sentido de *virtud*; mismo significado que tiene la palabra *arete*.

En justa correspondencia, la cobardía se considera el mayor defecto. Los vocablos que en latín y en griego significaban cobarde (*malus, kakos*), se empleaban también para designar el mal y el vicio. Evidentemente el valor y la cobardía pueden estimarse en el plano moral (el primero como una virtud y la segunda como un defecto), aunque debe tomarse en cuenta la fidelidad del individuo hacia su comunidad, su solidaridad con ella en la lucha contra la naturaleza y en los enfrentamientos con otras comunidades. El valor era, entonces, la expresión de la fidelidad, la cobardía el testimonio de su carencia.

J Lips sostiene que el grupo primitivo

da pruebas de una solidaridad indestructible, lo que contribuye a la unidad del grupo local y exige de cada miembro por separado tales obligaciones morales.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Citado por Shiskhin, *Ibid.*, p 75.

Esta misma solidaridad y ayuda mutua caracteriza la vida interna de la comunidad, es decir, la preocupación diaria por la consecución de los medios de vida.

La preocupación por el sustento se basa en la seguridad recíproca sancionada y garantizada por la opinión pública.<sup>5</sup>

Cada individuo conoce las normas jurídicas de su colectividad. Simultáneamente se inculcaban las reglas de moral imprescindibles, cuyo contenido eran

la laboriosidad, el ser fiel al deber, el respeto a los mayores, la obediencia a los padres y familiares, el altruismo y la disposición a prestar ayuda, la afabilidad y la fidelidad conyugal.<sup>6</sup>

J Lips dice que las enseñanzas que los pueblos primitivos daban a sus niños

son testimonio de una asombrosa pureza moral y, en esencia, superan a nuestras concepciones éticas.<sup>7</sup>

En suma, la moral es un elemento propio del ser humano y condición insoslayable para conservarse e integrarse en comunidad. Sin ella, la sociedad carecería de toda aspiración superior que hace florecer y desarrollar sentimientos de convivencia, de lealtad y de respeto para sí y para su organización, que no es otra que el Estado.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p 76.

<sup>7</sup> *Ibid.*

## 2.2. Concepto

La moral pública tiene dos conceptos fundamentales: el que la considera ciencia del fin al que deben dirigirse la conducta humana y los medios para lograr los que deben derivarse de la naturaleza del hombre; y el que la considera como la ciencia del impulso de la conducta humana, además de que intenta determinarlo para dirigirla o disciplinarla.

Ambas concepciones que se han entrelazado de forma diferente tanto en la antigüedad como en el mundo moderno, son fundamentalmente distintas: la primera utiliza el lenguaje del ideal al que el hombre se dirige por su naturaleza y, en consecuencia, por su *esencia o sustancia*; la segunda, en cambio, habla de los *motivos* o de las *causas* de la conducta humana, como también de las *fuerzas* que la determinan y pretenden atenerse al reconocimiento de los hechos. La conclusión entre estos dos puntos de vista es posible gracias a que se presentan, en general, de manera aparentemente idéntica a una definición del bien.

Sin embargo, el análisis de la noción del bien demuestra de inmediato la ambigüedad que oculta, ya que tanto puede significar lo que es (por el hecho de ser) como lo que desea o aspira; significados, los dos, que corresponden justo a las anteriores dos concepciones de la ética. En efecto, la primera concepción le corresponde la noción del bien como realidad perfecta o perfección real; en tanto que a la segunda le es propio la noción del bien como objeto de apetencia, ya que cuando se afirma *el bien es la*

*felicidad*, la palabra *bien* tiene un significado diferente al que adquiere en la afirmación *el bien es el placer*.

La primera acepción en el sentido como lo tomaron desde Aristóteles hasta Santo Tomás, por ejemplo, significa:

la felicidad es el fin de la conducta humana, deducible de la naturaleza racional del hombre,<sup>8</sup>

mientras que la segunda significa:

el placer es el móvil habitual y constante de la conducta humana.<sup>9</sup>

Y puesto que el significado y el alcance de las dos es, por lo tanto, completamente distintas, la definición entre ética del fin y ética del móvil debe estar siempre presente en las discusiones sobre ética.

Esta distinción, aunque divide en dos la historia de la ética, permite reconocer la falta de importancia de muchas de las discusiones que no tienen más base que la confusión.

Por ejemplo, la ética expuesta por Platón en su República es una ética de las virtudes a las que considera funciones del alma, determinadas por la naturaleza de ésta y la división de sus partes. El paralelismo entre los componentes del Estado y los del alma le permiten a Platón determinar y definir las virtudes particulares, al mismo tiempo que aquella gran virtud que comprende a todas: la

---

<sup>8</sup> Abbagnano, Nicola, *Diccionario de política*, p 467.

<sup>9</sup> *Ibid.*

justicia a la que considera como la correspondencia de cada parte a su función.

De manera análoga la ética de Filebo define, en primer lugar, el bien como forma de vida mixta de inteligencia y de placer, al mismo tiempo que determina la medida de esta mezcla. La ética de Aristóteles,<sup>10</sup> es, por lo demás, el prototipo de esta concepción. Aristóteles determina el fin de la conducta humana (la felicidad) deduciéndolo de la naturaleza racional del hombre, y luego pasa a determinar las virtudes, condición de la felicidad.<sup>11</sup>

A su vez la ética de los estoicos,<sup>12</sup> con su máxima fundamental de *vivir según la razón*, pretende deducir de la naturaleza racional y perfecta, la realidad de las reglas de la conducta. El misticismo neoplatónico<sup>13</sup> coloca como fin de la conducta humana

---

<sup>10</sup> Lo que más le preocupaba era la naturaleza viva. No sólo fue el último gran filósofo griego: también fue el primer gran biólogo de Europa.

<sup>11</sup> Aristóteles pensaba que hay tres clases de felicidad. La primera clase de felicidad es una vida de placeres y diversiones. La segunda, vivir como un ciudadano libre y responsable. La tercera, una vida en la que uno es filósofo e investigador.

<sup>12</sup> Nació en Atenas alrededor del año 300 a de C. Su fundador fue Zenón. Los estoicos opinaban que todos los seres humanos formaban parte de la misma razón universal o *Logos*. Pensaban que cada ser humano es como un mundo en miniatura, un *microcosmos*, que a su vez es reflejo de *macrocosmos*. Esto condujo a la idea de que existe un derecho universal, el llamado *derecho natural*. Debido a que el derecho natural se basa en la eterna razón del ser humano y del universo, no cambia según el lugar o el tiempo.

<sup>13</sup> El misticismo neoplatónico significa que uno experimenta una unidad con Dios o con el *alma universal*. En muchas religiones se subraya la existencia de un abismo entre Dios y la obra de la creación; no obstante, para los místicos no existe este abismo. Una experiencia mística no llega siempre por su cuenta, a veces el místico tiene que recorrer el camino de la purificación y de la iluminación al encuentro con Dios. Este camino consta de una vida sencilla y diversas técnicas de meditación; una experiencia mística también puede tener importancia para la ética. Un presidente de la India, Radakrishnan, dijo en una ocasión: Debes amar a tu prójimo como a ti mismo, porque tú eres tu prójimo.

el retorno del hombre a su principio creador, a la vez que la identifica con él. Según Plotino,<sup>14</sup> este retorno es *el fin del viaje* del hombre; es un alejamiento de todas las cosas externas, *la fuga de uno sólo hacia uno sólo* o sea del hombre en su aislamiento hacia la unidad divina.

Aun cuando en sus articulaciones internas sean diferentes, las doctrinas a las que hemos hecho referencia, son idénticas en cuanto a su planteo formal. Todas ellas proceden de: determinar la naturaleza necesaria del hombre; y de deducir, de esa naturaleza, el fin hacia el cual debe dirigirse su conducta. Toda la ética medieval se mantiene fiel a este esquema. Así, por ejemplo, la ética de Santo Tomás<sup>15</sup> se deriva del principio *Dios es el último fin del hombre*, de donde a su vez se deriva la doctrina de la felicidad y de la virtud.

En la filosofía moderna los neoplatónicos de Cambridge adoptan la concepción estoica de un orden del universo que también vale para dirigir la conducta del hombre y, por lo tanto, insisten sobre lo innato de las ideas morales, como, en general, de todos los conceptos generales o directivos que el hombre posee.

---

<sup>14</sup> El neoplatónico más importante fue Plotino (205-270 d de C), quien estudió filosofía en Alejandría, aunque luego se fue a vivir a Roma. Merece la pena tener en cuenta que venía de Alejandría, ciudad que ya durante cien años había sido el gran lugar de encuentro entre la filosofía griega y la mística orientalista. Plotonio se llevó a Roma una teoría sobre la salvación, que luego se convertiría en una seria competidora del cristianismo, cuando empezara a dejarse notar. Sin embargo, el neoplatonismo también ejercería una fuerte influencia sobre la teología cristiana.

<sup>15</sup> Se puede decir que Santo Tomás de Aquino cristianizó a Aristóteles: es decir, fue interpretado y explicado de tal manera para que no se le considerara una amenaza contra la doctrina cristiana, por tanto, se intentó unir la filosofía de Aristóteles y la del cristianismo. Nosotros por eso decimos que Santo Tomás creó la gran síntesis entre fe y el saber.

Según Hegel, el fin de la conducta humana, que es al mismo tiempo la realidad donde esa conducta se integra y perfecciona, es el Estado. Por lo tanto, la ética es para Hegel una filosofía del derecho. El Estado es *la totalidad ética*; el Estado es la culminación de lo que Hegel denomina *eticidad*, o sea la moralidad que encuentra cuerpo y sustancia en instituciones históricas que la garantizan, en tanto que la *moralidad* es, por sí misma, simplemente intención o voluntad subjetiva del bien.

Pero a su vez el bien no es más que

la esencia de la voluntad en su sustancialidad y universalidad,<sup>16</sup> o la libertad realizada, el absoluto final del mundo:<sup>17</sup>

es decir el Estado mismo. De esta manera se puede decir que para Hegel la moralidad no es más que la intención o la voluntad subjetiva de realizar lo que se encuentra realizando en el Estado. El concepto del Estado es el punto de partida y el punto de llegada de la ética de Hegel.

Como campo de estudio, la ética es básicamente un conjunto de interpretaciones de hechos ya conocidos o en plena emergencia histórica; es también una re-elaboración de viejos problemas, así como un nuevo planteamiento de otros que surgen. Sin embargo, la ética ha sido y sigue siendo la rama del saber filosófico que está más íntimamente vinculada a las tareas prácticas de la vida de los individuos.

---

<sup>16</sup> Citado por Abbagnano, Nicola, *op cit*, p 468.

<sup>17</sup> *Ibid.*

No es casual que sus creadores vieran la importancia práctica de los sistemas filosóficos precisamente en su *aspecto ético*, aspecto completamente adaptado para regir los actos cotidianos del hombre, su conducta. Sin embargo es imposible analizar las cuestiones relativas al comportamiento práctico a las cuestiones de la moral, abstrayéndolas de las condiciones político-sociales, sin expresar su actitud hacia la sociedad, hacia el Estado y hacia las leyes.

Cabe señalar que aun cuando la moral pública no se hubiera derivado de la privada, eso no quiere decir que sean independientes. Pueden proceder de una fuente común que produzca distintos resultados cuando se aplica a la generación de los principios de acción en circunstancias tan diferentes como las de la vida pública y la privada. Ni la moral pública ni la privada son últimas: ambas resultan de aplicar sus restricciones generales a ciertos tipos de acción.

La moral pública se derivaría de la privada sólo si tales restricciones tuvieran que aplicarse primero al desarrollo de los principios que gobiernan la conducta de aquellas personas que actúan de manera individual, sin poder aplicarlas directamente a la vida pública. En ese caso se tendría que llegar a los principios privados, a partir de las restricciones generales de la moral, y a los principios públicos sólo a partir de los privados, pero aplicados a las circunstancias públicas. Sin embargo no hay una razón a priori para pensar que la ética tenga esta estructura. Si no la tiene, entonces la moral pública y la privada quizá compartan una base común, sin que ninguna se derive de la otra.

Bajo esta perspectiva, la benevolencia impersonal de la moral pública tiene como fin proporcionar las bases para que el individualismo sea aceptable dentro de la moral privada. Una pregunta importante y difícil es la de si el individualismo privado y la benevolencia pública son socialmente compatibles, o si la tensión entre uno y otra hace que esta concepción moral y este ideal sean inestables.

En este sentido, uno de los aspectos de la moral pública más difíciles de definir es el que señala cuándo el fin deja de justificar los medios. Si los resultados fueran la única base para la moral pública, entonces sería posible justificar cualquier cosa, hasta la tortura y el asesinato en masa, si es que sirve para intereses suficientemente amplios. Ya sea que los límites estén señalados por protecciones constitucionales específicas o no, las restricciones más fuertes de la moral individual continuarán limitando lo que públicamente puede justificarse, aun por medio de las más poderosas razones consecuencialistas.

Este enfoque también se propone resaltar que la moral se diferencia del derecho y de las normas jurídicas, cuando, al ser expresadas mediante la ley adquieren el significado de normas o reglas de conducta, cuyo cumplimiento es obligatorio para todos los ciudadanos. Por lo que respecta a la moral, es una cuestión interna del individuo que las acate, ya que eso tiene que ver más con lo que es bueno y lo que es malo; es decir, con la conciencia. Por su parte, el derecho tiene que ver con lo que es legal e ilegal, siendo más fácil no acatarlo.

En suma, se acostumbra a entender por moral al conjunto de principios o normas (reglas) de comportamiento de las personas que regulan las relaciones de éstas entre sí y entre la sociedad. En este mismo sentido, como conjunto de normas de comportamiento, también se suele emplear el concepto de *ética*.

Empleo dos términos para designar un mismo contenido, lo que procede de tiempos remotos. El vocablo *ética* se deriva del griego *ethos* y la palabra moral del latín *mos* (*moris*). Ambos significan lo mismo: *costumbre*, *hábito*. Las costumbres y los hábitos de nuestros antepasados, que desconocían aún la división de la sociedad en clases, eran parte de su moral, así como su autoridad era con frecuencia más fuerte que las normas y leyes jurídicas de la sociedad de clases.

En la aurora de la historia de la humanidad, los hábitos y las costumbres aún no se deslindaban de la actividad material por lo que en gran parte se formaban de un modo espontáneo. La conciencia de los individuos de la sociedad primitiva era en extremo rudimentaria. No se desmembraba de forma aislada; únicamente al dividirse el trabajo en intelectual y manual, con la aparición de las clases, la conciencia social se divide en zonas independientes o formas de la conciencia (de la ideología).

En la sociedad de clases, la moral no se reduce ya a hábitos y costumbres. Responde a una forma específica de la conciencia social que corre pareja con las demás formas: con la filosofía, la ideología política y la jurídica, las artes y la religión. La conciencia moral de los miembros de la sociedad de clases la componen los puntos de vista y convicciones morales, así como los sentimientos

morales, determinados por causas históricas y distintos en cada una de las clases.

Los puntos de vista y los sentimientos morales hallan su expresión en determinados principios o normas que corresponden a los intereses de ciertas clases. Las normas de comportamiento forman el núcleo de la moral, lo que las distingue principalmente de las demás formas de la conciencia social. De ahí que se acostumbre a identificar la moral con el conjunto de las normas de comportamiento.

### **2.2.1. Necesidad**

El proceso acumulativo de aprendizaje inyectó a la humanidad una creciente capacidad para tener algún grado de control sobre la naturaleza, cosa que dió después lugar a formas cada vez más complicadas de organización social. Paso a paso la humanidad empezó a comprender las estaciones, a calcular las estrellas, a urdir y recontar el paso del tiempo e incluso a organizarse a sí misma. El incremento del entendimiento ensalzó no sólo la capacidad de un control limitado sino también una sed por comprender el mundo misterioso que le rodeaba e incluso el deseo de dominar la vida. Esta estructura fue diluyéndose de manera progresiva hasta que la revolución industrial dió un salto cuántico en la capacidad humana para retar al dominio de la naturaleza.

Esta tendencia explica Brzezinski,<sup>18</sup> asumió su forma más extrema al aparecer los meta mitos totalitarios modernos: tanto

---

<sup>18</sup> Brzezinski, Zbignew. *Fuera de control*, p 44.

el hitlerismo como el leninismo-stalinismo vinieron a usurpar el papel que antes tuvieron las grandes religiones. Esta utopía, creada de manera coercitiva y basada en las doctrinas propagadas por el dictador, corresponde a la lucha humana por la auto-liberación de la naturaleza, condición de total satisfacción para el redimido y completo rechazo para el condenado; por lo que tenía que ser voluntaria para así poder elevarse sobre el condicionamiento doctrinal.

Este condicionamiento tuvo que ser reforzado por la explotación deliberada de la fragilidad humana, sobre todo por su capacidad de racionalizar su propio interés inmoral como necesario e incluso justificado. En muchos aspectos, el cargo moral más grave que podríamos consignar en contra del totalitarismo del siglo XX es que deliberadamente instigaron la deformación moral del ser humano, promoviéndola mediante el reclutamiento masivo y coercitivo. Poco a poco, círculos sociales cada vez más amplios enlistaron, sedujeron o coartaron dentro de un modelo de conducta moralmente destructiva y socialmente intimidante.

La desmoralización ética de la sociedad robusteció políticamente al sistema, gracias a los cálculos cínicos de los gobernantes cuyo interés superior era el de preservar su poder, sin importarles siquiera dar una explicación, por lo menos semirrational, acerca de por qué se destruye la vida humana junto con su ambiente natural: el esfuerzo por controlar todo produjo una máquina de autodestrucción que socavó los valores sociales y devastó el ambiente físico a tal grado que en cierto modo su fracaso tenía que ocurrir.

Bajo esta perspectiva, es factible considerar que la teoría moral no puede redondearse, pulirse y complementarse; en parte porque lo más valioso para la vida humana depende de accidentes incontrolables; porque todavía se sabe muy poco sobre las determinantes del comportamiento y, en general, sobre la naturaleza humana; porque las disposiciones e intereses de los individuos varían mucho; y porque siempre deberán esperarse otros modos de vida junto a los conocimientos nuevos y a las nuevas formas sociales.

Hay, además, otra razón: porque muy ocasionalmente se esperan brotes de imaginación, momentos que conduzcan a transformar las anteriores experiencias en nuevas ambiciones morales y nuevas formas para disfrutar la vida.

Según el lenguaje de Hampshire, el punto de vista moral que debe gobernar todas las acciones coloca al hombre en el centro del universo, donde el estado de sus sentimientos es la fuente de todos los valores en el mundo. Si la especie humana se extinguiera, o si la última persona se volviera impasible y careciera de sentimientos, las cosas serían frías, indiferentes y neutras desde el punto de vista moral; si esta especie insensible sobreviviera o pereciera, las plantas, las estrellas y las galaxias no tendrían importancia.

La destrucción de las cosas es mala sólo en la medida en que los seres sensibles las sienten o pueden sentir las como una pérdida; por lo que debe buscarse y recomendarse la creación de las cosas y la preservación de las especies, en la medida en que

los seres sensibles estén o puedan estar interesados en ellas emocional y sentimentalmente.

Por todo lo anterior podemos observar que el desarrollo moral es consecuencia de un enriquecimiento de aptitudes, de nuevas actitudes y de plenitud de acción; es más que el respeto a la ley, pues en todo caso sería justicia y no moral; es la regla de oro no escrita, sin cuya aplicación los demás factores del desarrollo quedan mediatizados. Ese desarrollo moral nace en la conciencia de cada quien, lugar donde hay una luz interior para distinguir entre el bien y el mal, y no caminar en la oscuridad:

el instinto se impone a la razón, el interés al deber, la ventaja personal al bien común. El egoísmo se convierte por eso en soberano en la vida del individuo y en la vida social.<sup>19</sup>

Por añadidura, el desarrollo moral se refleja en la política, en la educación, en la economía y en los aspectos socio-culturales, como bien argumenta Jiménez Castro,<sup>20</sup> por lo que constituye la *viga de corona* de la transformación y el progreso.

Partiendo de las ideas de Stuart Hampshire, quien sostiene que las políticas públicas de cualquier grupo o partido normalmente tienen su fondo teórico en una serie de creencias morales de profesión común, esas políticas muy concretas necesitan referirse a la serie de creencias morales que se profesan dentro del grupo o partido social o nacional. Un conflicto moral que exprese una división entre dos modos de vida, a menudo fraccionan las

---

<sup>19</sup> Paulo VI, *Cristo, vida del hombre de hoy*, p 96.

<sup>20</sup> Jiménez Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo integral*, p 89.

lealtades y suele causar más de una elección individual y aislada; también es frecuente que origine un compromiso político.

No decimos que en la vida pública y en la vida privada deban aplicarse morales diferentes, en el sentido de distintas prescripciones como si se tratara de esferas de actividad contenidas en ellas mismas; lo que decimos es que al ascender a un cargo político y asumir el poder para cambiar la vida de un gran número de personas, además de adquirir nuevas responsabilidades, se acepta también dar cuenta a los partidarios, establecer políticas que deben justificarse por sus posibles consecuencias y eliminar algunos escrúpulos que le impedirían utilizar a la gente como medio para un fin, aliado quizá con el uso de la fuerza y el engaño.

Las diferencias en todos estos aspectos son asunto de grado y de equilibrio, lo que no le quita que sean diferencias reales. Además de la realidad moral para darles justicia a los individuos, y seriedad en el amor y en la amistad, aunque estas correspondan más bien a la vida privada, está también la seriedad política para usar el poder, lo que exige darles la debida importancia a algunos deberes con sus virtudes correspondientes. En particular, exige destacar los deberes del cálculo cuidadoso y responsable, junto con las virtudes de la prudencia y la inteligencia, entendida ésta como el componente aristotélico de la virtud moral que pide la responsabilidad política.

Como se puede observar, esta manera de ver el mundo moral está atrapada en las garras de una noción básica, pues cualquier consideración de la moral debe reconocer la absoluta excepcionalidad del hombre, lo mismo que la dignidad y la excelencia de esta

especie, además de su futuro, singularmente abierto. Como dice J S Mill, tanto la sensibilidad emocional como la inteligencia para calcular las consecuencias pueden multiplicarse y aumentar conforme la ilustración moral se propague y las normas de educación mejoren en un tiempo indefinido.<sup>21</sup> Conforme las ciencias humanas se desarrollen y las supersticiones se hagan más débiles y tenues, el malgasto superfluo de felicidad humana será menor, igual que la destrucción irreflexiva de sentimientos positivos y preciados.

La historia del pasado, esencialmente es la historia del malgasto moral, de la falta de planeación, de concepciones claras y de pérdidas de felicidad, siempre repetidas porque nadie lleva la cuenta de ellas o de las ganancias sin perturbarse por los prejuicios morales. Estas ideas son atractivas cuando se observa que los modernos funcionarios públicos deben ser cuidadosos economistas sociales y que sus errores de planeación deben ir siendo cada vez más fáciles de enmendar, por lo que no hay razón para que la balanza de las sociedades que cuentan con una moral racional estimativa se incline con mayor fuerza por los sentimientos positivos, que por los negativos. Aún es posible una nueva era de desarrollo, semejante a la de la alta tecnología en la producción, pero en la moral.

Este optimismo implícito se ha perdido, no tanto por los argumentos filosóficos sino por el cariz brutal de los sucesos políticos. Las persecuciones, las matanzas y las guerras se han justificado fríamente con el cálculo de sus beneficios, a largo plazo, para la humanidad; los pragmáticos políticos de los países desarrollados

---

<sup>21</sup> Citado por Hampshire, Stuart. *Moral pública y privada*, p 14.

continúan con las quemas y destrucciones, utilizando los análisis de costos y beneficios para preparar talentosos profesores.

El hábito utilitarista ha traído consigo una nueva crueldad abstracta en la política, una rectitud sorda y destructiva, un pensar mecánico y cuantitativo, una serie de mentes académicas y negligentes que exponen sus cálculos morales en una prosa abstracta y floja, así como la destrucción de gente más civilizada y supersticiosa: todo gracias a cálculos sutiles que han resultado equivocados.

Sin duda que lo anterior ha tenido un impacto variable sobre la política y la propia sociedad. Los métodos de cálculo pueden ser muy delicados y en las columnas de ganancia y pérdida es posible que aparezcan los hechos más dispares. Por ejemplo, la muerte de varios grupos de personas puede considerarse una pérdida frente a una ganancia considerable en comodidades, capaces de legarse a la posteridad; o bien la pérdida de libertad de un grupo puede compararse con el alivio considerable de la pobreza que pueda darse a otro.

Cálculos como este son el pan cotidiano de las decisiones políticas, e incluso parece que corresponden a una medida común que permite poner en la balanza hechos que no están relacionados de manera cualitativa.

La necesidad de calcular de este modo es porque las decisiones del gobierno cada vez se amplían más, además de que las ciencias sociales aplicadas permiten que los efectos remotos puedan calcularse mejor.

Sin embargo, los que ahora dicen que hay que ser responsables cuando se tomen decisiones políticas creen que lo que es moral debe representarse en una escala común, si es que se va a tomar en cuenta, de lo contrario ¿cómo puede discutirse y planearse razonablemente el futuro de las sociedades desarrolladas? Para otros, parece obvio que la política moderna trae consigo la bajeza de los sentimientos morales y su falta de finura, así como el embotamiento de la sensibilidad, la supresión de la delicadeza y la discriminación individuales, precio que no pagarían los beneficios de un cálculo claro.

En contra parte, como bien explica Omar Guerrero, la moral es un factor muy significativo para el ejercicio del poder, no solamente en términos del dominio que ejerce su portador. El hecho de que Maquiavelo hubiese separado la política y la moral, también significa que los valores éticos desempeñaban un papel importante para aquellos que querían hacerlos más grandes de lo que en realidad eran, sobre todo el poderoso clero católico y otros portadores de poderes fundados en el control mental e ideológico de la población, como los estamentos y los feudatorios.<sup>22</sup>

Empero, la moral tiene un sentido muy distinto que implica civilidad y articulación de la vida ciudadana, sentido que no se puede soslayar. La política observada desde un ángulo moral encarna condiciones sociales que se caracterizan, como lo explicó Aristóteles, por

---

<sup>22</sup> Guerrero Orozco, Omar, *Moral en políticas públicas*, p. 66.

lo que se puede hacer y lo que se puede evitar.<sup>23</sup>

Por ello, la moral aristotélica<sup>24</sup> representa un código de civilidad ciudadana, que permite alcanzar el bien de la vida en la ciudad. La visión aristotélica también representa la índole de la política en la vida moderna, cuya naturaleza es la capacidad de los sistemas políticos para dar cabida a un mayor cúmulo de relaciones de poder; relaciones que se expresan según el grado de participación política, pues el desarrollo de este tipo político de los Estados modernos depende de la capacidad que tengan para absorber a tipos cambiantes de demandas y organizaciones políticas.

De acuerdo con lo anterior, los países políticamente desarrollados son aquellos en donde sus ciudadanos participan en la conducción de su vida; mientras que en los países políticamente subdesarrollados su ciudadanía carece de participación política dejándole a la minoría a que decida el rumbo de su vida. Sin duda el bien supremo de fortalecer la vida comunitaria, como la expresión moral del nivel de calidad de la política encarnada en las instituciones del gobierno, es un ingrediente muy significativo para la conducta ética; sin embargo, no podemos dejar de resaltar que el despertar político de la humanidad es una consecuencia del proceso de alfabetización y la creciente urbanización.

---

<sup>23</sup> Aristóteles. *Moral a Nicómaco*, p 30.

<sup>24</sup> La idea de que el ser humano no debe cultivar tan sólo una cosa también se desprende de la visión que Aristóteles presenta de la sociedad: *el ser humano es un animal político*. Sin la sociedad que nos rodea no somos seres verdaderos, opinaba, pues la familia cubre las necesidades vitales inferiores, como comida, calor, matrimonio y educación de los hijos; pero sólo el Estado puede cubrir la mejor organización de comunidad humana.

A este factor se añade el creciente impacto de las nuevas comunicaciones mundiales que intensifican la conciencia política mediante una nueva sensación de proximidad; sobre todo con la conciencia íntima de las desigualdades existentes, es decir, ahora las ideas tienen un alcance mundial instantáneo y un impacto inmediato. Lo que quiere decir que está emergiendo una comunidad política mundial congestionada e íntima, con altos niveles de conciencia política, pero dentro de un ambiente de disparidad económica continua y en algunos aspectos, incluso cada vez más grande.

### **2.2.2 Agentes**

El elemento principal para provocar la moral, lo mismo que para conducirla y adaptarla a las condiciones que de ella se derivan, es el ser humano como producto de una sociedad. Entendida a ésta como un ente vivo, fundada en la suma de hábitos, costumbres, tradiciones, reglas y relaciones que guardan una unidad.

En este sentido, cuando se alude a un proceso que tiene que ver con la formación de conductas sociales encaminadas a conservar la vida dentro de un marco de respeto, dignidad y justicia, nos encontramos frente a grupos decisivos a los que podemos nombrar como agentes o actores de la moral pública.

Estos agentes de la moral pública son actores que conforman determinado grupo con el fin de promover, consolidar y modificar las conductas individual, social y política, o por lo menos incidir en ellas; en otras palabras son los grupos decisivos de la sociedad que plantean opciones para adaptar el ente social, considerado de manera particular o como parte de un todo, esto

es como una organización superior que alude al Estado, a la administración pública y a la sociedad.

En suma, los individuos, en su carácter social, son promotores de la moral pública en la medida en la que tienen conciencia y habitan en comunidad, lo que quiere decir que su sobrevivencia depende de ellos mismos por lo que están obligados a transmitir un espíritu de buena voluntad en todas sus relaciones si no quieren perecer. Asimismo, esta conciencia social de las relaciones sociales o de su convivencia social debe ser producto de sus experiencias y de su aprendizaje histórico; no obstante, no se debe olvidar que así como pueden actuar como agentes de la moral pública, también pueden, por ambigüedad o incertidumbre, desarrollar prácticas contrarias al buen comportamiento y buscar descongelar antiguos patrones de conducta, lo que significaría un claro obstáculo a todos sus esfuerzos.

### **2.2.3 . Resistencia**

Un aspecto que distingue el despertar político mundial contemporáneo lo observamos en el ámbito filosófico, desprovisto de cualquier compromiso profundo: la influencia del estilo de vida de los países avanzados de occidente, promovida por los diferentes medios de comunicación, ha propiciado una preocupación mundial por adquirir bienes materiales y satisfacer deseos moralmente desinhibidos.

Pero, al mismo tiempo, se corre el riesgo de propiciar una confusión moral que, a su vez, podría crear una nueva ola de irracionalidad y escapismo, producto de la sensación de privación

al comparar los descarados estilos de vida mucho más ricos. La falta de contenido espiritual profundo que hemos padecido en los últimos tiempos es el reflejo de estimular el deseo de las masas más pobres y hasta hace poco activadas políticamente por sólo emular en lo material a las clases privilegiadas, cosa que incluso con la política socioeconómica más razonable es simplemente inalcanzable.

El mensaje de la emulación material llega a ser, sin quererlo, la catálisis de una envidia frustrada pero sin estructura que, en cambio, podría ser fácilmente manipulada por extremismos demagógicos. Su resultado es la crisis mundial de lo espiritual. Los principios permanentes de fe son sustituidos por los *slogan* de moda, mientras que las doctrinas en general dan vía a los anhelos inciertos, como afirma Brzezinski.

La noción de *cornucopia permisiva*<sup>25</sup> implica principalmente una sociedad donde el progresivo declive por centralizar los criterios morales va emparejado con la intensa preocupación por autogratificarse en lo material y sensual; lo que no quiere decir que se prevea un estado eterno de felicidad social para los redimidos, sino que busca satisfacer de manera inmediata los deseos individuales dentro de un sistema donde el individuo y el hedonismo colectivo son el motivo dominante para la conducta.

La mezcla de la erosión del criterio moral para definir la conducta personal, junto con el énfasis en los bienes materiales, da como resultado la permisividad en el nivel de la acción y la

---

<sup>25</sup> La palabra *cornucopia* se deriva del cuerno mitológico que amamanta al dios Zeus, dándole la oportunidad de cumplirse sus deseos. El término *cornucopia permisiva* puede entonces aplicarse a una sociedad en la que todo está permitido y todo se puede tener. (Brzezinski, *op. cit.*, p. 63).

codicia material en el de la motivación. Entonces, la corrupción inherente a la cornucopia permisiva no sólo es la consecuencia de la abundancia existencial: también puede ser el resultado de la ausencia o denegación de esa abundancia.

Es probable que el cada vez mayor número de personas que están enteradas de la existencia de la cornucopia permisiva (por los medios de comunicación o por su proximidad absoluta) se sientan personalmente privados de sus privilegios; esto, aunado al creciente número de desempleados, crea una condición de deseo militante por los frutos de la cornucopia, así como una mayor inclinación por el rechazo a los frenos morales y hacia cualquier método para *hacerse rico rápidamente*, sin importarles llegar incluso a la violencia.

Una sociedad concebida para proporcionar una satisfacción casi mágica de los anhelos individuales, no necesita de la coacción: puede ser permisiva; es más, tiene que serlo para que en la sociedad de cornucopia todos los deseos se puedan realizar sobre bases altamente individualizadas. Como todos los deseos pueden satisfacerse, eso quiere decir que todos son igualmente buenos.

Pero una sociedad donde la autogratisficación es la norma, también es una sociedad que carece de criterios para hacer juicios morales: cualquiera puede sentirse impulsado a obtener lo que quiere, aunque no sea honrado; por lo tanto, los juicios morales ya no son indispensables; ya no es necesario diferenciar entre *el bien y el mal*.

En lugar de ello, por razones pragmáticas de orden social, la distinción crítica radica entre lo *legal* e *ilegal*, de donde el

procedimiento legal, en especial el sistema legislativo, sustituye a la moralidad. Aquí, la religión, como guía interna de conducta individual, es remplazada por el sistema legal que define los límites exteriores de lo impermissible pero no de lo moral.

Es posible llamar a lo anterior *moralidad de procedimiento*, apoyándonos en reglas externas que guían la conducta y la interacción social. La moralidad de procedimiento difiere fundamentalmente de la moralidad interior, personal e inclinada a hacer distinciones entre el bien y el mal; además, de que tiende a crear una condición en la que la mayoría está tentada a examinar pragmáticamente los límites de lo permisible, pues no opera ningún freno moral interior. En estas condiciones, el autofreno da vía a la violencia y al autocontrol lo sustituye la corrupción.

Una cultura cada vez más permisiva, que explota el principio de separación de la Iglesia y el Estado, excluye el factor religioso pero sin sustituirlo por cualquier *imperativo categórico*, secular, transformando por lo tanto el código interior en un vacío moral, cuyo significado esencial es la noción de vacío espiritual; lo que parece ser cada vez más penetrante.

Lo cierto es que la religión ha dejado de ser una fuerza social importante, en gran medida por los efectos corrosivos de la indiferencia cultural salvo a las satisfacciones más inmediatas y materiales. En este orden de ideas resultan oportunos dos aspectos importantes: la definición de libertad y la de buena vida.

La primera pertenece al significado de ciudadanía y la segunda a la esencia del ser humano. En una sociedad que hace énfasis en el freno moral, la libertad cívica tiende a ser elevada dentro de

una autovalidación absoluta; en otras palabras, la libertad cívica está separada de la noción de responsabilidad cívica.

Los valores convenidos por los medios de comunicación manifiestan repetidas veces lo que justificadamente se puede llamar corrupción moral y decadencia cultural. La televisión es particularmente culpable en este sentido, pues en la mayor parte del mundo es el instrumento más importante para la socialización y la educación; ella hace lo que antes hacían la familia, la Iglesia y la escuela.

La televisión le da al joven una primera visión del mundo exterior; le define el significado de la buena vida; le presenta los estándares de lo que se debe considerar el éxito, la satisfacción, el buen gusto y la conducta apropiada; condiciona deseos, define aspiraciones y expectativas, a la vez que perfila los límites entre la conducta aceptable e inaceptable.

El resultado: la televisión ha llegado a estar cada vez más inclinada hacia la sensualidad, la sexualidad y lo sensacionalista. Es más, en el momento que se extrapola cualquier valor de su programación, claramente observamos que se alaba la autograti-ficación, se normaliza la violencia intensa y la brutalidad, se alienta la promiscuidad sexual y se condesciende con los peores instintos del público: se ha perdido control sobre la conducta social.

No es exagerado decir que los productores de televisión y películas de Hollywood se han convertido en perversores culturales; ellos han propagado una ética social autodestructiva.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 79.

Sin embargo, las afirmaciones más fundamentales y decisivas, en relación con las que todas las otras afirmaciones acerca de las personas son secundarias y condicionadas, las llamamos afirmaciones morales, precisamente porque se consideran incondicionadas y decisivas. Esta bondad o maldad de que se habla es una característica de las personas, de sus acciones, de sus decisiones, de sus políticas, de su carácter de sus disposiciones, de sus vidas y de sus modos de vivir.

El ser humano tiene la capacidad de reflexionar acerca de la clase de persona que desea ser y de cómo quiere obrar, dentro de los límites de su circunstancia. Sus elecciones prácticas más consideradas, junto con los conflictos que la acompañan, demuestran lo que cada quien considera conveniente perseguir, por lo que revelará sus creencias morales fundamentales.

No obstante hay un rasgo moral común que es sabido que la ética repudia, o al menos aprecia poco. Hay varias prohibiciones morales que son evidentes barreras para la acción; en general son reconocidas y se consideran más o menos insuperables, salvo en circunstancias anormales, penosas e improbables: el asesinato, las relaciones sexuales, los deberes y obligaciones familiares y la administración de la justicia de acuerdo con las leyes y costumbres de una sociedad dada.

Hay otras áreas en las que se espera encontrarse con fuertes barreras, pero las mencionadas parece que son las principales y más obvias. En el último de los casos la moral es la reglamentación sobre la disposición de la vida humana, las relaciones sexuales, la justicia distributiva y correctiva, los deberes familiares

y casi siempre los deberes de la amistad; también reglamenta los deberes y derechos respecto del dinero y la propiedad. Cuando se reflexiona sobre algunas de las prohibiciones específicas en las áreas ya mencionadas, se buscan sus bases racionales, parece como si se estuviera cuestionando una moral particular especificada por prohibiciones particulares.

Pero si se cuestiona la validez de una de las prohibiciones ya mencionadas, se pensará que se está poniendo a prueba las afirmaciones de la moral misma, pues el concepto de moral exige que haya algunas barreras muy fuertes contra la disposición de la vida humana, contra algunas variedades de las relaciones sexuales y familiares, contra algunas formas de juicio y castigo y de embargo de la propiedad y contra algunas distribuciones de recompensas y beneficios.

Finalmente, en el plano del ejercicio gubernamental, el servidor público puede verse implicado en cosas como mentir, decir verdades encubiertas o hacer afirmaciones engañosas; romper promesas; defender ciertos actos; colaborar temporalmente con lo desagradable, sacrificar los intereses de personas valiosas en aras de los de personas sin valor y (cuando menos en puestos de cierta importancia) ejercer opiniones o hacer chantajes.

Hay otros casos, en los que el político cae en la tentación de cometer los actos anteriores, pero en esos momentos no se consideran situaciones violentas; por ejemplo, cuando se trata de eliminar a los opositores. Estas actividades, menos drásticas, pero no por eso desagradables, de ningún modo son exclusivas de la política. Que

puedan parecer necesarias es consecuencia de que haya importantes intereses creados en un ambiente de pactos sin estructurar.

Lo mismo sucede con muchos otros asuntos, pero se consideran más culpables en la política que en otras actividades: es más apropiado utilizar estos medios cuando se persiguen fines abiertamente egoístas que cuando alimentan pretensiones morales más profundas; sin embargo, el hecho de que haya pretensiones morales más profundas no es en sí un accidente.

Aparte de que se requieren otros objetivos que no sean el interés egoísta de los participantes profesionales -en un caso extremo, necesarios incluso para la actividad de ser político-, la democracia tiende a alimentar esperanzas más altas, ya que bajo la democracia precisamente se supone que el control de los políticos es una función de las expectativas del electorado.

Por lo anterior, es legítimo pensar que hay una relación opuesta entre eficiencia y moralidad, por lo que cuando mejor se desempeña la administración pública es porque se aplica la racionalidad del criterio pragmático y la sensibilidad política, pero no los valores éticos, que con frecuencia se consideran estorbos para la gestión administrativa. Desde esta perspectiva, el código de conducta del estadista estará determinado por la utilidad que obtenga con la moral, o sin moral, dependiendo de las condiciones imperantes en el ejercicio del poder.

A partir de la obra cumbre de Maquiavelo, dentro de la cultura occidental, la política comenzó a ser científicamente analizada, separando los principios ajenos a ella, principalmente la moral y la religión. Esto no significa, sin embargo, que la moral y

otros valores sean extraños a la política; más bien lo que expresa es que el comportamiento se ajusta a reglas propiamente políticas, si de adquirir y conservar el poder se trata.

En suma, las barreras que la moral imprime a los excesos de la sociedad y del gobierno mismo se deben a su fuerte resistencia para aceptarlos; en buena medida por el ambiente desinhibido y comercial de las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales del mundo contemporáneo. Muchas veces, sino es que en la mayoría, cuando el Estado deja a su libre albedrío a las fuerzas sociales, propicia que se desincorporen obligaciones que legitiman su existencia política y moral, dejando el barco a la inclemencia de los tiempos.

### **2.3 Proceso**

La moral existe bajo la forma de caracteres, hábitos, costumbres, juicios, consejos y estimaciones que las personas utilizan en su vida cotidiana.

La moral no sólo abarca los puntos de vista y sentimientos morales, si no que se aplica también a la estimación de todas las relaciones sociales que las personas enjuician como justas, o injustas, como buenas o malas en función de las condiciones históricas y de los intereses de clase. La estimación moral se aplica igualmente a las propias costumbres, a los principios morales y a las normas de

comportamiento, sobre todo en las épocas históricas cruciales cuando determinadas relaciones de producción, junto con los principios, normas y hábitos morales ceden o deben ceder el puesto a nuevas relaciones, principios, normas, etcétera.

Más cierta se considera la afirmación de que el hombre no es bueno ni malo por naturaleza, sino que es la sociedad la que le hace ser una u otra cosa. Paul Holbach escribía:

yo afirmo que los seres humanos no son por naturaleza ni buenos ni malos: son idénticamente capaces de ser tanto buenos como malos en función de cómo se les modifique, o según cómo se les enseñe a entender su interés.<sup>27</sup>

Dicho de otro modo, las personas son conforme a cómo las hacen las condiciones sociales. Holbach afirmaba que el hombre no nace bueno ni malo, del mismo modo que tampoco es de por sí carpintero o forjador por ejemplo. Esta situación evidencia que el proceso de moral pública hace del Estado y de la sociedad un medio por el cual el ser humano puede realizarse plenamente con sentido de respeto y dignidad.

### **2.3.1 Elementos**

El mundo moral tiene, exactamente igual que el conocimiento general, sus principios permanentes y sus elementos simples; pero los principios morales están

---

<sup>27</sup> Citado por Shishkin, *op cit.*, p 68.

por encima de la historia y por encima de las diferencias que hoy existen en el carácter de los pueblos.<sup>28</sup>

Las verdades singulares, de las que en el transcurso de la evolución se forma la más plena conciencia de lo moral y lo que se puede llamar la conciencia, pueden reclamar para sí la misma validez y el mismo alcance que las concepciones y las aplicaciones de las matemáticas. Las auténticas verdades son absolutamente inmutables razón por la cual es una verdadera necesidad querer representar la verdad de un conocimiento como algo atacable por el tiempo y por los cambios reales.

Bajo este velo de afirmaciones, la moral es objetiva porque es independiente de la voluntad de los sujetos en cuanto a su realidad existencial; es inmutable porque deriva del orden eterno establecido en todos los seres y por ello no varía nunca: es cognoscible porque el entendimiento del hombre en forma innata la descubre dentro de sí mismo; es indeleble porque permanece sin borrarse jamás en la realidad y en el entendimiento de los hombres.

---

<sup>28</sup> Engels, Federico, *Filosofía: Esquemática del mundo. Filosofía moral y derecho*, p. 79.

### capítulo III

## EL MAL GOBIERNO

**L**a historia ha demostrado que los pueblos en decadencia moral desaparecen. Primero, la decadencia moral ataca a los estratos dirigentes para continuar luego con sus pueblos.

Todo el mundo sabe cuán laudable es que el príncipe prefiera siempre la lealtad a la falacia; sin embargo, la experiencia de nuestros tiempos prueba que príncipes a quienes se ha visto hacer grandes cosas, tuvieron poco en cuenta la fe jurada, procurando atentamente engañar a los hombres y consiguiendo al fin dominar a los que en su lealtad fiaban.<sup>1</sup>

Cuando la masa de la población está sana, los tumultos y asonadas no perjudican; pero cuando se corrompe ni las mejores leyes pueden ayudar si no las aplica alguien que con extraordinaria fuerza

---

<sup>1</sup> Maquiavelo, Nicolás, **Obras políticas**, p 339.

las haga respetar hasta conseguir el restablecimiento de las buenas costumbres.

Cuando un pueblo en decadencia por la corrupción de las costumbres se regenera es gracias a las condiciones del hombre que lo dirige, pero no por las virtudes de la generalidad de los ciudadanos afectos a las buenas instituciones; esto se puede comprobar cuando aquél muere: el pueblo vuelve a sus anteriores hábitos.

La corrupción y la escasa aptitud para ser libres nacen de una gran desigualdad en el pueblo, por lo que para restablecer la igualdad se necesitan remedios extraordinarios, aunque pocos son los que saben o quieren practicarlos.

De todas las premisas anteriores, la realidad nos ha demostrado sus falsedades, toda vez que la centralización de las decisiones y las acciones de orden político, económico y social degeneran en un ambiente de intereses particulares y discrecionales que promueven la corrupción y la decadencia moral, expresión fiel de un mal gobierno; de ahí que en un momento dado el se vea obligado a propiciar canales de participación de la sociedad para, de forma conjunta, corregir tales errores.

En este sentido, aun cuando se reconoce la importancia de la ley, en el mal gobierno sobresale el papel del individuo y no el de la institución; en este ambiente se observa que la virtud moral y cívica surge de la ley, pero cuando una sociedad se ha corrompido no puede nunca reformarse por sí misma, sino que tiene que tomarla en sus manos un legislador que pueda restaurarla a los sanos principios establecidos por su fundador.

El legislador, por tanto, es el arquitecto, no sólo del Estado sino también de la sociedad con todas sus instituciones morales, religiosas y económicas; empero, si los individuos son por naturaleza radicalmente egoístas, el Estado y la fuerza que hay tras el derecho tienen que ser el único poder que mantenga unida a la sociedad; en consecuencia, las obligaciones morales deben derivar en último término de la ley y del gobierno.

En la visión de Maquiavelo se expresa claramente el carácter del mal gobierno, aunque cabe reconocer que es una visión sumamente pesimista; para Maquiavelo la naturaleza humana es, en esencia, egoísta, por lo que el gobierno se funda en la debilidad e insuficiencia del individuo, incapaz de protegerse contra la agresión de otros individuos a menos que tenga el apoyo del poder del Estado.

La naturaleza humana es profundamente agresiva y ambiciosa: los hombres aspiran a conservar lo que tienen y a adquirir más, se encuentran siempre en situación de lucha y competencia hasta amenazar incluso con degenerar en la anarquía a menos que los limite la fuerza del derecho.

Maquiavelo entiende por corrupción a aquella decadencia de la virtud privada y la probidad cívica cuya devoción hace imposible el gobierno popular; comprende también todas las formas de licencia y violencia: las grandes desigualdades de riqueza y poder, la destrucción de la paz y la justicia, el desarrollo de la ambición desordenada, la desunión, la ilegalidad, la deshonestidad y el desprecio por la religión.

La sociedad y la política italiana, tal como las concebía Maquiavelo y como, de acuerdo con él, cree la mayor parte de los historiadores, son un ejemplo peculiar de un Estado de decadencia institucional. En ese entonces era una sociedad intelectualmente brillante y artísticamente creadora, más emancipada de las trabas de la autoridad que cualquier otra nación Europea y dispuesta a enfrentarse al mundo con un espíritu friamente racional y empírico; presa, sin embargo, de la peor corrupción política y la más baja degradación moral.

La crueldad y el asesinato se habían convertido en procedimientos normales de gobierno; la buena fe y la lealtad, en escrúpulos infantiles a los que un hombre ilustrado apenas concedería el homenaje de un cumplido de labios para fuera; la fuerza y la astucia, en claves del éxito; el libertinaje y el desenfreno eran tan frecuentes que no provocaban comentarios; el egoísmo, franco y desembozado, sólo necesitaba el éxito para justificarse. La sociedad de Maquiavelo se diría fue una sociedad creada para justificar el dicho de Aristóteles:

cuando el hombre se aparta de la ley y la justicia es el peor de los animales.<sup>2</sup>

Esto representa una fase de todas las sociedades modernas, pero Maquiavelo la presenta en la forma exagerada propia de la Italia del siglo XVI. No obstante, para expresar el carácter y espíritu del mal gobierno, bien cabe considerar que no es otro que un gobierno inmoral cuya actuación se basa en la centralización del

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p 41.

poder político, en relaciones personales y patrimoniales, así como en todo tipo de desinhibiciones y desenfrenos que contrarrestan el buen quehacer político, económico y social.

### 3.1 Carácter unilateral del poder estatal

La tradición que considera a la política como real, potencialmente trágica o mala se remonta a San Agustín;<sup>3</sup> ecos de esta concepción agustiniana de la política la encontramos en el pensamiento de Martín Lutero, de Calvino y de Sören Kierkegard. En esencia, esta opinión sugiere que la fuerza de la política es intrínsecamente mala, pues se mezclan sin ninguna explicación las prácticas de la fuerza y el engaño.

Se admite que el poder corrompe y que no existe política sin poder; se sostiene que resulta imposible comportarse en política de forma moralmente buena, pero sí pragmáticamente exitosa, gracias a la ganancia, es decir, mediante acontecimientos ubicados

---

<sup>3</sup> San Agustín, que vivió del 354 al 430 d de C fue uno de los dos filósofos más importantes de la Edad Media; en una gran obra llamada *La ciudad de Dios*, profundiza sobre este pensamiento. La expresión *ciudad de Dios* o *reino de Dios* procede de la biblia y de la predicación de Jesús. San Agustín piensa que la historia trata de la lucha que se libra entre la *ciudad de Dios* y la *ciudad terrena*; ambas no son ciudades políticas fuertemente separadas, la primera está presente de un modo más o menos claro en la Iglesia, mientras que la segunda lo está en los estados políticos, por ejemplo en el Imperio Romano, desintegrado precisamente en la época de San Agustín. Esta idea se iba haciendo cada vez más clara conforme la Iglesia y el Estado luchaban por el poder a lo largo de la Edad Media. *No existe ninguna salvación fuera de la Iglesia*, sentenció, San Agustín.

más allá de la previsión y el control de los seres humanos. Una vez que se supone la incompatibilidad de la política realista con las grandes tradiciones morales de la humanidad, pueden adoptarse diferentes actitudes emocionales.

La teoría política de Aristóteles, de Santo Tomás de Aquino, de Edmundo Burke, y quizá de Benjamin Disraeli y Winston Churchill, sugieren que no se pueden conciliar del todo la política y la moral, pues como lo expresó cierta vez Churchill,

una conciencia robusta forma parte esencial del badaje del estadista. No obstante, deben ser sabios en cosas terribles.<sup>4</sup>

Si un rey es enérgico, sus súbditos serán igualmente enérgicos. Si es derrochador, sus súbditos no sólo serán igualmente derrochadores sino que también comerán dentro de sus trabajos; además, un rey derrochador caerá fácilmente en las manos de sus enemigos, de aquí que el rey deba estar siempre alerta.

Por ello, cuando esté en la corte nunca debe obligar a quienes vayan a hacerle una petición que esperen en la puerta, porque cuando un rey se hace inaccesible a su pueblo y confía su trabajo a sus oficiales inmediatos puede estar seguro de engendrar confusión en los asuntos y volverse, por tanto descontento público, presa de sus enemigos.

En la felicidad de sus súbditos yace su felicidad; en su bienestar el bienestar propio, lo que complace no lo considerará como bueno, pero cualquier cosa que complazca a sus súbditos la considerará como buena.

---

<sup>4</sup> Citado por Deutsch, K W, *Los nervios del gobierno*, p 236.

### **3.1.1 Reducción de la vida pública**

Se advierte que un espacio público débil es un Estado centralizador de la vida de la sociedad, cuando ésta carece de su hogar natural para expresarse, interrelacionarse y ser un contrapeso de las decisiones, produce un gobierno antidemocrático que carece de frenos y contrapesos, pues no se debe olvidar que un espacio público es activo, sinónimo de conflicto, consenso y bienestar social.

Al ser estas metas lo principal y carecer de ellas, el poder político se debilita y su contenido ético se corrompe, pues utiliza su fuerza no en provecho general, para el bien común de los ciudadanos, sino para el provecho de la facción que ocupa el poder.

La preservación de la autonomía implica todo el ámbito del aprendizaje individual y social, desde los descubrimientos científicos y las innovaciones económicas hasta los adelantos más sutiles en la cultura, la ética, los valores o la religión; dentro de éste ámbito la política ocupa un lugar especial: implica conducir o manipular el comportamiento humano mediante la mezcla de amenazas de coacción con hábitos de asentimiento.

En el mal gobierno el hábito de asentir es una práctica normal que puede partir desde la apatía hasta la plena convicción de legitimar sus decisiones e identificarse personalmente con ellas; las amenazas de coacción pueden ser desde la mera vigilancia marginal hasta la ocupación militar extranjera de forma directa. Lo que caracteriza a la política es que las amenazas de coacción y los hábitos de asentimiento aparecen combinados; en tales combinaciones, los gobernantes pueden ser capaces de sobrepasar o

modificar muchos otros objetivos, hábitos o preferencias existentes en la sociedad.

Entonces la política es un instrumento decisivo mediante el cual se pueden producir, conservar o cambiar los compromisos sociales; sólo que esta actuación, depende del grado de fortaleza o debilidad del espacio público, del que adquirirá su carácter de actuación. Hoy por hoy se está a lo sumo empezando a comprender el funcionamiento de las personalidades y las organizaciones humanas, así como el papel que desempeñan según el lugar en el que se desarrollen. Considerando que en más de las veces el espacio público se asocia con el Estado.

### **3.1.2 Reciedumbre a la centralización de las decisiones**

Maquiavelo sancionaba que los gobernantes usaran los medios inmorales para lograr una finalidad, pero nunca dudó de que la corrupción moral de un pueblo hace imposible el buen gobierno.<sup>5</sup> Para él había un doble patrón de moralidad: una era la moral para el gobernante y otra para el ciudadano privado. Se juzga al primero por el éxito conseguido en el mantenimiento y aumento de su poder; al segundo, por el vigor que su conducta le da al grupo social.

Si consideramos estas metas como lo principal, entonces la finalidad de la política consistirá en conservar y aumentar el poder político, por lo que el patrón con el que se juzga es su éxito para conseguir ese propósito. Que una política sea cruel, desleal o

---

<sup>5</sup> Maquiavelo, *op cit.*, p 42.

injusta es para Maquiavelo cosa indiferente, pero sabe que tales cualidades pueden influir en su éxito.

Sólo el mal gobierno parece ser el único que asume un papel decisivo en esta situación, puesto que es el más interesado en fortalecer su hegemonía sin preocuparle los medios que utilice: sin embargo, hoy en día los fines no justifican los medios, de lo contrario cualquier acto irracional sería justificable.

En contraste, el pueblo engañado, a veces por una falsa apariencia de bienestar, desea su ruina y, a menos de que alguien en quien confíe, le muestre lo que es bueno y los que es malo, queda expuesto a infinitos daños y peligros; cuando el pueblo no tiene confianza en nadie, como a veces ocurre por haber padecido tantos engaños su ruina es inevitable.

Cuando presentado el asunto al pueblo éste ve ganancia, aunque en el fondo oculte pérdida, o cuando algo le parece magnánimo, aunque encubra la ruina del Estado, persuadir a la multitud siempre será fácil: no así cuando ésta apruebe en la apariencia la pérdida o cobardía, aunque conduzca a provecho o salvación.

Por eso, el medio más sencillo para arruinar a un Estado donde el pueblo toma determinaciones es aconsejarle brillantes bendiciones, ya que siempre decidirá acometerlas. Pero si eso ocasiona su pérdida, también arrastra consigo a los ciudadanos que las inducen, pues, confiado el pueblo en la victoria, cuando el desastre sobreviene no lo atribuye a la mala fortuna ni a la imposibilidad de lograrlo, sino a la malicia o ignorancia de sus jefes.

El resultado es, como consecuencia, que no siempre hay gobiernos democráticos eficaces y eficientes: hay inestabilidad polí-

tica en muchos países y eso afecta a la administración pública; hay superestructuras políticas adoptadas que no se ajustan a las realidades y necesidades de su pueblo.

Las constituciones y las leyes no se cumplen si no se acatan como normas rituales. Al no corresponder el sistema institucional y jurídico con la realidad socio-política hace que la inestabilidad y la violencia sean prácticas normales.<sup>6</sup>

En este sentido hay una lamentable crisis parlamentaria en el ámbito legislativo; la democracia es ficticia en algunos países y en muchos el derecho se basa en el *laissez faire*; igualmente faltan decisiones en el poder ejecutivo y, debido a la constitución de muchos organismos descentralizados que en su conjunto manejan buena parte del desarrollo sin objetivos, políticas, planes, inversiones y acciones coordinados, priva un criterio de dispersión y de excesiva atomización del poder.

Las estructuras gubernamentales tienden cada vez más a carecer de estabilidad, eficacia y prestigio hasta para cumplir las funciones y servicios tradicionales. El proceso de cambio, la multiplicación de tareas nuevas, la insuficiente capacidad de cambio, la inadecuada capacidad política y administrativa del Estado para cumplir responsabilidades ampliadas, paralizan o desvirtúan sus decisiones y sus actos, agravan su inestabilidad, su ineficiencia y su prestigio [...] En esta perspectiva se ubica y explica en gran medida la tendencia a la centralización del poder y al predominio

---

<sup>6</sup> Kaplan E. Marcos, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, p 21.

de la rama ejecutiva y de las fuerzas armadas, respecto de otros órganos y de los grupos políticos.<sup>7</sup>

### **3.2 Supeditación del gobierno a criterios afectivos en su estructura**

#### **3.2.1 Criterios personales**

En materia política, como consecuencia de su posición epistemológica, los sofistas<sup>8</sup> le enseñaban únicamente a la juventud los mejores medios para apoderarse de los puestos de dominación en la *polis*. Los sofistas, que vivieron en el siglo de oro de la cultura griega (V a de C), trataban de capacitar a los hombres para la vida pública:

sofística significa ideal pedagógico de formación, pero no de formación cualquiera popular, sino formación para la dirección política;<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp 27-28.

<sup>8</sup> Los sofistas se consideraban personas sabias o instruidas, por lo que cobraban dinero por sus enseñanzas, es decir, cobraban por sus explicaciones más o menos sutiles: esos sofistas han ido apareciendo y desapareciendo a través de la historia.

<sup>9</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op cit.*, p 53.

así, Protágoras decía que había que instruir al joven sobre cómo se debe hablar y obrar en los asuntos del Estado para lograr el *máximum* influjo.

Para obtener esa influencia que permite dirigir la *polis*, el medio que hay que saber utilizar es la palabra, en especial la palabra brillante, cuya tarea primordial es persuadir; para ello es suficiente, según el propio Protágoras:

convertir en argumentos más sólidos y fuertes los más débiles.<sup>10</sup>

De esta suerte la palabra no queda al servicio de la verdad, sino del interés del orador, hecho que confirma la ausencia de contenido ético en la doctrina de los sofistas. La consecuencia de esta doctrina política es el individualismo más absoluto; la subordinación total de los valores al interés puramente egoísta.

Esta actitud ante los fenómenos políticos fue seguida por Maquiavelo, y con él toda la pléyade de teóricos de la política que para provecho personal o defensa de sus ideologías han pretendido separarla de uno de sus componentes medulares: la ética. Maquiavelo desvinculó la ética de la política y abogó por un sistema en el que habrían de predominar la fuerza, la astucia y la habilidad como resortes del bien público, en vez de el bien y la justicia.<sup>11</sup>

Los cargos animan al descargo de las restricciones morales debido a que su efecto se ha distorsionado. Esta distorsión la comprendemos mejor si consideramos otro aspecto del que normalmente se habla de la moral de la vida pública: las restricciones

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Maquiavelo, *Obras políticas*, p 85.

personales que complementan la falta de restricciones oficiales: la otra cara de la moneda de la responsabilidad e irresponsabilidad públicas.

Las figuras públicas no utilizan su poder de manera abierta para enriquecerse y enriquecer a sus familias, o para obtener favores sexuales. Esas satisfacciones primitivas generalmente se ocultan o se niegan, por lo que se hace hincapié en su probidad y desinterés personal; por lo regular se considera que esta clase de despego personal en el ejercicio de las funciones oficiales garantiza su buena calidad moral y les permite una libertad notable en la arena pública.

Sin duda las transgresiones privadas están muy extendidas, pero cuando se exponen de manera evidente, el castigo puede ser severo por haberse traspasado los delicados límites de la restricción moral que señala el gran cuerpo del poder público y de la libertad.

Thomas Nagel<sup>12</sup> sostiene que el ejercicio del poder público se verá liberado de ciertas restricciones mediante la imposición de otras, que en lo fundamental son personales. Dado que los cargos oficiales supuestamente están al descubierto de los intereses personales de quien desempeña el puesto, lo que el funcionario haga en su capacidad oficial también estará despersonalizado; de esta manera se nutre la ilusión de que la moral personal no se aplica a esos cargos con ninguna fuerza, ya que no puede imputarse estrictamente a su responsabilidad moral. El cargo que

---

<sup>12</sup> Nagel, Thomas, *La crueldad en la vida política*, en, Hampshire, Stuart, *Moral pública y privada*, p 95.

alguien ocupa se interpone entre su propia persona y sus actos despersonalizados.

Entre otras cosas, este cuadro disfraza el hecho de que el ejercicio del poder, en el cargo que sea, es una de las formas más personales de expresión individual, además de una rica fuente de placer puramente personal. El placer del poder no se reconoce con facilidad, pero es uno de los sentimientos humanos más primarios y probablemente con raíces infantiles; de ahí quizá que los que lo han experimentado por años sólo se dan cuenta de su importancia cuando deben retirarse.

A pesar de su grave apariencia, de su dicción impersonal y de su escasa expresividad física, los que detentan el poder público se involucran en un alto grado y es probable que lo disfruten mucho; ya sea que se disfrute o no, el ejercicio del poder constituye una forma primaria de expresión individual que hace que las instituciones y puestos que se ocupan no disminuyan sino se exalten.

Hoy, los vientos contemporáneos expresan que los grandes crímenes son crímenes públicos. Hasta cierto punto lo mismo puede decirse del pasado, pero el crecimiento del poder político ha introducido una escala de mortandad y de despojos que hace que la labor de los bandidos, piratas y criminales privados parezcan muy modestos comparados con estos crímenes públicos que son los que cometen los individuos que desempeñan un cargo en instituciones políticas, militares o económicas; como ahora las religiones son políticamente débiles, los crímenes que se cometen en su nombre son más bien raros.

Los epicúreos políticos tienen una personalidad moral suficientemente fuerte como para trascender los límites de sus puestos públicos: se hacen cargo de todo el peso de sus hazañas como de una propiedad moral personal. No sólo los ejecutores, sino los policías secretos que colocan bombas y los soldados comunes, todos están moralmente confinados en sus puestos; lo mismo que la mayoría de los secretarios de defensa o de Estado, así como muchos presidentes y primeros ministros: todos actúan desde su propio punto de vista como detentores de un cargo o como funcionarios, por eso, como individuos, están aislados de lo que hacen.

Aunque no se dude de los méritos de sus actos, parece que los agentes tienen una superficie moral engañosa, producto de sus cargos o funciones. Según Maquiavelo:

quien siendo bueno durante algún tiempo se convierte en malo por convenir a su propósito, debe hacer la transición gradualmente, aprovechando las ocasiones y, antes de que el cambio prive de los antiguos amigos, conseguir tantos nuevos para reemplazarlos, que su autoridad no se debilite. De otra suerte descubiertas las intenciones y sin partidarios, quedará perdido.<sup>13</sup>

Los ciudadanos ambiciosos que viven en un Estado procuran, primero, que nadie pueda perjudicarles, ni los particulares ni las autoridades y, para lograrlo buscan y adquieren amistades por medios aparentemente honrados, y por parecer esto virtuoso, engañan con facilidad a todo el mundo y nadie trata de evitarlo.

---

<sup>13</sup> Maquiavelo, *op cit*, p 125.

Mientras tanto, perseverando sin obstáculo en su propósito, consigue por la influencia adquirida que los particulares le teman y las autoridades le respeten.

### 3.2.2 Relaciones patrimoniales

Bulnes<sup>14</sup> es de la idea de que todo gobierno se integra por tres partes: la moral, que representa a la tradición; la económica, a las riquezas individuales y sociales; y la intelectual, expresada en las *clases profesionales*. La proporción de estos tres elementos determina la calidad del gobierno.

En los tiempos modernos el elemento predominante del gobierno, y que a la vez produce la paz, es la riqueza industrial, *representada por quienes la producen: capitalistas y trabajadores*. En los países latinoamericanos no ocurre lo mismo:

nuestras únicas fuerzas de gobierno consisten en una amplia clase profesional que inunda la América y que probablemente no cabría en el río Amazonas, compuesta de millares de abogados, de generales, de médicos, de periodistas y de pordioseros de levita que acusan siempre como servicio mejor haber salvado a su patria por haber participado del pillaje de alguna revolución o de muchas.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> A finales del siglo XIX Francisco Bulnes, escribió un libro que lleva por título: *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*, donde hace un importante estudio sobre la burocracia; uno de sus capítulos se llama el canibalismo burocrático y ahí define su posición acerca de este tema tan singular.

<sup>15</sup> Bulnes, Francisco, *El porvenir de las naciones hispanoamericanas*, p 242.

Esta clase es un *excelente* elemento del gobierno, siempre y cuando no sea el único; según Francisco Bulnes sucede esto porque la clase profesional es la *clase que no produce*; su proyecto no consiste en incrementar y conservar la riqueza social, sino el poder comer y enriquecerse aunque perezca la riqueza social.<sup>16</sup>

En general se piensa que para practicar la política es necesario ser cínico y acaso brutal. Esta idea provoca de manera notable un tono incierto pues cuando se habla de moralizar el poder, la gente tiende a mostrarse o excesivamente embarazada o demasiado desenvuelta; excitados en uno y otro sentido, suelen poner ejemplos épicos o muy amplios como la manera en que las fuerzas hostiles dirigen las relaciones o las políticas crueles que pueden o no estar justificadas por la historia.

Lo que preocupa, sobre todo, son dos cosas: los fines sencillamente sucios en la política y los funcionarios públicos, no tanto como líderes nacionales o hacedores de la historia, sino como profesionales. Esto trae consigo la visión de los servidores públicos como delincuentes y otra más trivial: el de los hombres de gobierno como pillos.

Para Hampshire, la afirmación de que son pillos tiene un sentido completamente trivial: algunos violan la ley para su propio beneficio o aceptan sobornos o hacen cosas sospechosas que no son verdaderamente ilegales para su beneficio personal. De aquí nos surge una cuestión interesante: que en la política no hay un concepto de ética profesional.

---

<sup>16</sup> Citado por Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la administración pública*, pp 225-226.

Algunas profesiones, como la legal o la médica, cuentan con elaborados códigos de ética profesional; no porque su vocación esté por encima de la idea de la ganancia personal, sino porque sus clientes necesitan protección, necesitan verse protegidos en las áreas de su interés donde son particularmente sensibles.

En algunos aspectos de los negocios se cuenta con previsiones parecidas, pero en general el concepto de una ética de los negocios está menos desarrollado que el de la ética profesional médica o legal. Podríamos considerar que la política, en general, se interesa por áreas sensibles a los intereses de los clientes; con todo, incluso donde se reconoce que estas restricciones rigen las actividades de los médicos y los abogados, la conducta profesional del político se percibe más bien como la de un hombre de negocios.

La explicación de lo anterior no es demasiado oscura: son varias razones las que hacen que a los miembros de estas profesiones les interese pertenecer a un cartel respetable; empero, en el caso de los políticos, las circunstancias en las que pueden presentar un cartel son tales que tienen pocos motivos para hacerlo respetable.

Algunas culturas no esperan que los políticos sean respetables; incluso se considera una hazaña que alguien robe a más y mejor de los fondos públicos. Más evidente es el hecho de que muchos actos de la categoría estrictamente política son por sí mismos secretos; más bien lo importante es que todos los actos de los políticos no son actos políticos precisamente, por lo que nos interesan los que sí lo son.

En cuanto a una relación adecuada de las actividades a las que se supone debe dedicarse un político como político, robar de

los fondos públicos debería ser una distracción de sus ocupaciones, empero, éste es un problema de medios: el objetivo de conservarse en el puesto, aunque no sea de manera decente ni con todos los medios ni en todas las circunstancias, es en sí mismo peculiar del quehacer público, en tanto que no lo es ni el enriquecimiento ni asegurar sinecuras para la familia.

En este sentido, apartarse de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos; cierto que esto existe en todas las sociedades, pero es más común en unas que en otras, y más frecuente en ciertos momentos de la evolución social. La primera impresión de acuerdo a Huntington<sup>17</sup> es la corrupción, la cual se relaciona con la rápida modernización social y económica; la corrupción es, por supuesto, un indicador que señala la falta de una institucionalización política efectiva.

Los funcionarios públicos carecen de autonomía y coherencia, por lo que subordinan sus roles institucionales a exigencias exógenas; ya dijimos que la corrupción puede predominar en algunas culturas más que en otras, pero la mayoría de los casos parece que se incrementa durante las fases más intensas de la modernización. Como política general de clientela, la corrupción proporciona beneficios inmediatos, específicos y concretos a grupos que de otro modo se encontrarían marginados de la sociedad.

Sin embargo, para que haya corrupción es necesario reconocer la diferencia entre el rol público de un funcionario y su interés privado. Si la cultura de la sociedad no distingue entre el papel del

---

<sup>17</sup>Huntington, *op cit*, p 63.

rey como individuo y como gobernante, es imposible acusarlo de corrupción en el uso del erario público; sólo cuando los grupos dominantes de la sociedad aceptan esa definición, es posible definir esa conducta como *nepotismo*,<sup>18</sup> y por consiguiente considerarla deshonesta. La corrupción es, entonces, un producto de la diferencia entre el bienestar público y el interés privado que surge con la modernización.

Por su parte, Samuel Huntington asegura que la modernización contribuye a la corrupción cuando crea nuevas fuentes de riqueza y de poder, al tiempo que las normas tradicionales no pueden definir su relación con la política en tanto las pautas modernas no hayan sido aceptadas por los grupos dominantes de la sociedad. Al respecto podemos decir que la corrupción es un producto del ascenso de grupos con suficientes medios económicos y dispuestos a cualquier esfuerzo para afirmarse en la esfera política.

Pero la corrupción también puede ser una forma de asimilar nuevos grupos al sistema político, sobre todo cuando éste es incapaz de adaptarse con eficiente rapidez para proporcionar medios legítimos y aceptables que les permita conseguir su propósito. En este sentido la corrupción tiende un puente entre los que ocupan el poder político y los que dominan la riqueza. Los millonarios compran bancas en el senado o en la cámara de diputados y de ese modo se convierten en participantes del sistema político en lugar

---

<sup>18</sup> El nepotismo se remonta a tiempos del Papa Inocencio VIII, cuando éste designaba para los diversos empleos que estaban bajo su mando a sus parientes. El término se deriva del italiano *ne-pote* (sobrino); en la actualidad, se utiliza de manera extensiva para referirse al vicio en el que incurren los altos funcionarios al designar a su arbitrio tanto a sus familiares como allegados para que desempeñen cargos públicos, independientemente de sus méritos y habilidades. (**Diccionario de política y administración pública**, pp 36-37).

de ser opositores de él, cosa que habría podido ocurrir si les hubiera sido negada esta oportunidad de corromper el sistema.

Asimismo, las masas utilizan el poder de su voto para comprar puestos y favores al aparato estatal; digamos que hay una corrupción de los pobres y una corrupción de los ricos: unos intercambian poder político por dinero mientras que los otros dinero por poder político. Sea como sea, lo importante es que en ambos casos se vende algo público en beneficio personal.

Siguiendo por estos senderos, otro aspecto que fomenta la corrupción es la expansión de la autoridad gubernamental y la multiplicación de las actividades sujetas a la reglamentación del gobierno, lo que pone en tela de juicio que a mayor complejidad mayor reglamentación.<sup>19</sup> La opresión y la corrupción tienden a aumentar cuando se produce la concentración política y se incrementan las tareas del gobierno.

Todas las leyes ponen en desventaja a algún grupo y éste se convierte entonces en una fuente potencial de corrupción. La multiplicación de las leyes aumenta las posibilidades de corrupción: en la medida en que esta posibilidad se dé en la práctica, en esa misma medida la sociedad podrá rechazarla o respaldarla.

Las leyes relacionadas con el comercio, la aduana, los impuestos y las que regulan actividades sociales y lucrativas -como el juego, la prostitución o el expendio de bebidas alcohólicas-, se convierten en grandes incentivos para la corrupción; de ahí que una sociedad donde esto se encuentre muy difundido no permitirá

---

<sup>19</sup> La creciente complejidad de la sociedad y su carácter individualista son imperativos para que el gobierno establezca normas claras y sencillas que promuevan una justicia distributiva y socaven una excesiva reglamentación que conlleve a la discrecionalidad.

que las leyes cumplan con su obligación, sino que sólo les servirá para multiplicar las oportunidades de su desarrollo.

Los ideales de honradez, probidad, universalismo y mérito con frecuencia se vuelven tan rígidos que tanto grupos como individuos califican de corruptas las prácticas hasta antes aceptadas como normales y aún legítimas. En casos extremos el repudio a la corrupción puede adoptar la forma de un puritanismo intenso y fanático, característico de algunos regímenes militares y de casi todos los revolucionarios, por lo menos en sus faces iniciales.

Paradójicamente esa fanática mentalidad contraria a la corrupción tiene efectos parecidos a los que intenta rechazar: tanto una como otra desafían a la autonomía política: una mediante el cambio de las metas públicas por las personales; la otra, con el remplazo de los valores políticos por los técnicos. Por consiguiente, reducir la corrupción implica reducir la rigidez de las normas de conducta que, se considera, deben tener los funcionarios públicos; al mismo tiempo supone cambios en su comportamiento general, de acuerdo con esas normas.

El resultado es una mayor congruencia entre las normas y las conductas corrientes, pero a costa de cierta incompatibilidad entre ambas. En el proceso gubernamental es normal que algunas conductas se entiendan como *honradas* y no se les califique como soborno, a la vez que a otras similares se las condena y en general se las elude.

Otro aspecto importante que no se debe dejar a la deriva es el relativo al predominio de intereses extranjeros que tienden a

promover la corrupción; esto porque los extranjeros tienen menos escrúpulos para violar las normas de la sociedad, que no es la de ellos, y porque su control sobre importantes fuentes de bienestar económico impulsa a los empresarios nativos en potencia a tentar fortuna por medio de la política.

La política es una importante industria, señala George R Taylor;<sup>20</sup> es un estilo de vida. La política es la principal ruta hacia el poder y éste, a su vez, el mejor medio para obtener riquezas: se puede ganar más dinero en menos tiempo gracias a la ayuda de la influencia política. El uso de la función pública como medio para enriquecerse implica una subordinación de las instituciones y de los valores políticos a los económicos: el principal objetivo de la política deja de ser el logro de metas públicas para convertirse en la promoción de intereses individuales.

Este enfoque presupone que la corrupción es un producto de la modernización, en particular de la expansión de la conciencia y la participación política; para reducirla hace falta, a la larga, organizar y estructurar esa participación. Los partidos políticos son las principales instituciones de la política moderna que pueden cumplir esa función ya que la corrupción prospera con la desorganización, la ausencia de relaciones estables entre los grupos y la falta de pautas de autoridad reconocidas.

El desarrollo de organizaciones políticas que ejerzan una autoridad efectiva y originen intereses de grupo orgánicos como el *aparato*, la *organización*, el *partido* más importantes que los individuos y los grupos sociales, reduce las oportunidades de

---

<sup>20</sup> Citado por Huntington, Samuel, *op cit*, p 69.

corrupción que varía en razón inversa a la organización política y, en la medida en la que se construyen partidos, en esa misma medida se minan las condiciones de su propia existencia.

Las actividades de corrupción, lo mismo que sus causas, traen consigo otro fenómeno de igual importancia: la violencia. De ahí que la sociedad que tenga una elevada capacidad para la corrupción también posea una gran disposición para la violencia. Hasta cierto punto una forma de conducta derivada puede sustituir a la otra, aunque es más frecuente que las distintas fuerzas sociales exploten simultáneamente sus respectivas capacidades; no obstante la violencia es una amenaza superior que la corrupción para el efectivo funcionamiento del sistema.

Cuando no hay acuerdo sobre los objetivos públicos, la corrupción los reemplaza por la coincidencia de metas privadas, en tanto que la violencia sustituye el conflicto entre los objetivos públicos y los privados. Tanto la corrupción como la violencia son medios ilegítimos para exigirle al sistema, pero la corrupción es a la vez un medio ilegítimo para satisfacer las necesidades de la sociedad, al tiempo que la violencia es a menudo un gesto de protesta simbólico sin recompensa ni manera de tenerla; la violencia es síntoma de una alineación más extrema: lo más factible es que quien corrompe a los funcionarios policiales se identifique con el sistema al que ellos pertenecen y no quien asalta sus cuarteles policiales.<sup>21</sup>

Tanto la corrupción como la violencia aparecen con la falta de oportunidades fuera de la política y con la ausencia de

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p 67.

instituciones fuertes y flexibles, por lo que las energías se canalizan hacia comportamientos políticos desviados.

### **3.3 Acción del gobierno sobre la base del ensayo y el error: falta de preparación del servidor público**

En el constante desorden del gobierno

se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a alguno de los individuos del gobierno.<sup>22</sup>

es decir, la empleomanía, término acuñado por Zavala en 1828, Mora en 1837 y Mariano Otero en 1847 todos mexicanos y que sobrevive hasta la fecha. La selección de los funcionarios no ha sido ni por sus méritos ni por su honradez: ha sido por recomendaciones influyentes; se llega al extremo de que en las oficinas hay empleados y servidores públicos que no sólo *ignoran la gramática de su propio idioma y aun la aritmética, sino que no saben escribir ni medianamente*, también hay corrupción y se sabe de funcionarios que han amasado fortunas a costa del robo del erario público.

---

<sup>22</sup> Otero, Mariano, *Consideraciones sobre la situación política y social de la república mexicana en el año de 1847*, p 25.

La desmoralización en esta clase está tan bien organizada y tan bien recibida en la sociedad, que ya nadie se escandaliza de ver que un funcionario que sólo cuenta con un sueldo, propio de su escalafón, compra haciendas, acondiciona su casa con los más exquisitos y costosos muebles y sostiene a su familia con lujo extraordinario.<sup>23</sup>

Cuando, en ciertas ocasiones ocurren despidos de los servidores públicos, o bien se les reinstala más adelante o se pasan al partido contrario para desacreditar al gobierno: nos encontramos entonces ante la corrupción, la ineficiencia, la empleomanía y el aspirantismo. En todos los países donde priva algún orden, no se crean más que los empleos precisos; pero donde no hay ninguno, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los funcionarios.<sup>24</sup>

La empleomanía<sup>25</sup> a la que hace referencia Mora ha complicado la contabilidad de los salarios, ya que si bien una función cubre con un cargo, lo cierto es que le convergen tres o cuatro más, con lo que el gasto del gobierno se dispara y cuyos depositarios están *cesados o jubilados* o, en otros casos, son satélites gubernamentales que gozan de sueldo íntegro. En suma, es evidente que el mal gobierno ha causado estos males desde tiempos inmemoriales, lo que hace que ahora tenga que superar un reto insalvable: limpiar su imagen ante los ojos de la sociedad como principio de su propia sobrevivencia.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Término utilizado por Luis Mora para expresar vicios.

La burocracia es un legado del Estado moderno, dado que las naciones pueden cambiar de gobierno sin mudar sus ideas, las procedentes persisten durante mucho tiempo. Si antaño eran fuente de fortuna y de prestigio, ¿por qué no seguirlo siendo después? Lo que pasa es que antes la administración era privilegio de unos cuantos; ahora, son muchos los que creen no sólo tener la *facultad sino también el derecho* de tomar posesión de los cargos.

Ahora bien, ¿quién es el empleómano? Mora asegura que el empleómano es aquel que no tiene opinión propia, pues se miente a sí mismo y a los demás; que no contradice ideas ni palabras, pues *calcula lo que le conviene manifestar y cambia de opiniones y de conducta con la misma facilidad que el camaleón cambia de colores*; es ingrato con quien ya no le sirve pero le sirvió, y ahora piensa que aquella relación es peligrosa para las que tiene con su nuevo benefactor: *enemigo por necesidad de todos los que le hacen sombra*; es proclive al odio, al descrédito, al chisme y a los enredos.

Aunque Mora ha hecho un fiel retrato de este personaje, aún lo juzga incompleto y parcial: no es más que un bosquejo imperfecto de un aspirante, pues el entendimiento humano es incapaz de seguirlo en todas sus sendas tortuosas, así como de contar el número indefinido de sus extravíos, intrigas y maldades; este bosquejo podrá hasta cierto punto, conducir al conocimiento de lo que será una nación compuesta por una muchedumbre de empleómanos.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Citado por Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, p 221.

La opción que José María Luis Mora establece es el trabajo, la industria y la riqueza, es decir, el hombre dedicado a las actividades productivas de la vida privada. La empleomanía dice Mora procura a los aspirantes una vida descansada; el empleado, trabaja infinitamente menos que un artesano o labrador descansado; todas las miradas del empleado se reducen a procurarse un ascenso o jubilación para dejar vacante el puesto que otro pretende. De no lograrlo se convierte en un crítico amargado, transformando el favor en mérito propio.

La empleomanía excluye las cualidades humanas. La costumbre de vivir de los empleos destruye el talento para la *invención* y la *perfectibilidad*; hombres talentosos, continúa Mora, han ido a la administración sólo para sentirse frustrados de no alcanzar un empleo. La propensión a los empleos empobrece a la sociedad, la mayor víctima, pues paraliza sus facultades activas y *destruye el carácter inventivo y emprendedor*; lo peor es que muchos brazos aptos para la industria y el trabajo se utilizan en la administración pública o se empeñan por emplearse en ella.

En tales circunstancias la mayor parte de los servidores de un mal gobierno, lo mismo que los demás encargados subalternos de los diversos ramos de la administración pública, carecen de la preparación de estudios necesaria para cumplir bien con su cometido; ya que no siempre suple el buen deseo, o el despejo natural, al indispensable acopio de conocimientos.

Lo que intentamos es ilustrar a funcionarios en servicio, en cierto momento incompetentes para desempeñar con acierto sus encomiendas, pero que sabemos que entre ellos hay personas en *alto*

*grado respetables*, y cuya ignorancia no hace sino agravar la situación; de ahí que consideremos indispensable darle a la juventud una nueva orientación y encaminarla hacia estudios más positivos.

Dentro de este proceso, generalmente cuando el solicitante pretende un empleo sin saber siquiera si tiene la aptitud necesaria para desempeñarlo o no, observamos que sólo basta mover las influencias y de un día para otro aparece un nuevo funcionario que acredita la *inteligencia y la buena voluntad* de aquel solicitante al que nos referimos para ejercer el cargo; por supuesto que mientras aprende su trabajo no cumplirá debidamente con su responsabilidad.

Al respecto Alberto Díaz Rugama<sup>27</sup> dice que:

las oficinas del gobierno se convierten así en planteles de instrucción, con perjuicio notorio para la buena marcha y expedición de sus funciones y, en las más, se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones.<sup>28</sup>

La empleomanía y el aspirantismo siguen triunfando. Pero aún hay que agregar que muchos *jovencitos* pierden el tiempo y son *verdaderas sanguijuelas del erario*, que consumen sin producir.

La falta de capacidad, en las más de las veces, no se suple con la buena actitud; por ejemplo, el servidor público que no es capaz de dominar su ira es proclive a desplantes y arrogancias,

---

<sup>27</sup> Alberto Díaz Rugama es autor de la *Guía práctica del empleado en la república mexicana* publicada en 1887; esta guía es el primer paso para sistematizar los principios del servicio civil en México. El autor era un funcionario del ramo de Hacienda, donde sirvió durante muchos años, y de su experiencia encontró deficiencias para las que ofreció solución; pero además no debemos olvidar que vivió durante la época de Porfirio Díaz, cuando hubo *poca política y mucha administración*.

<sup>28</sup> Díaz Rugama, Alberto, *Guía práctica del empleado en la república mexicana*, p 133.

pues con ello su personalidad denota inmadurez y falta de preparación para conducir con eficiencia el Estado. Por su complejidad, los asuntos de Estado son ajenos a los impulsos súbitos y al exhibicionismo: quien así procede pone en peligro la salud del gobierno.

De igual manera las venganzas consumadas con el poder del Estado atentan contra su salud; cuando en nombre del Estado se cometen actos arbitrarios por el irrefrenable apetito de la venganza, el odio y la perfidia, no es válido utilizar la fuerza y los recursos del Estado para vencerlos con tono personalista.

En el mal gobierno la vida política no se garantiza puesto que desde su trinchera se cometen acciones dañinas; es decir que en nombre del Estado se ponen en práctica decisiones malévolas contrarias a la expansión saludable de las fuerzas estatales. En los asuntos de Estado ni la ira ni la pasión tienen cabida.<sup>29</sup> Tanto una como otra son dañinas ya que sus resultados no conducen al ejercicio de un buen gobierno.

El poder estatal es una institución para gobernar las reacciones tanto del interior como del exterior del Estado; el poder desempeña un papel muy importante para la conducción del Estado; el poder revela, además, la capacidad para convocar, desencantar o estimular a los ciudadanos hacia la legitimidad del Estado.

Nada deberá emprenderse en beneficio del pueblo sin que éste lo exija: la dificultad de atender sus demandas motiva que se exageren sus proporciones, por lo que es conveniente marcar un compás de espera para recopilar la información necesaria y así

---

<sup>29</sup> Cfr. Weber, *Economía y sociedad*, p 179.

tomar alguna decisión; los pretextos para no actuar de inmediato son muchos, a veces con la excusa de que es contrario al interés público dar publicidad y otras alegando que el resultado sería demasiado costoso, lo importante es que sean cuales sean las decisiones que se tomen, no deben indicarse los motivos o dejarán de tomarse hasta que, como dijo Bacon, las cosas *se resuelvan por sí solas*. De aquí la importancia de que predomine la discreción, el secreto, el conservadurismo y todo lo que permita continuar en el poder.

En este sentido cuando el poder está en manos de los funcionarios se ponen en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios. Las características de ese régimen son la pasión por la rutina en la administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, la demora a tomar decisiones y la resistencia a embarcarse en experimentos. En casos extremos los miembros de la burocracia pueden llegar a constituir una casta hereditaria que manipula al gobierno en beneficio propio.

De esta manera la extensión y el volumen de un Estado moderno tienden, de hecho, a convertir su gobierno en una oligarquía de especialistas cuya rutina la altera la ocasional irrupción de un aficionado de buena fe. Sin embargo el advenimiento del gobierno democrático en el siglo XIX *acabó* en el mundo occidental con la posibilidad de mantener un sistema donde los funcionarios puedan constituir una casta permanente y hereditaria.

En la mayor parte de los lugares, las nuevas condiciones que acompañaron a la democracia permitieron una nueva fase en la burocracia, por lo que era indispensable contar con un cuerpo de

gente experta que rodease al ministro de cualquier ramo quien no es más que un aficionado que ocupará el cargo unos cuantos años, por lo que resulta casi una condición ineludible para una administración acertada que los funcionarios que lo rodean sean inamovibles en sus cargos.

Y como la democracia implica también publicidad, igualmente es importante que haya un cuerpo uniforme de precedentes y una tradición constante a la que pudiera hacerse referencia para justificar ante una asamblea legislativa la actuación que se lleve al cabo. No obstante, aun cuando ha habido algunos códigos administrativos, estos se han aplicado simplemente por seguir la costumbre.

Cuando las normas se han aplicado durante largo tiempo, o cuando han sido formuladas por gente de considerable experiencia, es muy difícil resistir a su autoridad pues por lo general se cree que son hijas de la experiencia y no es fácil convencer a los funcionarios de que las abandonen. Además, como en un Estado democrático la democracia está expuesta a la crítica pública, siempre se muestra deseosa de adquirir reputación por su exactitud y se precia de no cometer errores, no duda en ver las cuestiones desde todos los puntos de vista.

De aquí la lentitud en la actuación, por la multiplicación de *paperasserie* o papeleo,<sup>30</sup> donde fácilmente se abulta el aspecto negativo de cualquier proyecto nuevo contra sus posibles ventajas; como quiera, los errores pueden dar lugar a críticas y la burocracia se siente fácilmente tentada a convencer a un mi-

---

<sup>30</sup> Cfr. Fayol, Henry, *La administración industrial y general*.

nistro timorato de que el proyecto que acaricia está probablemente destinado al fracaso.

Según H J Laski, los hombres que desean evitar responsabilidades (y esto es lo que desea la mayoría) forzosamente tienen la tendencia de evitar también grandes experimentos; si esto ocurre en una democracia política, lógicamente se convierte en hábito cuando prevalece la tendencia hacia un sistema burocrático.<sup>31</sup>

En las circunstancias modernas, esos problemas aumentan de volumen: la escala de un Estado moderno y la inmensidad de los servicios que ha de prestar obligan el establecimiento de una administración competente, por lo que resulta inevitable regular la tarea de las personas experimentadas. El necesario conocimiento de los pormenores solamente se concentra en su departamento.

La necesidad de impersonalismo lleva consigo uniformidad en la administración, lo que, a su vez, supone un código de precedentes que dificultan el reconocimiento de un principio nuevo. No debemos olvidar que los expertos en cualquier ramo tienden a ampliar el campo que administran hasta sus últimos confines, por lo que el afán de poder hace que aumente con ello lo que lo nutre.

El ministro ha de asumir la responsabilidad de los errores de sus subordinados, mientras que éstos han convertido en cuestión de honor que los errores sean mínimos: la manera más sencilla para lograrlo es reduciendo lo más posible la esfera de las novedades. El sistema de nombramientos por oposición o examen de competencia, adoptado como precaución contra los peligros de la

---

<sup>31</sup>Laski, *Burocracia*, en, Waldo, Dwight, *Administración pública, la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, p 55.

**influencia, significa que el ascenso del joven funcionario depende de la recomendación de sus superiores, al contrario de como la mayor parte de los funcionarios logran su ascenso: por antigüedad; lo que, como norma, equivale a confundir la antigüedad con la experiencia.**

## capítulo IV

# EL BUEN GOBIERNO

### 4.1 Concepto

**L**os hechos políticos, sociales, económicos y culturales que vivimos actualmente ponen en duda la armonía de la sociedad, al grado de acelerar la búsqueda por perfeccionar la relación entre los derechos que reivindican a la sociedad y la posibilidad de satisfacerles.

Esta búsqueda sugiere que la política no debe únicamente entenderse como el dominio de una minoría que tiende a atropellar y a violentar a la sociedad. Por su parte, el gobierno, siendo condición necesaria para la vida civilizada al mismo tiempo que para emprender las tareas nacionales, no puede ser cualquier gobierno pues; como bien apunta Aristóteles, el gobierno es

el supremo poder de la ciudad.<sup>1</sup>

Quizá surja una nueva visión si se rescata de nuestra historia el concepto de buen gobierno, aunque no con la trillada idea de que todo lo pasado siempre fue mejor, sino con la intención de volver a identificar al gobierno con lo bueno y lo malo, contrario a lo legal e ilegal del gobierno mecanicista.<sup>2</sup>

Sin duda es fácil deducir que el buen gobierno va contra el nihilismo de nuestros días; es decir, no cree en nada que sea verdaderamente bueno, justo o verdadero. Si el buen gobierno se identifica con lo bueno y lo malo, entonces tiene que ver con la moral y con el bien común; por lo tanto, el buen gobierno es un *gobierno moral y democrático* con una causa concreta.

Al respecto, Norberto Bobbio señala que cuando un gobierno no tiene causa concreta continuamente arriesga la posibilidad de intercambiar la prestigiosa apariencia del poder por el poder real; y, cuando no tiene sentido de responsabilidad, arriesga el goce del poder simplemente por amor a éste sin darle un objetivo concreto.<sup>3</sup>

La idea de buen gobierno como fin de Estado aparece desde el gran cambio de pensamiento político en el siglo XIII, junto con la finalidad de conservar la justicia, entendiéndola como la realización del derecho establecido; mientras que el buen gobierno involucra al bien común en todas sus formas, no sólo por la custodia

---

<sup>1</sup> Aristóteles, *Ética nicomaquea*, p 204.

<sup>2</sup> El gobierno mecanicista es un gobierno insensible que deshumaniza a la razón en aras de una eficacia política y administrativa; su acción se identifica con técnicas, tecnologías y tecnocracia, por lo que se ha puesto de moda el concepto de *gobernabilidad*.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, *El buen gobierno*, p 88.

del derecho existente sino también por la creación legislativa de derecho, a fin de cumplir de forma concreta con la misión del bien común.<sup>4</sup>

Desde la percepción de Norberto Bobbio,

el buen gobierno todo lo convierte en un bien ordenado y compuesto que generalmente lanza cadenas en torno a los injustos, suaviza las asperezas y pone fin a la insaciabilidad.<sup>5</sup>

Sin duda, el concepto de buen gobierno no es un concepto nuevo, en él se encuentra la legalidad de la política y de lo que en un tiempo se llamó *el arte de gobernar*,<sup>6</sup> hoy gobernabilidad<sup>7</sup> En este sentido el buen gobierno favorece la tolerancia; es decir, la convivencia de grupos, de voluntades, de oposiciones y de costumbres diversas, procurando así el ejercicio del arte de gobernar.

---

<sup>4</sup> Góngora, Mario, *El Estado en el derecho indiano*, p 233.

<sup>5</sup> Bobbio, *El buen gobierno*, p 89.

<sup>6</sup> El arte de gobernar consiste en hacer que, a fin de cuentas, lo social prevalezca sobre la discordia; que toma en cuenta demandas, intereses y puntos de vista diversos muchas veces opuestos para concertarlos y armonizarlos. Es un arte que supone saber negociar, entender que la naturaleza humana. Por ende, la propia existencia de la sociedad implica el surgimiento de conflictos. El arte de gobernar no pretende eliminar el conflicto; reconoce, al contrario, la falibilidad humana y busca tejer el delicado y difícil equilibrio entre las demandas y los recursos de que se dispone para resolverlas. (González Pedrero, Enrique, *Variaciones sobre el tema gobernabilidad y democracia*, pp 119-120).

<sup>7</sup> El concepto de gobernabilidad e ingobernabilidad aparecen como concepciones tecnocráticas en los Estados industriales avanzados; son conceptos que surgieron después de la segunda guerra mundial y ambos se identifican con la racionalización de la sociedad: las decisiones políticas son cada vez más el resultado de cálculos técnicos, y cada vez menos de elecciones de vida común. La sociedad se parece más a un mecanismo autorregulado que a la obra de arte que soñaron los renacentistas. (Villoro, Luis, *Filosofía para un fin de época*, p 53).

## 4.2 Materia de buen gobierno

En tiempos pasados y en lugares diversos, el gobierno ha sido objeto de estudio y hoy no va a ser la excepción. En su época, Kautilya<sup>8</sup> sostuvo que las ciencias que explican y determinan la esencia del gobierno eran cuatro; por tanto, es a partir de estas ciencias que se observa la rectitud y la riqueza: *anvikshaki*, los triple vedas (*trayi*), *varta* (agricultura, ganadería y comercio) y *dandaniti* (ciencia del gobierno).<sup>9</sup> Los actos virtuosos y perversos se aprenden de los triple vedas: la riqueza y la pobreza de *varta*; así como lo conveniente y lo inconveniente, la potencia y la impotencia de la ciencia del gobierno.

Cuando, la ciencia de *anvikshaki* se ve a la luz de estas ciencias es más benéfica para el mundo, mantiene la mente estable y firme lo mismo en la felicidad que en el dolor, al tiempo que otorga excelencia de criterio, de palabra y de acción. Luz para toda clase de conocimiento, herramienta fácil para cumplir toda clase de actos y receptáculo de toda clase de virtudes, así será siempre la ciencia de *anvikshaki*.

De acuerdo con esta creencia, el buen gobierno, debe entenderse como un gobierno democrático, es decir, como un gobierno que se caracteriza por su continua aptitud para responder

---

<sup>8</sup> Su nombre real es Chanakya, aunque también se le conoció como Vishnugupta, el sobrenombre de Kautilya significa *corcovo*; fue teórico de la política y estadista.

<sup>9</sup> Kautilya, *Arthashastra*, p 408.

a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.<sup>10</sup>

Siguiendo esta idea hay buen gobierno cuando la administración estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones en favor del interés social; cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización y publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación; cuando la estabilidad política, entendida como una correlación de fuerzas disímbolas, es institucionalizada; cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso para los excesos del poder.

En el buen gobierno las instituciones de la sociedad, como los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales, se respetan y reconocen para dar cauce a las energías sociales y ciudadanas. El buen gobierno es correlativo a la existencia del Estado socialmente necesario.

Un buen gobierno depende de la manera como se lleven a cabo los actos de Estado; en consecuencia, la fuerza del Estado no deviene de los medios de acción política que tiene: deviene de condiciones más complejas que hunden su raíz en la conformación de los atributos de su potestad gubernamental, pero ejercida con sentido de cálculo, de destreza y de eficacia política. El poder estatal no es un poder en sí mismo: es un poder que al articularse con las fuerzas sociales consigue dominarlas para gobernar.

---

<sup>10</sup> Dahl, Robert A, *La poliarquía*, pp 13-14.

La dirección de las fuerzas políticas es un conjunto de procesos donde se involucran pesos y contrapesos, fuerzas y contrafuerzas, reacciones y contrarreacciones, posiciones y contraposiciones, negociaciones y contranegociaciones. En este mapa complejo de las relaciones de poder es donde el Estado, por su intrínseca sustancia y extrínseca fuerza, se erige en el centro dominante e indiscutible que gobierna atendiendo a su propia conservación pero sin desatender a la sociedad.

El poder estatal no se rige de manera unilateral, sino atendiendo a posiciones multilaterales; es decir, la concentración del poder estatal deviene de su posición ganada desde el momento que consigue, por parte de la sociedad y los gobernados, obediencia a sus mandamientos, leyes y estatutos, para ello, el Estado fundamenta sus acciones no de manera arbitraria, tiránica o despótica que por intención lastiman a la sociedad. En todo caso, el ejercicio del poder estatal se lleva a cabo de forma racional, con apego a la fundamentación legítima y legal que avala las acciones como el organismo político de su sociedad.

La falta de preparación en los funcionarios estatales causa daños al Estado y a la sociedad; sólo que los costos de esa incapacidad a todas luces únicamente repercuten en la sociedad. No es válido ensayar el ejercicio de gobernar; no es consecuente, con la buena salud del Estado, intentar gobernar sobre la base del ensayo y el error: los encargados de las funciones públicas deben ser funcionarios con acreditada capacidad en el manejo y tratamiento de los asuntos de Estado, más aún tratándose de aquellos de quienes depende el éxito o el fracaso de las decisiones

y ejercicio del Estado. Por consiguiente, el concepto de buen gobierno también se asocia al de la capacidad de sus funcionarios.

En consecuencia, la buena conservación del Estado, según Pérez de Meza,<sup>11</sup> depende de la prudencia y la capacidad del gobernante auxiliado de las leyes; cierto que no es una tarea ni fácil ni cómoda, pero si con una gran responsabilidad de la que depende el destino político de la sociedad, apoyada en el buen gobierno.

Evitar los métodos tiránicos en el ejercicio del poder, la arbitrariedad y los actos injustos que dañan la integridad y la vida de los ciudadanos, es ante todo un deber del gobierno y una demostración del buen gobierno; de otra forma, la acumulación de fuerzas del Estado se utiliza de manera irracional por lo que, lejos de beneficiarlo, lo daña como organismo político permitiendo el mal gobierno, que contraviene al interés público en beneficio de intereses personales e injustos.

La sabiduría y el carácter justo del gobierno se demuestran en el terreno de la vida política; ahí es el mejor lugar para conocer un gobierno preocupado por el bienestar de su sociedad: la justicia se advierte, al dirigirse a la población, según como consiga que no haya reacciones contrarias a la forma de gobierno, o lo que es lo mismo, que los ciudadanos no están inconformes con el Estado.

La justicia impartida no se caracteriza por apegarse a los imperativos de conductas éticas o morales, sino porque se imparte apoyado en ellas, desde una concepción de la vida política, lo que implica que la justicia estatal, como instrumento de regulación social y política, atempere los conflictos entre la sociedad.

---

<sup>11</sup> Pérez de Mesa, Diego, *Política o razón de Estado*, p 319.

Al respecto Ávila de Castro<sup>12</sup> explica que la justicia y la sabiduría son medios consustanciales para conseguir que el Estado no sea fuente de arbitrariedad y represión, sino de articulación y dirección política. El Estado, como fuente de poder y dirección, obedece a imperativos de conservación, no de disolución; evitar injusticia y abuso cuando se ejerce el poder conlleva a mirar por el beneficio de los ciudadanos para garantizar que el Estado no fulmine sus bases de sustentación y conservación.

Todo lo que es contrario al buen vivir y al buen gobierno del Estado debe erradicarse de las relaciones de poder y de la autoridad. Un poder que no escucha los imperativos para gobernar se destruye y evita que la sociedad y los ciudadanos tengan la oportunidad de mejores estadios de vida; un poder que se distancia del campo de la prudencia y la justicia tiende a debilitar la base de su legitimidad y su autoridad moral.

La conducción del Estado es una misión compleja que no admite el ejercicio desenfrenado del poder, de ahí que la prudencia también se manifieste asegurando fidelidad, procurando que el bien y la seguridad del propio Estado quede garantizada con actos justos y buenos del gobierno. Cuando se gobierna debe haber un sentido de sabiduría y prudencia política que oriente el rumbo del Estado y de la sociedad.

Visto así debe gobernarse al margen de injurias, de daños, de acciones injustas, mientras que para erradicar el mal debe propiciarse la ventura del Estado y la sociedad, debe tenerse presente que el ejercicio del poder no esta regido por caprichos,

---

<sup>12</sup> Ávila de Castro, Fernando. *Verdadera razón de Estado*. p 2.

impulsos y criterios antimorales. Las obras buenas de los gobiernos son inalcanzables siempre y cuando se evite que en el mundo político ingresen elementos contrarios a la felicidad y bienaventuranza: sólo así emergerá la materia del buen gobierno, que no es otra cosa que el buen gobernar y el buen vivir.

Al contrario, cuando el Estado pierde la confianza, los actos de gobierno no son prudentes, buenos ni felices; la infelicidad y los daños surgirán como calamidades y propiciarán que los cimientos de la vida política se resquebrajen pues en lugar de favorecer la unidad, la obediencia y los mandatos del Estado, emergerá el desamparo y la falta de identidad entre la población y el gobierno.

Entonces, la mala materia de Estado aparecerá en el escenario de la vida política manifestada en cosas injustas, contrarias al bien y a la moral. Cuando la mala materia surge en la vida política, ya no se gobierna con apego a los valores morales y eso conduce a la inseguridad, a la calumnia y a la injusticia, provocando grietas de identidad y unidad en la plataforma de las relaciones gobernantes-gobernados.

Para Ávila de Castro, la conducta en los acontecimientos con los que se gobierna debe estar exenta de acciones aparentes y simulaciones adoptadas. Reconocemos que la simulación es contraria a los propósitos de un buen gobierno y se caracteriza porque en aras de conseguir poder, posiciones y riqueza, el individuo que la ejerce practica un desdoblamiento de personalidad, aparenta acciones que no son verdaderas, y tampoco reflejan la realidad ni de los hechos ni de las circunstancias y condiciones dadas.

Mediante la simulación, la búsqueda del poder no esta sujeta a ninguna restricción, por lo que tampoco se rige por criterios morales;<sup>13</sup> aquí es cuando se emancipa la política de la moral y cuando Ávila de Castro señala a Maquiavelo con dedo inquisidor. No debemos olvidar que Maquiavelo establecía que la finalidad de la política era mantener y aumentar el poder político, por lo que para juzgarla, había que medir su éxito obtenido durante la persecución de ese objetivo. Por tanto, que la política sea cruel, desleal o injusta es para Maquiavelo cosa indiferente, aunque sabía que de esas cualidades podía depender el éxito.

Como estrategia de lucha política la simulación es una postura para acceder a más y mejores posiciones de poder; adoptada como conducta en los asuntos de Estado, es una forma de engañar a los demás haciéndoles creer como válido lo que no es cierto y que está lejos de que llegue a ser. Para tratar a los adversarios políticos, la simulación también es un recurso que contribuye a desubicar a propios y extraños.

Desde el carácter amoral de la política, la simulación es válida como recurso en el ejercicio del poder, pero para Ávila de Castro es fuente que desata *vicios y maldades* por lo que no la aconseja como conducta de Estado sino que, al contrario, la censura por fungir como un medio para *engañar y mentir*.<sup>14</sup> La simulación es contraria al Estado y desprestigia al gobierno; sin duda uno de los aspectos de la política más difíciles de definir es el que reza que el fin no justifica los medios. Si los

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p 46.

<sup>14</sup> *Ibid.*

resultados fueran la única base para la moral pública, sería posible justificar cualquier cosa, hasta la tortura y el asesinato con tal de servir a intereses suficientemente amplios.

Desde este punto de vista Ávila de Castro propone que se desarrolle el disimulo en el tratamiento y para el despacho de los asuntos de Estado. A diferencia de la simulación, el disimulo se caracteriza por la discreción con que se observan los acontecimientos políticos, encubriendo la realidad, pero sin alterarlos. El disimulo conviene más a los intereses del Estado, sobre todo porque es válido y legítimo mientras no se le utilice en contra de los valores éticos y morales; en resumen, la hipocresía y el engaño dan paso a las fuerzas del mal que, por nocivas, lesionan la vida del Estado.

Visto de otra manera, la figura de Maquiavelo es y ha sido para los tratadistas objeto de juicio severo desde el ángulo de la personalidad política que el Renacimiento representa, opuesto en perspectiva a las tesis de la contrarreforma. Lo cierto, es que a Maquiavelo se le lee se le ataca y se le juzga pero no pasa inadvertido para los político-intelectuales, pero aun cuando su visión política contraviene los principios del buen gobierno, no debe olvidarse su época, su clima histórico que es completamente diferente al actual, aunque hoy se observa con pesimismo y preocupación que esos principios son recibidos alegremente por la noche del siglo XX y el amanecer del siglo XXI, pero rechazados y satanizados abiertamente por el mundo intelectual.

En las decisiones de Estado, la objetividad de los acontecimientos políticos no debe hablarse con posturas que tienden a fa-

vorecer la ira, el odio y la revancha: la salud del cuerpo político depende del temple y de la mesura con la que el ejercicio del poder se lleve a cabo. Cuando el poder se emplea para fines distintos al beneficio del Estado y de la salud de los ciudadanos, la arbitrariedad, el desprestigio y la irracionalidad de la autoridad se convierten en recursos que no tienden a persuadir a las fuerzas del Estado.

Por ello, la ira es mala consejera de los asuntos del Estado: no orienta las acciones del gobierno sino que las ofusca; no aclara situaciones sino que las enturbia; es contraria a la eficacia política porque sus resultados son irracionales. La prudencia, en cambio, se manifiesta cuando la ira no propicia decisiones precipitadas e irreflexivas, si los estragos de la ira se serenar, el ánimo dará muestras de prudencia y sabiduría política para observar a la sociedad. Por eso vale la pena recordar que los actos de gobierno no se rigen por la espontaneidad ni por la inmediatas de las circunstancias, sino por el comportamiento de fuerzas e intereses que tienen presencia real en la arena política.

El sello distintivo de la democracia es la política y el gobierno democrático el agente peculiar de la política popular y diversificada. Política, políticos y gobierno forman un todo inseparable y, en general, tienen derecho al respeto e incluso a la devoción, aunque al mismo tiempo estén sujetos a nuestro juicio, que discrimina claramente entre políticos mejores y peores, aspectos mejores y peores del gobierno, y estructuras y funciones políticas mejores y peores.

La conducción del Estado es asunto de carácter público, no privado, y obedece a imperativos ajenos a los criterios personales y a las relaciones patrimoniales. El corazón del Estado es la suma de relaciones que, depositadas en la majestad del mundo gubernamental, se articulan para el mejor gobierno de la sociedad; si los criterios afectivos en su estructuración prevalecen, la vida del Estado se altera hasta convertirlo en fuente de voluntad caprichosa, arbitraria y prepotente.

Como desde el Estado se dirige el rumbo de la sociedad, no debe obrarse por inclinación sino por razón de gobierno; no por genio propio sino por su arte. Las costumbres deben de ser más políticas que naturales, mientras que los deseos deben nacer más del corazón del gobierno que de los hombres.

La ira es tan nociva como las preferencias afectivas en los momentos de gobierno, con ella se aturde el entendimiento de los hombres y se auspicia arrebatos que no conducen a nada; la ira es mala consejera para tomar decisiones políticas no favorece ni facilita el ejercicio de la función pública, nubla la conciencia y provoca que el rumbo de la ecuanimidad y la prudencia se pierda. La ira debe estar ausente de la política pues sus impactos y consecuencias son contrarias al bienestar de la vida en común.

En el Universo, y dentro de él, el hombre y las comunidades políticas tienen un orden anterior y superior a la razón humana a la que deben someterse, de él reciben su reciedumbre los derechos primordiales a la vida, a la propiedad y a la libertad sin ser gajes o concesiones arbitrarias de la comunidad política, sino anteriores y superiores a ella.

De ese orden también reciben su verdadera fuerza los principios democráticos, pues el esfuerzo total de la comunidad en favor de la humanidad completa y no sólo de un grupo descansa la misión natural del Estado, expresada por Santo Tomás: *que los hombres no sólo vivan sino que vivan bien*, y antes que él, Aristóteles ya estimaba a la *polis* como una sociedad de hombres para la vida buena.

Tan pronto como una sociedad se hace consciente de los valores fundamentales (la dignidad y la libertad) todo cuanto se ha organizado para regular la vida social, y en especial cuanto se ha hecho para ejercer el poder sobre otros hombres, se vuelve indispensable. Si la dignidad y la libertad del hombre están ligados a sus valores fundamentales, el proceso social y sus instituciones estarán igualmente ligados a una finalidad inmanente de este proceso. De la misma manera tampoco lo estará el servidor público, con su función dentro del proceso social, justificado simplemente en virtud de su existencia. Lo mismo que el Estado y la democracia, su *status* y su función deben entenderse a partir de que se cumplía el fin principal del proceso social en la actual democracia.

De hecho no existe otra justificación del Estado que la emanada de la naturaleza del hombre, socialmente condicionada y socialmente sometida a obligaciones; tampoco existe otra justificación de la democracia que la conciencia ético-jurídica evolucionada de un pueblo cuyos miembros se saben mayores de edad; esto es, que están obligados y por ello autorizados a participar responsablemente en el ordenamiento y la administración del Estado, que es también un asunto suyo.

La democracia no es un valor en sí misma y tampoco puede justificarse por sí misma igual que el Estado, la propiedad privada o cualquier otra institución social que no halla su justificación con su mera existencia. La justificación de la democracia no puede fundamentarse solo por esta excusa; la justificación de la democracia es la autodeterminación del pueblo en su voluntad política y esta autodeterminación simplemente expresa un modo de funcionamiento de la democracia.

Con ello, la autodeterminación puede convertirse en algo totalmente opuesto a la libertad, que es propia y esencial de la democracia, en cuyo caso *parece ser que el destino fatal de la democracia es reducirse al problema de la formación de la voluntad*; por su parte Carl Schmitt deduce que:

tan pronto como la democracia recibe el contenido de un valor que reposa en ella misma, resulta imposible ya (en sentido formal) ser demócrata a cualquier precio.<sup>15</sup>

De ahí que nosotros podamos afirmar, con certeza agudeza, que *la democracia es algo muy distinto a un sistema de registro de votaciones secretas*. Hasta aquí hemos intentado justificar la democracia moderna mediante dos principios: los de la libertad y los de la igualdad. El defecto del principio teórico es que se trata de un principio de naturaleza propiamente formal que no dice nada de lo que son los valores que atañen a la felicidad.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Citado por Messner, Johannes. *El funcionario*, p 184.

<sup>16</sup> La felicidad tiene que ver con el buen vivir y el buen gobernar en beneficio de la sociedad, como principio de sobrevivencia del propio gobierno: es decir, es la búsqueda del bienestar social me-

En la medida en la que unos pocos decidan sobre la vida y el destino de muchos, las dudas sobre la validez, la legalidad y la legitimidad de los procedimientos que llevaron a los primeros a decidir por los segundos siempre estarán presentes. Desde muchos aspectos, la historia de la filosofía política es la historia de las relaciones entre el mando y la obediencia; es el modo como ambos están legítimamente articulados.

El campo más reciente de las políticas públicas, cuyo interés se sintetiza en propiciar un modo más racional y cívico para gobernar, revela la trascendencia de los valores morales dentro de los procesos decisorios de las sociedades democráticas más participativas y actuantes.

Para Johannes Messner, la democracia es una acción verdaderamente única que sólo ofrece la libertad: toda una gran variedad de fuerzas dinámicas permiten la realización siempre renovada del bien común, tanto en el campo material como espiritual, con lo que el interés general y el de grupo resultan simultáneamente beneficiados.

Otra ventaja de la democracia consiste en dispersar o repartir el poder dentro de la sociedad: en adelante ya no es un grupo único y privilegiado el que estructura a la sociedad en beneficio de sus propios intereses, como sucedía en la antigüedad: en la democracia, todos los grupos por igual tienen la posibilidad de organizarse con el fin de ejercer una determinada influencia sobre la configuración práctica de la política del bien común.

---

diante la participación conjunta de la población y el Estado, lo que constituye la democracia, factor determinante de esta relación.

Eso no significa que no haya también grupos privilegiados; los grupos más poderosos ejercen sobre esta configuración del bien común una influencia igualmente más poderosa. Según las exigencias de la justicia y la equidad, la ordenación del bien común sigue siendo una de las grandes tareas de la democracia; a ella le corresponde poner el poder bajo el control de la conciencia pública.

De todo lo dicho se deducen dos consecuencias: una es la responsabilidad de las asociaciones y por tanto de los servidores ante este empleo del poder, a fin de que no se ejerza en contra de la propia sociedad; la otra es que la teoría del Estado debe comprender a la democracia, esencialmente, como un *modus* de la moralización o sumisión de las normas éticas por parte del poder. En el primer caso, cuando las grandes asociaciones se convierten en Estados dentro del propio Estado, mediante el uso irreflexivo del poder, surgen conflictos que sólo pueden ser resueltos a costa de la constitución fundamental de la democracia, con lo que es preciso pensar, en consideración a la sociedad pluralista, que siempre hay grupos inclinados a poner sus manos sobre el poder en el Estado, a fin de reglamentar y encauzar la vida pública en interés de un *ordenamiento del bien común* por ellos defendido.

Otro peligro es el que aparece cada que determinados grupos logran proporcionarse ventajas especiales por medio de la fuerza, por lo que surge la necesidad de que el Estado obre de modo conciliatorio y equilibrador por el interés general, con el fin de ampliar en lo posible sus zonas de intervención y de subvención. Con esto se impulsa, de modo imperceptible al

principio pero no por ello menos peligroso, la dependencia del ciudadano ante el Estado.

Naturalmente que mientras la naturaleza humana siga siendo lo que es, el poder no podrá reducirse jamás a normas éticas; esto precisamente porque la naturaleza humana, por ser lo que es, habrá de influir en el conjunto de la vida democrática con su consecuencia jurídico-moral, entendida en constante evolución y en favor de la creciente valoración y prestigio del derecho frente al poder. La historia del Estado, hasta el moderno Estado de derecho actual, sólo admite esta interpretación pese a los indudables retrocesos padecidos por la evolución jurídica general.

Con la democracia, la evolución de la citada moralización del poder entra en una nueva fase. En épocas anteriores, los poderes sociales (los señores feudales, los monarcas absolutistas, los estamentos privilegiados, los cabecillas de grupos, las sectas o los gremios) pudieron conformar el ordenamiento del bien común según sus propios intereses; con el pluralismo se alcanza un nuevo estadio de la evolución donde la tarea de configurar en la práctica el bien común le corresponde mayormente a la misma sociedad, organizada según sus intereses.<sup>17</sup>

No obstante hay algo que debemos destacar en lo relativo a hechos sociológicos y en contraposición a la democracia *clásica* del siglo pasado: primero, el cambio que la propia democracia experimenta; segundo, el cambio que ocurre en los partidos; tercero, el cambio que sufre el proceso de formación de la voluntad política; cuarto, el asalto de los intereses de grupos

---

<sup>17</sup> Messner, Johannes, **El funcionario**, p 116.

organizados que buscan el bien común como fin del proceso social, a partir de la comunidad estatal como punto central; y quinto, la posición clave de los servidores públicos en el proceso de esta realización del bien común.

En este sentido, el concepto actual de democracia refleja un Estado con responsabilidad de sus dirigentes frente al pueblo, en relación al uso del poder que éste depositó en sus manos para servicio del interés común. Como el funcionamiento de esta forma de Estado así lo exige dentro de esta definición se comprende, en primer lugar, una constitución escrita o no escrita; en segundo lugar, la elección para el ejercicio del poder (jefatura del Estado), fundamentada en la competencia de los partidos para conseguir los votos electorales cada determinado tiempo y en consecuencia una oposición organizada frente a la política gubernamental.

En tercer lugar se consideran los derechos de libertad basados en el principio democrático del bien común y, en especial, de la opinión pública, incluidos los derechos de libertad de prensa y de asociación; en cuarto lugar, la participación proporcional de todos los grupos de la sociedad por los bienes comunes, materiales y culturales, que al mismo tiempo hacen posibles esa participación.

Ambas cosas, la estabilidad jurídica y el ordenamiento del bien común, o de la previsión social, en la actual sociedad pertenecen al concepto normativo de la democracia, según la conciencia jurídico-moral que atestigüa la idea de la dignidad universal. Sin duda, tales atributos son propios de un gobierno democrático y necesarios para el ejercicio del buen gobierno.

Para Appleby, el gobierno democrático tiene que ser respetuoso y responsable.<sup>18</sup> La primera necesidad de cualquier democracia operante es responderle a la sociedad sobre algún desorden particular; en segunda debe fijar e identificar a los funcionarios a los que la sociedad considera como responsables de esa respuesta, tal como se hubiese formulado gubernamentalmente. Otra necesidad es la de diferenciar entre la respuesta pedida y la lograda a la solicitud pública, respetando el carácter pluralista de la unidad democrática.

De esta manera, la responsabilidad, y no la autoridad, constituye la palabra clave para la administración pública, después de la política. Recordemos que la política es la que da forma y orientación a la responsabilidad; la jerarquía es la que estructura de manera formal y sirve como instrumento de la responsabilidad.

Además de responsiva y responsable, advierte Appleby, la administración democrática tiene que ser representativa: una burocracia representativa es aquella que suple, en sus diferentes partes, las funciones y los intereses especiales del público en general. El gobierno no puede ser un simple reflejo de los intereses privados, por lo que su maquinaria tiene que reconocer y diferenciar los intereses privados, al tiempo que los reconcilia, los traduce y los sublima a algo semejante al interés público.

No es menos evidente que a la vida pública le pertenezca todo aquello que atañe a la sociedad en conjunto: el interés general, el bien común. En este sentido, Messner apunta que la democracia

---

<sup>18</sup> Appleby, Paul H. *Administración pública y democracia*, en, Martin, Roscoe C. *Administración pública*, p 409.

no significa sólo un poder dividido o compartido en su estructura para el interés general, sino que también es una responsabilidad dividida: responsabilidad ante la vida pública por toda la utilización del poder con repercusión en el interés general.<sup>19</sup>

En la democracia esta responsabilidad no se extiende únicamente a los ministros en el ejercicio del poder estatal; tampoco se refiere a la posibilidad de controlar a los que detentan el poder apoyándose en la *división de poderes*; al contrario, el principio de responsabilidad en la democracia exige que cuanto hagan las asociaciones, tanto sus actividades como sus polémicas, sus presiones sobre el gobierno y la administración, así como sus relaciones con los partidos políticos en las elecciones y en el parlamento, deben ser empujadas de modo continuo y sin limitaciones hacia el campo visual de la vida pública.

Para el futuro desarrollo de la nueva forma de la democracia la opinión pública es decisiva. Carl Schmitt ha sido el primero en detectar la falsa acentuación en la expresión opinión pública:

la fe en la opinión pública arraiga en una idea que, por lo general, nunca se subraya debidamente en la amplia literatura existente sobre la opinión pública, ni siquiera en la gran obra de Tocennies y que es la siguiente: importa menos la opinión pública que la publicidad o generalidad de la opinión.<sup>20</sup>

Un máximo de publicidad a los sucesos concernientes a la *vida pública*, que integran las sociedades de la sociedad, repercutiría

---

<sup>19</sup> Messner, *El funcionario*, p 204.

<sup>20</sup> Citado por Messner, *El funcionario*, p 205.

favorablemente en pro de una nueva validez y prestigio de la autoridad estatal, lo mismo que en favor de la conciencia de responsabilidad del servidor público. En ambos casos el beneficio sería para el bien común.

Por lo que respecta al poder del Estado, todo el mundo sabe que hoy se habla de la crisis de la autoridad, pero Lavau la expresa de modo conciso y significativo:

existe una contraposición entre el concepto de poder estatal como un poder para la defensa y protección del bien común y la aspiración de los grupos a poner este poder al servicio de sus intereses, aunque sea de modo pasajero y parcial. Y existe una contradicción entre el comportamiento, cada vez más lleno de éxitos, de los grupos de intereses y la suposición fundamental democrática de acuerdo con la cual las corporaciones elegidas poseen una doble función: la defensa de intereses contrapuestos, con su simultáneo equilibramiento y la decisiva expresión de la voluntad general (aunque no es cada una de las decisiones particulares, si en la permanencia y en la totalidad de la voluntad legisladora).<sup>21</sup>

Como actor, el mundo sabe hasta qué punto la opinión pública carece de una verdadera fuerza crítica y de una voluntad de juicio para las cuestiones de la dinámica económica de sus intereses, más aún que las de la dinámica política; no obstante, habrá que sostener con Lavau, que la formación política

---

<sup>21</sup> Citado por Messner, *Ibid.* p 206.

y económica de la vida pública es una de las más importantes tareas de la democracia.

Es más, sería necesario asegurar la validez del principio de legitimidad para todas las acciones de los grupos con determinados intereses, o sea, debe permitírseles que hagan todo lo que tengan que hacer en pro de sus objetivos, con el fin de reflejar una actitud de respeto incondicionado ante las normas constitucionales no escritas de toda democracia. Para ellos debe quedar claro que cualquier acuerdo o unanimidad general deberá existir sobre el hecho de que para la consecución de este criterio y esta actitud no tan sólo con la mera apelación a la conciencia democrática.

Sólo que la solución no sería institucionalizando esos grupos, sino como expresa Boulding:

hay que organizar la forma del equilibrio de los intereses.<sup>22</sup>

No son las asociaciones sino el proceso de la neoconstitución del bien común, bajo la cooperación de ellas, lo que permite captar el interés de grupo bien entendido; es decir, asegurando y garantizando el bien común mediante el derecho de expresión de la propia sociedad (consumidores, grupos de intereses dados de menor poder), en cuyo perjuicio repercuten las pretensiones excesivas sobre el producto social y mantienen las organizaciones de intereses más poderosas.

Para la autoridad estatal pueden abrirse caminos con el ejercicio de su poder de soberanía a fin de cumplir con su suprema tarea política, en supraordenación por encima del proceso

---

<sup>22</sup> Citado por Messner, *Ibid*, p 246.

social del equilibrio de intereses: en la custodia y en el incremento del bien común superior a todos los intereses particulares.

De ser así, el poder de soberanía de un gobierno elegido por todo el pueblo sería más responsable, sobre todo porque la democracia también es la protección de la minoría frente al poder de la mayoría, según el principio de la justicia y la equidad, que no es otro que el del bien común; único principio que puede justificar éticamente a la democracia.

Con ello, la *justicia social* que se ha designado como contenido sustancial de la democracia, en oposición a la prepluralista, alcanza su pleno sentido como principio ordenador del proceso social plural rebasando la estrechez de su concepto hoy sometido a las pugnas de las asociaciones. Es evidente que la justicia social busca alcanzar sus fines más allá del alcance político de las asociaciones, es decir, debe armonizar el despertar político de la sociedad con su realidad económica y social.

En este plano Tocqueville dice que:

si los hombres quieren seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse debe crecer y perfeccionarse en la misma proporción en la que aumenta la igualdad de condiciones.<sup>23</sup>

Por ejemplo, la inestabilidad política en Asia, África y América Latina derivan precisamente de la falta de cumplimiento de esta circunstancia: la igualdad en la participación política evoluciona con mucho mayor rapidez que el *arte de asociarse*.

---

<sup>23</sup> Citado por Huntington, Samuel, *op cit*, p 16.

El cambio económico y social (como la urbanización, el crecimiento del alfabetismo y la educación, la industrialización y la expansión de los medios de comunicación) amplía la conciencia política, multiplica sus demandas y ensancha su participación. Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y sus instituciones políticas, a la vez que complican tremendamente la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficiencia.

Hoy, por tanto, la democracia necesita una justificación. La *democracia clásica*, hasta finales del siglo XIX, se funda en una fe completamente irreal por el automatismo infalible de la razón para defender e imponer el derecho antes que la fuerza, así como para armonizar los diferentes intereses. Contraria a esta idea ha surgido con fuerza el afán de la justicia social, donde lo más importante es equiparar o equilibrar la riqueza en favor del grupo numéricamente más fuerte.

El resultado no es, en modo alguno, la bienvenida justicia social sino solamente un movimiento para cumplir con los fines encomendados; con ello la democracia ha de recibir un nuevo objetivo como contenido material: el bien común que prácticamente hace que la justicia sea para toda la sociedad.

Conviene ahora hacer algunas aclaraciones sobre esta idea de bien común y de justicia. El actual ordenamiento del bien común deja atrás a los históricamente conocidos, desde la Antigüedad, pasando por la Edad Media hasta el Estado mercantilista de los últimos tiempos, debido a que en ellos había grandes estratos

dependientes que vivían perjudicados material y culturalmente, por lo que sentían robados sus derechos personales de libertad.

Dos cosas, cuando menos, hablan en favor de la evolución del bien común de la nueva democracia: primero que la sociedad tiene la posibilidad de influir en el reparto social, según las exigencias del interés general; luego que el poder del Estado se ve comprometido a utilizar todo el instrumentario de que dispone para alcanzar las metas de interés general. De este modo, la integridad de los ciudadanos queda asegurada no sólo en términos políticos y militares sino también en cuanto al progreso que los favorece por quedar, también, la economía nacional sometida a las leyes fundamentales de la justicia y del bien común.

Ningún pueblo, ningún gobierno, ninguna asociación y ningún funcionario deben adoptar voluntariamente una decisión favorable a determinada injusticia. Este es un punto en el que todo el mundo debe mostrarse unánime, aunque en una política inflacionista del bienestar se adoptan decisiones en contra de la justicia y del bien común.

Dos cosas se evidencian con relación mutua de causa a efecto: el bien común es justicia social realizada y la justicia exige el bien común; empero, la consecuencia propia de la política inflacionista del bienestar es porque se funda en las exageradas pretensiones de los grupos dotados de un poder privilegiado.<sup>24</sup>

Tal como hemos podido observar, la irrupción del bien común y la justicia social no son accidentales, ya que su introducción legítima éticamente a la democracia que acompaña al

---

<sup>24</sup> Messner, Johannes. *El funcionario*, p 294.

buen gobierno y se distingue por promover la unidad, el espíritu, la moral y la disciplina como ingredientes indispensables de los gobiernos, tanto como de los regimientos.

*El sentimiento que sostiene a una fuerza militar*, ha señalado David Rapoport,<sup>25</sup> tiene mucho en común con el que consolida a cualquier grupo de hombres dedicados a la política: se trata de la voluntad de la mayoría para reprimir impulsos privados o personales en bien de los objetivos sociales: los camaradas deben confiar en su capacidad mutua para resistir las innumerables tentaciones que ponen en peligro la solidaridad del grupo; de lo contrario, en situaciones sociales comprometidas, el deseo de arreglárselas sin pensar en los demás llega a ser abrumador.

### **4.3 Contrapesos del poder**

Lo bueno y lo justo de lo que se ocupa la ciencia política, tiene tal diversidad y tanta incertidumbre que ha llegado a pensarse que sólo existen por convención y no por naturaleza. Por su parte, los bienes particulares también encierran la misma incertidumbre, pues para muchos son ocasión de perjuicio: hay quienes han perecido por su riqueza, y otros por su valentía.

Muchas opiniones antiguas identificaban a la política con el bien, o por lo menos sugerían que podía ser moralmente buena y,

---

<sup>25</sup> Citado por Huntington, Samuel. *op cit.*, p 32.

se creía, así debía serlo. Los conceptos de la ley y del derecho, del liderazgo libremente admitido y de la autoridad instituida, sólo comenzaron a deslindarse de modo gradual en el curso de la historia.

Al gobierno virtuoso lo acompaña en su misión la prudencia, la sabiduría y las decisiones acertadas. La idea de la virtud se relaciona con el propósito de que la simulación y la malicia no son motores que impulsen las acciones de Estado. La virtud no sólo es cualidad, sino un modo de vida que prestigia las acciones que el gobierno emprende; cuya reputación depende de la forma como el servidor público se conduce. Por consiguiente, la malicia como actitud no debe orientar los actos de los hombres públicos.

La malicia no es compatible con la virtud: es contraria a un buen gobierno y conduce a etapas de excepción. Por la virtud se transita con mayor seguridad por los caminos de la eficacia política, se consiguen con más éxito los propósitos y se evita un distanciamiento con la sociedad; en contra posición, cuando la malicia y la maldad aparecen en los actos de gobierno, las decisiones se sustentan en la idea de obtener ventajas de manera malévola.

De acuerdo con Saavedra Fajardo, la malicia que Maquiavelo cultiva en su doctrina es fuente de la maldad y tiranía de los gobernantes perversos; no hay doctrina que enseñe a ser malo en calidad de gobernante, dice. Esta argumentación descalifica cualquier acción del gobierno que contravenga a los actos virtuosos, aun cuando se busque el bien del Estado; por tanto, toda actividad estatal que busque el engrandecimiento de la sociedad y del suyo propio debe hacerlo por medio de actos virtuosos, sólo en esa me-

dida cualquier disciplina que trate el arte de gobernar debe promover la grandeza del alma del gobernante.<sup>26</sup>

En este sentido, se es virtuoso cuando en los actos de gobierno la virtud se ha convertido en hábito; cuando se muda constantemente, se simula que se es virtuoso y se ocultan apetitos inconfesables para ejercer el poder al margen de la virtud. Sin embargo, y debido a que los hombres son difíciles por naturaleza, es permitido y aconsejable disimular la virtud para combatir los vicios, la hipocresía y la maldad de los propios súbditos.

En una situación así la virtud se finge con talento y prudencia para no propiciar acciones contrarias a sus intenciones y valores que encara y postula. En todo caso la práctica de la virtud puede orientarse por disimulo, pero hasta límites que no toleran de manera indefinida esta situación. De otro modo, la verdadera virtud es la que hecha raíces, la que no puede perdurar como característica de un buen gobierno y respectivamente de los buenos servidores públicos.

Condición fundamental para ejercer con prudencia el poder estatal es utilizarlo para fines que al Estado le convengan; de lo contrario el poder se erige en medio de abusos, venganzas, atropellos y arbitrariedades. El ejercicio del poder hace a un lado las ventajas personales y debe responder a imperativos de conservación y salud del propio Estado.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Saavedra Fajardo, Diego, *Empresas políticas*, p 179.

<sup>27</sup> La conservación y la salud del Estado contemporáneo deben tener como principio el bien común y aspirar a la dignificación del ser humano; en la medida en la que se logre, el Estado legitimará plenamente su existencia.

Las decisiones de Estado no forman parte de apetitos o criterios ajenos a su esencia política, cuando se plasman en la sociedad, es entonces cuando se conocen sus impactos, sus contribuciones para mejorarlo o los daños que se causan al adulterar su misión en la sociedad. Si el poder estatal no concurre a la conservación saludable de la sociedad, fulmina su capacidad para sobrevivir alejada de las enfermedades políticas.

Para Uvalle Berrones, el factor clave para la buena conservación del Estado es no lastimar la libertad de los ciudadanos, ya que cuando la vida política del Estado se aleja o sobrepone a la sociedad, se arriesgan las relaciones entre los ciudadanos al poner en peligro su libertad con actos arbitrarios. Si en el Estado la sociedad carece de libertad, los tentáculos del autoritarismo se ciernen como corrosivos que atentan contra ambos: la falta de libertad pone en peligro al propio Estado.<sup>28</sup>

Lo anterior ocurre gracias a la versión que identifica al Estado con actos contrarios al interés público y permite una serie de acciones que ponen en peligro su autoridad moral y la reducción de la vida pública, con lo que elimina espacios de convivencia y comunicación, erigiéndose en un arquitecto opresor y aficionado a la discrecionalidad de la ley; sin embargo, un Estado que cuida y protege la felicidad de sus súbditos tiene como centro vital a la administración de la justicia para llevar a cabo la gobernación de la sociedad, de forma tal que se impidan las acciones dañinas a terceros.

---

<sup>28</sup> Uvalle, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, p 214.

Como fórmula del poder estatal, la justicia invoca para su ejecución la potestad soberana del Estado, no la valoración subjetiva de los hombres; en consecuencia, la aplicación de la justicia obedece no únicamente a situaciones de autorizar, permitir, prohibir o sancionar, sino como imperativo consustancial del Estado para favorecer la vida de la sociedad.

Además, con la administración de la justicia, admite Ricardo Uvalle, se evita que prevalezca el poderío de estructuras que intentan desafiar o poner a prueba la fuerza del Estado. La administración de justicia se pone de manifiesto cuando con la aplicación de la ley se frenan, se corrigen y se encausan actitudes contrarias al beneficio de los ciudadanos, a la vez que contribuye a que el Estado garantice tanto las costumbres como los valores de la sociedad.

Las costumbres son leyes no escritas en el papel, sino en el ánimo y memoria de todos, y tanto más amadas, cuando no son mandato, sino arbitrario, y una cierta especie de libertad, y así, el mismo consentimiento común que las introdujo y prescribió las retiene. El príncipe prudente gobierna sus Estados sin innovar las costumbres.<sup>29</sup>

Otro aspecto de suma importancia que no podemos dejar pasar para la conservación del Estado es la restricción de los órganos de los sentidos de la que depende el éxito en el estudio y la disciplina, pero también puede reforzarse abandonando la codicia, la ira, la voracidad, la vanidad, la arrogancia y el alborozo.

---

<sup>29</sup> *Ibid*, p 215.

Cualquiera que tenga un carácter opuesto, cualquiera que no tenga los sentidos bajo su control, perecerá pronto, aunque posea toda la tierra limitada por los cuatro costados.<sup>30</sup>

El servidor público debe prestar atención a su preparación, a su formación y a su intelecto. Cultivar los campos del conocimiento intelectual es una tarea que el servidor público no debe descuidar; al contrario, debe desterrar la impreparación, puesto que también es un imperativo del Estado: no se puede gobernar cuando se carece de los conocimientos óptimos para conducir a la sociedad.

La conducción de los asuntos públicos es tarea compleja que exige el conocimiento de los objetivos del poder; la preparación del servidor público es un aspecto neurálgico de la vida del Estado, ya que las empresas políticas son por naturaleza complicadas, desafiantes y cambiantes, pero la preparación no debe ser de carácter erudito ni enciclopédico: debe permitir la comprensión de las condiciones que rodean la vida del Estado, así como el cultivo de aquellas áreas que exigen su atención y preocupación.

Como hombre de Estado, la preparación del servidor público debe estar encaminada a resolver los problemas que se derivan de la vida social; su conocimiento aprendido mediante el estudio y la reflexión debe orientarse a la valoración de las condiciones económicas, políticas, culturales y administrativas que envuelven tanto la vida de la sociedad como la del Estado. La preparación es condición para el vigor del Estado, solamente mediante el estudio

---

<sup>30</sup> Kautilya, *op cit*, p 411.

estará en aptitud de conocer mejor la naturaleza humana, que por definición es complicada para gobernar.

Es conveniente por ello que también adopte la norma de consultar a quienes tienen experiencia en materia política para guiar con éxito y sin perder su prestigio; si el servidor público combina simultáneamente conocimiento y experiencia, su liderazgo será consistente. Entonces sí, parte de su sabiduría y prudencia se manifestarán cuando adopte aquello que sea benéfico para el Estado y la sociedad.

De esta manera cuando se gobierna se reconocen los méritos que los miembros del Estado y de la sociedad obtienen; con ello se demuestra que se saben conducir las vicisitudes de la condición humana sin contrariar su propia naturaleza. En beneficio propio y del Estado debe huírse de las adulaciones que no faltan cuando se llega al poder; de ahí que los libros de contenido político sean una rica fuente para conocer las experiencias de los hombres de Estado y así no incidir en errores ni en desaciertos.<sup>31</sup>

Al respecto, Kautilya señala que la disciplina es de dos tipos: artificial y natural; esto porque, únicamente la instrucción es la que puede lograr que un ser dócil se someta a las reglas de la disciplina y no a un hombre rebelde. El estudio de las ciencias sólo puede domesticar a aquellos que poseen facultades como la obediencia, el saber escuchar, la comprensión, la memoria re-

---

<sup>31</sup> Esta preocupación no es nueva. Los antecedentes más remotos los encontramos en el *Arthashastra* de Kautilya, elaborado en el siglo IV a. de C. se trata de un resumen enriquecido con otras obras que le antecedieron, por lo que es una especie de manual del arte de gobernar que contiene consejos relativos a las estrategias, las tácticas, las estratagemas, los métodos y las técnicas mediante las cuales se consigue y se conserva el poder. (Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, pp 8-9).

tentiva, la discriminación, la inferencia y la deliberación, pero no a los que carecen de ellas.

Esto es importante considerarlo pues, cuando el poder se desborda sin límite, surge la arbitrariedad y los efectos contraproducentes que en nada favorecen los procesos metabólicos del poder estatal. Evitar el odio y el rencor es tarea que no admite intervalos; evitar caer en actos tiránicos y arbitrarios es responsabilidad del gobierno cuando ejerce el poder.

#### **4.3.1 Liberalidad**

De los elementos importantes para el ejercicio del poder destaca la liberalidad, pues uno de los aspectos básicos para garantizar el bienestar de los gobernados consiste en la justa distribución que se haga de los bienes materiales que se producen. La liberalidad es tan importante como la clemencia y la impartición de justicia, el sentido político que cobra se debe a que busca conseguir el mejoramiento, el bienestar y la aceptación de los gobernados con las acciones de gobierno.

La liberalidad es un medio que permite sumar el apoyo y la aceptación de las decisiones de Estado; implica hacer uso racional y equitativo de la riqueza producida sin dañar las bases económicas y financieras del Estado.

Más beneficios que perjuicios se desprenden de la liberalidad. Cuando los beneficios alcanzan a los gobernados, su vida es apacible y los conflictos de la convivencia no estallan de forma violenta; en cambio, cuando la libertad no beneficia a los gobernados por igual, las acciones contrarias al bienestar del Estado se

fermentan, y si eso ocurre, los peligros acechan al gobernante y los problemas sociales generan situaciones conflictivas.

Cuidar los recursos existentes en las tareas del Estado es una obligación del gobernante para afrontar las necesidades ordinarias y extraordinarias. Por eso la liberalidad es una faceta política que se cuida en todo momento y que implica prudencia por parte del gobernante para ejercerla. La liberalidad entonces, debe emplearse con sentido político para generar beneficios de orden material.

La liberalidad debe contribuir a que la vida de los gobernados sea más favorable; por tanto, como recurso del quehacer político, la liberalidad se debe establecer con el fin de identificar los efectos que resultan de la corrupción que priva en la vida política. Con ella deben atenderse los imperativos de Estado, no las circunstancias de orden casuístico.

#### **4.3.2 Prudencia**

La realidad política la integran una multiplicidad de precisiones, poderes y resistencias que ponen a prueba la fuerza del Estado. Gobernar no significa neutralizar un exceso con otro exceso; gobernar tampoco significa violentar las relaciones de poder constituidas y reconocidas en la sociedad; de la misma manera que tampoco quiere decir que desde el poder estatal se puede maquinar la destrucción de los enemigos a manera de retos, caracterizados estos por posiciones personales no de Estado.

Con el poder del Estado no se tiene derecho a preparar venganzas o desquites, el poder del Estado no se identifica con pasiones afectivas y patrimoniales que se puedan utilizar en provecho

personal. Esto dilucida que el poder es impersonal y abstracto por lo que se está obligado a obrar con cautela, en nombre del Estado y en beneficio de la estabilidad política y social.

De ahí que la prudencia se manifieste por la capacidad que se tenga para evitar que el conflicto de la sociedad desemboque en zafarranchos, en actitudes pandillescacas o en desafíos callejeros. La prudencia es, en la vida política, cualidad que el hombre de Estado debe cultivar para guiar a la sociedad; la prudencia exige conocimiento de orden histórico para valorar la importancia del tiempo político.

Consta la prudencia de muchas partes, las cuales se reducen a tres: memoria de lo pasado, inteligencia de lo presente y providencia de lo futuro. Gran maestro es el tiempo. Hospitales son los siglos pasados, donde la política hace anatomía de los cadáveres de las repúblicas y monarquías que florecieron, para curar mejor las presentes.<sup>32</sup>

La prudencia como cualidad también comprende la forma como se informa de lo que ocurre en el Estado. Hay tendencias a ocultar lo que ocurre en la sociedad, pero eso no es más que un engaño, por lo que se debe estar alerta para que la desinformación no se traduzca en camino que perjudica.

Por tanto

es menester el conocimiento de las cosas para saber elegir-las o reprobirlas, y también la observación de los ejemplos

---

<sup>32</sup> Uvalle, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública* p 217.

pasados y presentes, lo cual no se adquiere perfectamente sin el estudio.<sup>33</sup>

Sin embargo, en otros campos de la actividad humana hay reglas para dominar sus respectivos desafíos, pero en el terreno de la política y por naturaleza de la condición humana, es más difícil adoptar la rigidez de reglas para gobernar a los hombres.

Sin estudio, discernimiento y comprensión de lo que es la naturaleza humana y el medio geográfico, geopolítico, económico y cultural que la rodea, no es posible llevar a cabo la dirección de los intereses cuando se desconoce su complejidad. Cuando se gobierna se asume el compromiso de articular los intereses y las posiciones de los individuos desde el Estado, por lo que es consustancial a la naturaleza del hombre, externar preferencias y reconocimientos por otros de su igual condición.

Pero, cuando se ejerce el poder, las condiciones de su manifestación deben ser objeto de cuidado, no se puede gobernar con eficiencia cuando la fuerza de los afectos guía las decisiones de Estado. Cuando por reacciones afectivas se toman decisiones, no prevalecen ni la medida ni la cordura para templar las relaciones de poder, por lo que, en esos casos, la desventura política se cierne sobre el Estado ya que la emotividad es contraria a sus intereses. Como consecuencia se pone en peligro la salud de su vida orillándolo a situaciones que complican su existencia como cuerpo político. De esta manera no es posible que la conducción de los hombres se haga de manera ordenada y reposada, ya que

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p 207.

la reacción ante esas situaciones apunta hacia la inconformidad con las decisiones y políticas que se emiten.

En este ambiente se destaca que el servidor público es una personalidad disciplinada y ejemplo para los ciudadanos. La disciplina que debe poseer se relaciona con su salud y su vigor físico; no menos importante es la figura del servidor público cuando ejerce la prudencia para tratar los asuntos del Estado, prudencia que se manifiesta en el cultivo *que realice del alma*; es decir, del cultivo de su inteligencia. Esto contribuye a una mejor comprensión de la naturaleza de la actividad política y pone a prueba su temple, así como su natural resolución para enfrentar situaciones previstas o no previstas.

Con el ejercicio de la prudencia el *hombre público* evita que el poder sea dilapidado o utilizado con irracionalidad. La prudencia consiste en saber guiar las acciones sin obrar precipitadamente, sin dolo, sin injuria, sin prepotencia y sin arbitrariedad; la prudencia es virtud que el servidor público debe cultivar y acrecentar con beneficio de la vida estatal y de los ciudadanos. Procurar el bien en todo momento ayuda a una mejor conservación del Estado y facilita la función de gobernar.

La prudencia se aleja de la malicia, del engaño y de la mentira; se observa como norma de conducta en el servidor público cuando los actos de Estado favorecen la salud de los individuos y no se desatan fuerzas contrarias a su bienestar y al del propio Estado. La prudencia acompaña al servidor público que rige los dictados éticos y que no se aleja de lo útil y provechoso; la falta de prudencia desacredita al servidor público para desempeñar sus

actividades lo mismo que la falta de capacidad para unir en torno al Estado la voluntad y las energías de los ciudadanos.

En las tareas de gobierno es importante que el servidor público conozca los procesos que estimulan el comportamiento de las fuerzas políticas para identificar sus reacciones. Ello implica saber obrar para evitar el odio de los ciudadanos, las enfermedades políticas que puedan aquejarlos o los obstáculos que deben derrotar para asegurar el buen funcionamiento del gobierno; de este modo, con prudencia y entendimiento, puede cumplir mejor con la potestad estatal de impartir la justicia con carácter político.

Otra cualidad que el servidor público debe ejercer en la administración prudente del poder es el renglón de la justicia. Se apoya en la justicia con actos de gobierno imparciales y aconsejado por la prudencia, base fundamental para que el poder del Estado se utilice con justicia con todos los que integran la vida del Estado. Si la justicia se imparte sin considerar las costumbres y el modo de vida de la sociedad, eso quiere decir que se transforma en un daño que perjudica la existencia del Estado y pone en peligro la reputación de la fuerza del gobierno.

Cuidar la impartición de justicia es deber ineludible del servidor público para evitar inconformidad o desconfianza que afecten la vida política del Estado, pero si se aparta de ella, la inconformidad y el descontento surgen como corrosivos que dañan el ejercicio del poder.

Cualquiera que imponga castigos severos se vuelve repulsivo para el pueblo; mientras que quien otorga castigos suaves se vuelve despreciable. Pero aquel que impone un castigo

merecido es respetable: El castigo cuando es impuesto con la consideración debida hace al pueblo devoto de la rectitud y de los trabajos que producen riqueza y gozo; mientras que el castigo, cuando es mal aplicado bajo la influencia del rencor y el enojo debido a la ignorancia, excita la furia aun entre los ermitaños y ascetas que habitan en los bosques, para no hablar de los de casa.<sup>34</sup>

De ahí que el gobierno prudente deba elegir para sus instituciones a personas sabias que hablen con la verdad de los asuntos estatales sin desoir la voz del pueblo. El gobernante que no es sabio, y además se aconseja de aduladores, no tendrá consejos uniformes ni tampoco sabrá conciliarlos: cada cual opinará a lo que a sus intereses conviene, por lo que no podrá distinguir las opiniones aceptables de las que no los son. Por ello es preciso que los buenos consejos procedan del buen juicio y prudencia del gobernante, y no que las decisiones parezcan ser el producto de buenos consejos.

El gobierno prudente de una república que tenga más en cuenta el bien común que su privado provecho, que atienda más a la patria común que a su propia sucesión, debe procurar que su poder lo sustente la mayoría (democracia). Ningún hombre sabio censurará el empleo de algún procedimiento extraordinario para fundar u organizar un gobierno; aunque si le conviene que, cuando el hecho le acuse, el resultado le excuse.

Debe, sin embargo, el legislador ser prudente y virtuoso para no dejarle como herencia a otro la autoridad de que se apoderó, pues siendo los hombres más inclinados al mal que al bien, su sucesor podría emplear por ambición los medios a los que él apeló

---

<sup>34</sup>Kautilya, *op cit*, p 410.

por virtud. Lo mismo sucede con quien en los actuales tiempos quiere fundar un gobierno: le es más fácil conseguirlo con hombres *sin civilización* que con ciudadanos de corrompidas costumbres; como un escultor obtendrá mejor una bella estatua de un trozo uniforme de mármol que de un mal esbozo hecho por otro.

No consiste, pues, la salud de un gobierno en tener un gobernante que gobierne con prudencia mientras viva, sino en uno que garantice que esta organización subsistirá aun después de muerto el fundador. Por eso decimos que la conservación del Estado depende de la excelencia de sus leyes, ya que ellas son la fuente de todas las virtudes cívicas de sus ciudadanos.

Esa es la razón por la que Maquiavelo subraya la necesidad de tener remedios legales para impedir la violencia ilegal y conocer los peligros políticos de la conducta ilegal de los gobernantes, junto con la locura de embarcarse en políticas vejatorias, encaminadas a causar molestias a los ciudadanos. Es decir, el gobernante prudente deberá abstenerse de tocar las cuestiones personales, o que afectan directamente la propiedad de sus súbditos, ya que éstas son las cuestiones que impulsan con mayor facilidad la resistencia.

Maquiavelo concebía los factores morales, religiosos y económicos de la sociedad como fuerzas que un político inteligente puede utilizar en provecho del Estado e incluso crearlos para el mismo fin. No menos importante para el gobernante es su comportamiento político: debe responder con benignidad y modestia.

En efecto, el ejercicio del poder exige prudencia para no desatar acciones arbitrarias y opuestas al buen arte de gobernar, con ello se evita que en la sociedad se viertan acciones dañinas para la

salud del Estado. La prepotencia en el cargo no arroja resultados positivos, enerva, por el contrario, los ánimos y las pasiones; además de que desatan inconformidad creciente y altera la composición de fuerzas que prevalecen en la sociedad.

El prudente aristotélico, por ejemplo, es el hombre enmarcable y sólo dentro de la sociedad y de la axiología que de ahí dimana es dueño de decidir sobre la circunstancialidad de la acción. Es el hombre que por tener en todo momento sujeto su apetito a la razón, a una razón que percibe limpiamente los valores en una jerarquía inmutable, puede pronunciarse sin error sobre la bondad o malicia del acto concreto.

Respecto de la intuición del acto, entendida como lo hemos dicho, esta se apoya en la ética aristotélica cuyo fin último de la vida humana, de la felicidad, es

la actividad del alma según su virtud más perfecta y más completa.<sup>35</sup>

el problema de la conducta humana y de su valoración positiva se reduce a ordenar la actuación de sus capacidades con arreglo al orden que resulta del ser compuesto del hombre, de la jerarquía de sus partes y de los objetos intencionales a que todas sus facultades respectivamente se enderezan. Esto es más o menos lo que hay implícito en la definición aristotélica.

---

<sup>35</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, p XLIV.

### **4.3.3 Justicia**

La impartición de justicia es un aspecto medular del buen gobierno y, al mismo tiempo, un elemento trascendente para favorecer la reputación de los gobernantes. El ejercicio del gobierno no considera el uso de recursos contrarios a la manifestación y la expresión de la verdad; claro que pronunciada con fines políticos y no altruistas.

La impartición de la justicia es consustancial a la vida del Estado para que el gobernante no se aleje de la confianza y la credibilidad de sus súbditos, pues, de hacerlo, surgirían la insidia, el engaño y la desconfianza, junto con ellos, el gobernante tendría que gobernar al margen de intrigas, descréditos y recursos que no se apegan a la verdad. Por eso, la credibilidad de los actos del Estado es fundamental para el beneficio del Estado, de otro modo cunde la desconfianza que por definición no favorece su conservación.

Aparejado con la justicia, la verdad, la equidad y la prudencia está la clemencia. Para contener los conflictos entre los súbditos, el gobernante debe gobernar apoyado en el binomio de la justicia y la clemencia, actos por demás importantes cuando se han de templar los ánimos y las pasiones de los gobernados. La clemencia también acompaña los actos de Estado cuando los gobernantes la ejercen en favor de los gobernados que han cometido faltas a la vida de la sociedad.

En este sentido Nicola Abbagnano distingue dos significados de justicia: el primero, en el que conforma la conducta a una norma; el segundo, en el que constituye la eficiencia de una norma, entendida como la adecuada capacidad para hacer posibles las

relaciones entre los hombres.<sup>36</sup> En el primer sentido el concepto se emplea para juzgar el comportamiento humano o al individuo; en el segundo, para juzgar las normas que regulan el propio comportamiento humano.

Cuando la conducta conforma una norma se trata de la justicia desde el punto de vista de Aristóteles, donde la virtud es entera y perfecta; es completa porque comprende a todas las demás y es perfecta porque quien la posee puede servirse de ella no sólo en relación consigo mismo sino también con los demás. Cuando la justicia es la que hace eficiente la norma, obviamente que el objeto del juicio es la propia norma mientras que sus diferentes teorías son, desde este punto de vista, los distintos conceptos por los que se puede medir el comportamiento intersubjetivo. Dicho sea de paso, cabe ahora recordar que Platón fue el primero en insistir acerca de la justicia como instrumento.

Para llevar a cabo el ejercicio del poder, la justicia estatal debe utilizarse con el fin de conseguir una mejor convivencia entre los ciudadanos, por lo que le toca al Estado ser la entidad en la que convergen la voluntad política y los medios para asegurar que los imperativos de la convivencia social se administren con sentido de equidad y eficaz ejecución. Las causas de los problemas son un reto para el gobierno quien debe determinar la mejor manera para impartir la justicia, pues de lo contrario es probable que se imparta con orientación rígida.

También es importante saber valorar la naturaleza de las condiciones en la que se desenvuelve la sociedad, para identificar

---

<sup>36</sup> Abbagnano, *op cit.*, pp 713-714.

situaciones relacionadas con la conservación del Estado y el fortalecimiento de su autoridad moral. La prudencia y la clemencia son atributos que se deben tener para proceder a la aplicación de la justicia, si esta consideración se pierde, la posibilidad de una mejor conservación del Estado con la administración de la justicia se esfuma.

Diego Saavedra Fajardo señala que:

es oficio de la prudencia templar con la justicia la clemencia porque sólo esta virtud no trae consigo menores daños que la crueldad.<sup>17</sup>

Una forma de relación política entre la sociedad y el Estado es reconocer lo que hacen los ciudadanos en términos de contribuir al mejor desenvolvimiento de la sociedad; sin las alteraciones que nacen de las inconformidades derivadas de la injusticia y la falta de reconocimiento para los ciudadanos, la vida de la sociedad es tranquila.

El arte de gobernar es el dominio de los secretos del poder; es enfrentar realidades propias y ajenas; es afrontar condiciones y condicionamientos, adversidades y triunfos, avances y retrocesos, enemigos y adversarios; es tarea que exige no sólo la agudeza para gobernar sino voluntad y decisión para dirigir fuerzas y poderes que, con carácter contrapuesto, viven y conviven en la escena política.

Las realidades políticas nunca son las mismas: se modifican con las condiciones y las acciones de los hombres y sus intereses;

<sup>17</sup> Saavedra Fajardo, *op cit*, p 439.

por tanto, los conflictos sociales y la estabilidad, caras de la realidad, exigen sabiduría política para ser gobernadas. Pero no se trata de la sabiduría en sí misma, sino de aquella que combina inteligencia, perspectiva y agudeza para captar la realidad como es, entendiéndola en sus caracteres y complejidades reales, no en las aparentes.

La sabiduría del arte de gobernar se acompaña y enriquece cuando se sabe

disimular ofensas, deponer la entereza real, despreciar las supersticiones de la fama, consultarse con el tiempo y servir a la necesidad cuando así conviene para la conservación del Estado, sin que ligeras apariencias de reputación le tengan cobarde en las resoluciones, con daño del público.<sup>38</sup>

#### **4.3.4 Clemencia**

La clemencia<sup>39</sup> es una forma de atemperar los conflictos suscitados por los gobernados. Como elemento de gobierno contribuye a dirimir pasiones, a amortiguar contradicciones y a contener la energía no canalizada de los gobernados; no obstante es un medio para conseguir que sus vidas se rijan de manera imperativa, con el fin de contener rivalidades que amenazan con causar daño a los demás gobernados.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p 205.

<sup>39</sup> Más en los reyes, no hay virtud más hermosa ni más segura que la clemencia: con ella ganan el amor de los vasallos y la firmeza y seguridad de sus reinos: mejor harás lo que quisieras siendo amado que temido, ni de todo es malo que te teman. (Mechoulan, Henry y Mateo López Bravo, citado por Uvalle Berrones, *Ibid.*, p 175).

Pero, como bien dice Ricardo Uvalle, el gobernante tiene la responsabilidad de emplear la clemencia cuando las condiciones políticas así lo requieran; cuando el gobernante es prudente, la clemencia se aplica con sentido de justicia, no de crueldad. Con la justicia se pretende remediar un daño, no estimular el estallido de otros; según la manera como se aplique, los gobernantes se ganan el odio o el prestigio que se deriva de actos de esa naturaleza. Como prerrogativa del poder, la prudencia es un medio que permite frenar rivalidades que, de no encauzarse, provocan resultados aniquilantes: la clemencia es, pues, un recurso para gobernar.

La clemencia se caracteriza por adoptar, como condiciones de Estado, la amnistía o el indulto. En manos del gobernante la clemencia es una fórmula que le permite gobernar con prudencia a sus gobernados; pero, la clemencia no debe confundirse con debilidad del gobernante: es prerrogativa para moderar pasiones, atenuar faltas y contener los embates que se derivan de la vida de la sociedad.

#### **4.4 Elementos de buen gobierno**

##### **4.4.1 Consenso**

El buen gobierno encuentra en tres elementos el calcio que fortalece las estructuras políticas y hace que se mantengan vigentes a

pesar de la inclemencia del tiempo y la fecundidad del espacio: consenso, conflicto y bienestar social.

Estos tres elementos son empresas interdependientes y complementarias que permiten impugnar al régimen autoritario e hipertrofiado, por lo que la insurgencia social reclama controles democráticos y la asignación eficiente de los recursos públicos. El consenso, en primer término, es la voluntad política de la sociedad, traducido en la legalidad de las acciones administrativas y políticas del Estado como fuente de su legitimidad.

Cuando el gobierno actúa al margen de la voluntad, el Estado de derecho se violenta hasta caer en la ingobernabilidad, por lo que se elimina todo espíritu democrático que promueve y reactiva voluntades; en otras palabras, se destruye el germen del consenso y alimento de la democracia. En suma, el consenso no identifica modelos que reconozcan la universalidad, sino que promueve y fomenta los de convivencia que reconocen las costumbres, las tradiciones, las regiones y las diferencias que nutren la unidad política.

En este sentido, el consenso se convierte asimismo en un freno y un contrapeso para las acciones del gobierno. De acuerdo con Walter Lippman, la teoría de la ley natural y las acciones del gobierno son legítimas siempre y cuando coincidan con la filosofía pública. Para la teoría democrática, su legitimidad deriva de la manera como se encarna la voluntad del pueblo; pero según el concepto, son legítimas si representan el resultado de un proceso de conflicto y compromiso en el que todos los grupos interesados participan. Empero, también se puede determinar la legitimidad en las

acciones gubernativas según como se reflejen los intereses de las instituciones gubernamentales; sin embargo, la creación y la existencia de las instituciones políticas deben implicar y reflejar el consenso moral y el interés mutuo; en consecuencia, es el elemento necesario para mantener en comunidad a una sociedad tan compleja como la contemporánea. Tales instituciones dan un renovado sentido a los propósitos comunes a la vez que crean nuevos vínculos entre los intereses particulares de los individuos y de los grupos.

En este sentido de convivencia, el consenso se constituye como el gran edificador de canales de comunicación entre el Estado y la sociedad, desde el momento en el que fomenta la participación y el interés común. Visto así, gobernar con consenso significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos; o con palabras de Luis F Aguilar, actuar de acuerdo con los contribuyentes fiscales y con los actores políticos autónomos por lo que, a causa de ello, ni son pasivos ni son unánimes.<sup>40</sup>

En tales circunstancias el grado de consenso de una comunidad se refleja en las dimensiones del espacio público, considerado como el hogar de las fuerzas sociales que lo conforman, toda vez que se nutre de libertad, deber y utilidad individual de los ciudadanos. Con este punto de vista, lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general.

De acuerdo con la tesis de Huntington, cada país constituye una comunidad política en cuyo pueblo impera un consenso absoluto sobre la legitimidad del sistema. En cada uno de ellos, los

---

<sup>40</sup> Aguilar, Luis F, *Estudio de las políticas públicas*, p 33.

ciudadanos comparten la misma visión del interés público de la sociedad y de las tradiciones, además de los principios en los que se basa la comunidad política. Con un clima semejante no es difícil contar con la lealtad de los ciudadanos, por lo que se recaudan impuestos, se recluta mano de obra, se renueva y se lleva a cabo la política con mucho menor esfuerzo.<sup>41</sup>

Aunque es importante no olvidar que para ello se requiere que el consenso tenga como principio la heterogeneidad; es decir, que se reconozca la pluralidad política y civil de la sociedad: en otras palabras conocer el arte de gobernar. Esto es preferible antes que nulificar la crítica y la reflexión, pues eso promueve la homogeneidad autoritaria y aparente que bloquea cualquier canal de comunicación de voluntades diversas.

Hoy el consenso es dinamismo, no pasividad; es crítico, no indiferente; es lucha, no conformismo en sí: el consenso es la ética de las decisiones del buen gobierno.

#### **4.4.2 Conflicto**

Gobernar de acuerdo con un sentido de conflicto significa incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los actores políticos autónomos quienes, a causa de ello, no son pasivos ni unánimes.

En contraste, donde no hay conflicto el conformismo predomina y puede entenderse como la aceptación pasiva de ideas, de normas, de valores y de conductas de la mayoría; aunque también

---

<sup>41</sup> Huntington, *op cit*, p 13.

puede entenderse como la alineación pasiva con las opiniones y directivas de la autoridad oficial a la que se esté sometido, sea política, religiosa o de cualquier otro tipo.

El sujeto prefiere someterse pasivamente y sin límites a las directivas de la autoridad, aun cuando contraste de manera muy grave con su juicio personal; una actitud así no sólo es contraria a los preceptos del conflicto sino que además neutraliza a la democracia, siempre y cuando estemos de acuerdo en que el conflicto es parte de su crecimiento.

El conformismo es la sumisión pasiva de los individuos a la presión social que ejercen los otros miembros del grupo; o también podemos decir que es la influencia social vertical ejercida por una figura de autoridad. El carácter pasivo de la sumisión es evidente al observar el contraste entre el propio juicio y el de la mayoría, que es con el que el individuo se alinea; es decir, el contraste entre una obediencia razonable o una obediencia exagerada a la autoridad.

Por un lado la sustancia del conformismo es una sumisión pasiva y acrítica que contrasta con la libertad individual y el desarrollo de la personalidad del individuo: libertad y desarrollo que requieren independencia de juicio y autonomía de opción y de acción. Por otro, un exceso de uniformidad social, en especial si se produce de manera pasiva por un conformismo, puede apagar o reducir al mínimo la crítica y la creatividad, por lo que es posible llegar a atrofiar o a debilitar gravemente las capacidades de renovación o de cambio social y político.

En una sociedad bien constituida y en la que se intentan destruir los abusos que ha perpetuado un régimen arbitrario, es necesario acostumbrar a sus miembros a no escuchar voces insignificantes y mejor ocuparse de la realidad. El abuso de las voces indefinidas, sobre todo en materia política, ha sido, desde la extinción del feudalismo, el origen de todos los males de los pueblos que salieron para hacerse esclavos de los gobiernos.

La palabra libertad, que tanto ha servido para destruir su propio sentido, ha sido el pretexto ordinario de todas las revoluciones políticas del globo; con sólo oírla, los pueblos se conmueven y extienden las manos para abrazar este genio tutelar de las sociedades, cuyos conductores la han hecho desaparecer justamente cuando deja de ser necesaria para la consecución y el feliz éxito de sus miras ambiciosas.

En vano los filósofos, amantes de la humanidad, han levantado la voz contra semejante conducta; los pueblos han sido y serán frecuentemente engañados si se pagan de formas de gobierno y descuidan asegurar el punto más importante de todo gobierno libre: la libertad civil del ciudadano, o lo que es lo mismo, la facultad de hacer sin temor de ser reconvenido o castigado todo lo que la ley no prohíbe expresamente.

En este sentido, la subsistente ley del Estado se vuelve arquetipo para la conducta de las voluntades individuales; la teoría de la libertad se convierte entonces en un elaborado esquema para mantener el *statu quo* que le permite conservar el

poder político en manos de aquellos que pueden sostener e interpretar el significado de la ley.<sup>42</sup>

De ahí, que Hegel haya insistido tanto en que el hombre no es sólo una porción de carne, un cuerpo: el hombre tiene algo más, tiene una chispa divina que es la razón y el amor a la verdad, a los sentimientos de bondad y humanidad, al amor a la belleza y al bien. Es todo ello lo que confiere algún valor a la vida humana, pero ante todo la inteligencia, sostenía Sócrates.

Es la inteligencia la que lo hace humano, la que le permite ser algo más que un mero puñado de deseos y ansiedades; la inteligencia es lo que hace que se baste a sí mismo como individuo y lo que lo faculta a sostener que es un fin en sí mismo. La frase de Sócrates, *cuida tu alma*, es en gran medida un llamado a la honradez intelectual; de la misma manera que la frase *conócete a ti mismo* está destinada a recordar las limitaciones intelectuales.

Solamente esto es lo que importa, insistía Sócrates. Y lo que criticaba en la democracia y en los estadistas democráticos era, precisamente, su imperfecta comprensión de la honradez y las limitaciones intelectuales, pues con frecuencia se dejaban obsesionar por la política del poder. El ataque de Sócrates contra los políticos democráticos de su tiempo obedeció, en parte, al propósito de poner de manifiesto el egoísmo y afán de poder de los hipócritas demagogos del pueblo, más específicamente de los jóvenes aristócratas que se hacían pasar por demócratas pero sólo veían en el pueblo el instrumento adecuado para satisfacer su sed de poder.

---

<sup>42</sup> Horowitz, Irving. *Fundamentos de sociología*. p 9.

De acuerdo con esta perspectiva, la crisis global de la sociedad contemporánea, y conste que sólo en su globalidad puede comprenderse en realidad, es completamente política. Esta crisis política es crisis de la capacidad para resolverse a sí misma; es una crisis política que desemboca en una crisis social, pues la sociedad ya no se percibe a sí misma de manera coherente por lo que progresivamente es incapaz de construir su unidad, además en una crisis cultural, al perder el individuo sus marcos de referencia, como resultado se siente perdido en el vasto mundo.<sup>41</sup>

Si la política se derrumba, y con ella el ámbito público, es porque ya no hay interés en los asuntos comunes y porque la propia sociedad se disgrega. Si la conciencia desaparece de la existencia de la sociedad, la idea común de cultura pasa a ser un sin sentido, por lo que el individuo pierde todo punto de referencia.

Se dice que es crisis política porque la sociedad ha perdido su cohesión y lo político se autorepresenta como demasiado ilegítimo para restituirle una; se dice que es crisis de la sociedad porque la cultura, al resquebrajarse el pensamiento, empuja a los hombres hacia el otro pues no hay pensamiento absolutamente solitario y contiene la exigencia de un proyecto.

Más allá de las razones generales vinculadas a la despolitización de la sociedad, es preciso percibir sus causas mecánicas y específicas; es decir, los dos rasgos mayores de la sociedad: la complejidad y la zozobra, que se conjugan para impedir un debate semejante, pues la creciente complejidad de la sociedad desemboca en su eliminación, dentro del campo del debate público.

---

<sup>41</sup> Tenzer, Nicolás. *La sociedad despolitizada*, p 13.

En suma, el conflicto desaparece cuando la tecnicidad le impide regentar el detalle de los programas de gobierno y, por lo tanto, porque la ideología supremamente antipolítica le impide existir. Si se desea ensanchar el campo del debate político es preciso luchar concominadamente contra la usurpación del poder por parte de los técnicos y contra la negativa del político para definir las metas que le asigna a la sociedad.

La significación y el alcance del término política no son siempre iguales, depende del periodo histórico del que se trate; por ejemplo, en Atenas la política era a lo sumo un arte formal de elección a cargo de la asamblea del pueblo, mientras que el gobierno sólo estaba encargado de administrar la ciudad y dar cuenta de su gestión. Ciertamente ejercía competencias, pero no poseía poder propio pues era el pueblo quien disponía del poder.

En las democracias contemporáneas, donde el problema esencial es el del número, hay una necesaria distancia entre el representante y el representado; en la medida en la que esta distancia aumenta, en esa misma medida el poder se autonomiza. El caso extremo es el del régimen totalitario, donde se efectúa la desestructuración pura y simple del representado, mientras que el representante es puro poder.

Hoy en día la situación es diferente debido a la distancia entre los ciudadanos de un Estado y el poder político; en este caso distancia significa problemas de comunicación, necesidad de una transmisión y por lo tanto de un vínculo. El papel de la política es la búsqueda de la democracia más perfecta posible.

Sin un proyecto de sociedad los ciudadanos ya no tendrían razón para estar juntos, ya no habría tema de debate público puesto que no tendrían que reunirse regularmente para debatir sobre la conducción cotidiana de los asuntos, cedida a sus representantes (legislativo y ejecutivo) más lejanos. Dedicados los ciudadanos a sus asuntos privados, cualquier comunidad que no fuera limitada, parcial y contingente se eclipsaría, lo que a su vez facilitaría la desestructuración y la simplificación del lenguaje.

En suma, el vínculo desaparece, vínculo que no puede ser ni en la forma ni en el fondo sin un proyecto para la sociedad. En cuanto a la forma, no puede haber un vínculo porque hace falta un elemento donde converjan todas las miradas para unir a los que miran. La unión por la sola presencia de un poder es, en efecto, inoperante a causa de la creciente exterioridad de los gobernantes, con respecto a la comunidad de los gobernados, en un mundo donde la deliberación se ha debilitado: el ciudadano casi no experimenta la necesidad de controlar al poder del Estado, reducido éste a la gestión de los asuntos domésticos.

La política, es decir, el arte de definir el futuro de una sociedad, está ausente en un Estado que, sin deliberación, no tiene cualidad para querer pero cuya sola presencia no es ahora garante del lazo social; por tanto, si no se define un proyecto por medio de la deliberación, la sociedad quedará condenada a permanecer sin vínculo.

Si analizamos lo que fueron las revoluciones y las guerras civiles, advertiremos que siempre señalan la irrupción de una sociedad formada por nuevas capas -sociales, religiosas, políticas-

empeñadas en cumplir cierto papel y que no se resignan a la condición de minoría ni al deber de silencio que se les impone. En apariencia, ya no hay nuevas sociedades para integrar; pero, sobre todo, ya no hay mecanismos integradores.

En síntesis, lo político no tiene elección. Sin reivindicaciones tampoco hay deseo real de cambio; aunque un pueblo que ya no quiere nada, que ya no es capaz de desear, que ignora lo que quiere, se convierte en un pueblo pronto a abrazar cualquier ideología. La crisis social participa en activar esa potencialidad, mientras que el conflicto reactiva voluntades adormecidas para desenmascarar la homogeneidad e impulsar el interés de la sociedad en los asuntos públicos.

Hoy, la homogeneidad, manifiesta los modos de vida, los gustos y aun los conocimientos, al menos los superficiales. En términos políticos, esta homogeneidad no es integradora sino, por el contrario, disolvente: existe una discordancia entre la representación social del país (homogeneidad) y su realidad (diferenciación).

La homogeneidad permite la indiferencia política, mientras que el conflicto revela la parcelación y, por tanto, reclama una acción correctiva; recordemos que en el ámbito de las representaciones sociales los aspectos débiles siempre pueden más que las realidades conflictivas, pues de hecho, lo que domina es el conflicto, como valor y sobre todo como realidad.

La sociedad se quiere heterogénea pero consensual; el conflicto cultural como valor, se traduce en una relación diferente con la cultura, con el conocimiento, con la ética, siempre y cuando no se olvide que donde existen seres humanos, existe conflicto.

Por tanto, la política contemporánea debe estar guiada por el afán de no alcanzar un punto de distancia entre los individuos que les haga imposible establecer una comunicación, de lo contrario, la crisis política, la crisis social e incluso la crisis cultural, hacen su aparición. La crisis social es una crisis de la comunicación activa y por lo tanto de pertenencia voluntaria; en cuanto a la crisis cultural, se identifica con una crisis de la conciencia histórica y con una dislocación del espacio público en un mundo cuyas referencias han desaparecido.

En suma, el temor al conflicto siempre existe. Este temor es pernicioso porque conduce al rechazo de la superación política de los conflictos, en nombre de un punto de vista global que trasciende a las tomas de posición particulares. La diferencia es que la actividad política conduce a aceptar la existencia de puntos de vista divergentes en todas las materias, tendiendo a veces a sumirse en la insignificancia. La política es el arte de administrar los conflictos y no negarlos: no podría soslayarlos de forma duradera.

En este sentido,

la capacidad humana de decidir su destino implica un alto grado de racionalidad y la posibilidad de manejar el cambio. La modernización es la aplicación de la razón a los asuntos humanos, sostiene esta perspectiva. El debate de los asuntos humanos es un signo eminente de la modernidad.<sup>44</sup>

Toda vez que la modernización es el proceso de dirigir y gobernar conscientemente las consecuencias sociales, las crecientes

---

<sup>44</sup> Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*, p 18.

diferenciaciones de roles y el complejo de la organización dentro de la sociedad, al mismo tiempo consiste en la habilidad para desarrollar esas capacidades:

la modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer, y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.<sup>45</sup>

#### **4.4.3 Bienestar social**

En su primera acepción, el *bienestar* quiere decir que da satisfacción a las necesidades del hombre (sean materiales, espirituales o morales), proporcionándole la paz, la cultura y todo lo necesario para el desenvolvimiento de su existencia. Que sea

común significa que el disfrute de este *bien* ha de compartirse en la proporción justa.<sup>46</sup>

En este sentido el bienestar social no es en modo alguno una idea abstracta que trasciende la sociedad, sino una relación concreta de participación con la que todos los grupos participan en el resultado de la cooperación social. El bienestar es la relación de participación que se rige por el principio *a cada uno lo suyo*. Como

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p 20.

<sup>46</sup> Amaro Guzmán. *op cit.*, p 36.

supremo principio jurídico-natural, es normativo también para el cumplimiento de las funciones básicas del ordenamiento social junto con el bien común y, con ello, del gobierno.

Para lograrlo, una de las funciones básicas consiste en la fundamentación y defensa de los derechos originarios de libertad, propios del individuo, de los grupos y de la comunidad; esto es, el ordenamiento jurídico esencial para el Estado de derecho. Este ordenamiento de los derechos de libertad constituye el valor fundamental y básico del bien común, con lo que otorga, asimismo, un fundamento para formar sociedades en la democracia actual, basado en el propio bienestar social: la función jurídica de la comunidad estatal, cuyo cargo es la defensa de este ordenamiento para conservar el bien común que le está encomendado.

Esta función jurídica obliga al gobierno a la salvaguarda de los derechos de la libre agrupación al servicio de intereses comunes, pero también a ser un vigilante defensor de todos los derechos frente al ejercicio del poder contrario al derecho. Igualmente debe proteger a la comunidad ante el poder abusivo de las asociaciones, lo mismo que a los miembros de la asociación frente a las injustificadas aspiraciones de poder de las directivas y cuadros de mando de esas sociedades.

La otra función social básica que incumbe al gobierno consiste en la función benéfica o de previsión social: el concurso para lograr que los miembros de la sociedad participen de manera proporcional en los frutos de la cooperación social. El gobierno cumple esta función mediante una política económica, social y cultural; más brevemente, el gobierno ostenta la responsabilidad defi-

nitiva para generar el bienestar social, obligación jurídica y moral que constituye un elemento primordial del buen gobierno que legitima su existencia material y moral.

En suma, el bienestar social es el tercer elemento del buen gobierno, toda vez que es fuente de la justicia social y cristalización de la ética social, ya que en la medida en la que se promueva el bienestar, en esa medida se estará dignificando al ser humano y reconociendo al ciudadano, toda vez, que se atienden sus necesidades y se promueve su participación en la vida política; por tanto, la justicia social es la ética de la política.

#### **4.5 Las decisiones de buen gobierno**

Tres cosas hay en el alma del buen gobierno que orientan las decisiones y la verdad, a saber: el consenso, el conflicto y el bienestar social. Al ser éstos los frenos y contrafrenos de los apetitos públicos que desvirtúan las acciones del gobierno y adquiriendo un carácter patrimonialista y afectivo en contraposición con el carácter público, unipersonal y general que les corresponde, junto con la fuente de las buenas decisiones que benefician y fortalecen la felicidad de la sociedad y de sus instituciones.

En consecuencia, las decisiones del buen gobierno son asunto de carácter público, no privado; su dirigencia es propia de imperativos políticos, diferentes a criterios personales y a las

relaciones patrimoniales y afectivas. El alma del gobierno es causa y efecto de las relaciones sociales y políticas que articuladas conforman su materia y razón de ser, siendo éste el gran arquitecto del edificio social.

De sus decisiones, conjugadas con la participación de la sociedad, se conforma el arte de la dirección; es decir, el arte de gobernar, que es suma y multiplicación de voluntades, por lo que se erradica todo tipo de decisiones afectivas que violentan el Estado de derecho, o sea que no se reconocen voluntades caprichosas y prepotentes.

Importante, si se considera que desde el gobierno se dirige el destino de la sociedad, por lo que la prudencia, la humildad, la justicia y la caridad deben estar por encima de la ira, la prepotencia y la injusticia que bloquean el cerebro gubernamental, dando paso a decisiones contrarias al buen gobierno y a la felicidad de la sociedad.

De ahí la importancia que se gobierne apoyándose en el consenso, en el conflicto y en el bienestar social. En la medida en la que esto se logre, se gobernará en razón del gobierno, logrando la legitimidad política y la autoridad moral que, a fin de cuentas, es el objetivo a que todo gobierno aspira con sus buenas decisiones.

## capítulo V

# ETICA Y SERVICIO PÚBLICO

### 5.1 Materia del servicio público

**T**odo arte y toda investigación científica, lo mismo que cualquier acción y elección, siempre buscan algún bien; por ello lo acertado de la definición que dice que el bien es todo aquello a lo que las cosas aspiran. No obstante cierta diferencia es patente en los fines de las artes y las ciencias, pues algunas consisten en simples acciones, mientras que en otras, además, queda un producto; por eso en las artes, en donde su fin es ulterior a la acción, su producto es naturalmente más valioso que su acción.

Siendo como son en gran número las acciones, las artes y las ciencias, muchos serán de consiguiente los fines. Así, el fin de la medicina es la salud; el de la construcción naval el navío; el de la estrategia, la victoria, y el de la ciencia económica, la riqueza.

Si todo conocimiento y toda elección apuntan a algún bien ¿cuál es el bien a que tiende el servicio público y que será, por tanto, el más excelso de todos los bienes en el orden de la acción humana? La mayoría de los espíritus selectos llaman a ese bien la felicidad y suponen que es lo mismo vivir bien y obrar bien que ser feliz, pero la esencia de la felicidad es cuestión disputada y no la explican del mismo modo el vulgo que los doctos.

Hay quienes la hacen consistir en algo manifiesto y visible, como el placer, la riqueza o el honor. No sin razón, el bien y la felicidad por lo común se conciben a imagen del género de vida que a cada cual le es propio; la multitud y los más vulgares ponen el bien supremo en el placer, por eso aman la vida voluptuosa; los espíritus selectos y los hombres de acción identifican la felicidad con el honor, que puede decirse, es el fin de la vida pública.

El honor, sin embargo, parece ser un bien hartamente superficial para el que se busca, pues manifiestamente está más en quien da la honra que en el que la recibe, en tanto que, según se puede presentir desde ahora, el verdadero bien debe ser algo propio y difícil de arrancar. A más de esto, los que persiguen los honores lo hacen al parecer para persuadirse a sí mismos de su propia virtud; y así procuran ser honrados por los hombres prudentes de que pueden hacerse conocer y que el honor se les discierna precisamente por su virtud, con todo lo cual dejan ver claro que aun en su propia estima la virtud es un bien superior a la honra.<sup>1</sup>

Si existe un fin de los actos queridos por sí mismos, y los demás por él; y si es verdad también que no siempre se elige una

---

<sup>1</sup> Padilla, Hugo y Wonfilio Trejo. *Temas de filosofía*, p. 21.

cosa en vista de otra -sería tanto como remontarse al infinito y el anhelo sería vano y miserable-, es claro que ese fin último será entonces no sólo el bien sino el bien soberano como apunta Aristóteles.<sup>2</sup> El bien del que se habla es de la competencia de la ciencia soberana y más que todas arquitectónica, la cual es, con evidencia, la ciencia política. Ella, en efecto, determina cuáles son las ciencias necesarias en las ciudades y cuáles las que cada ciudadano debe aprender y hasta dónde.

Desde el momento en el que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las demás ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano. Y por más que este bien sea el mismo para el individuo que para la ciudad, es en mucho superior y más perfecta la gestión y la salvaguarda del bien de la ciudad. Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y a las ciudades:<sup>3</sup> todo ello tiende la indagación actual, incluida de algún modo entre las disciplinas políticas.

En general, el bien es todo lo que posee valor, precio, dignidad y mérito, bajo cualquier título que lo posea. En este sentido, un bien es también la belleza o la dignidad, la virtud humana o una acción virtuosa en particular, un comportamiento aprobado.

En esta esfera del significado específico, de acuerdo con el cual la palabra se refiere particularmente al dominio de la moralidad, de la conducta, de los comportamientos humanos

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p 18.

<sup>3</sup> *Ibid.*

intersubjetivos, se designa, por lo tanto, el valor específico de tales comportamientos. Con este segundo significado, o sea como bien moral, el bien es objeto de la ética, pero sin olvidarnos que en la felicidad se encuentran el placer y los caracteres que suelen exigirse para constituirla.

Para algunos, en efecto, la felicidad parece consistir en la virtud; para otros en la prudencia; para otros aun en una forma de la sabiduría, sin faltar aquellos para quienes la felicidad es todo eso o parte de eso con placer o sin placer, a todo lo cual hay aun quienes añaden la prosperidad exterior como factor concomitante.

En cualquier caso lo nuevo, de manera absoluta, era que el contenido más honroso del propio comportamiento moral consistía, precisamente, en la conciencia del deber para desempeñar la labor profesional en el mundo; es decir, observar en el mundo los deberes que a cada quien obliga la posición que tiene en la vida, y que por ende viene a convertirse para él en *profesión*.

Cromwell escribió al parlamento:

os ruego que tratéis de evitar tenazmente los abusos de todas las profesiones, especialmente de una que a muchos los hace pobres para que los menos se hagan ricos: eso no beneficia a la comunidad.<sup>4</sup>

Volteando los ojos a Lutero, es él quien tiene en más alta estima el trabajo profesional; de esta forma se vuelve más clara la concepción de que el ejercicio de una profesión se convierte en una especie de mandato que Dios destina a cada quien, exigiéndole

---

<sup>4</sup> Citado por Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, p 48.

continuar en el estado en el que se encuentra por disposición de la Divina Providencia.

Se apodera de Lutero una idea más clara que antes, como consecuencia directa de la voluntad de Dios que el orden objetivo histórico en el que el individuo se encuentra, por su designio, la insistencia siempre más vigorosa del factor providencial en todos los incidentes de la vida del hombre, desemboca irremediablemente en una peculiar idea tradicionalista semejante a la del *destino*; cada uno de mantenerse en la profesión y en el estado en que Dios le ha colocado de golpe y para siempre y reprimir en esa limitación todos sus anhelos e impulsos de este mundo.<sup>4</sup>

Lo cierto es que el servicio público juega un papel moral y político dentro de la vida de los ciudadanos, pues su dignidad y bienestar depende del primero y éste expresa la calidad moral institucional del gobierno; en esa medida, no sólo adquiere autoridad moral sino una autoridad política propia de su naturaleza, pues no debe olvidarse que todo cuanto tiene que ver con el gobierno y todo cuanto éste hace es político, ya que la política es el arte y la ciencia de gobernar. No obstante, en función de la masa, sólo una pequeña parte de la política es el arte y la ciencia de gobernar.

Es así como los procesos políticos crean consenso o consentimiento en el contexto social del momento, o bien que ponen al descubierto la falta de ese consenso. En todos los casos, los principales papeles de los ciudadanos, especialmente los responsables, que figuran como funcionarios son:

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p 56.

- poner en el debido enfoque (resolver e integrar) esas necesidades sentidas por el pueblo;
- dar forma específica a las respuestas del gobierno destinadas a atender las necesidades;
- inyectar previsión y preocupación por los factores que no resultan fácilmente visibles para los ciudadanos en general; e
- intentar hacerlo de modo que se organicen las respuestas del gobierno para asegurar, cuando menos, el consenso o consentimiento de la mayoría.

Por una parte pueden dar respuestas mecánicas o automáticas a fuerzas populares y, por la otra, ejercer la discreción y la función dirigente. El tipo mecánico de respuesta está naturalmente modificado por la necesidad de interpretar concienzudamente el resentimiento público.

Lo que resulta de este proceso de coordinación de organizaciones y pueblo (una de las formas de definir la esencia de la buena administración) no es un producto arbitrario, sino un producto organizado, un producto institucional, un producto representativo, un producto político; será un producto al que no le es muy grande el número de los que se opongan abiertamente, pues resulta claro que no disponían de otra opción mejor; será un producto que está sujeto a cambio y que se modificará a la luz de la experiencia, en respuesta a las censuras populares: es así como deberán ser los productos del gobierno democrático.

Como establece Huntington, el bien no se logra sin grandes esfuerzos y sin que haya quien lo promueva con eficacia y

tesón, a diferencia del mal que nace y se desenvuelve por sí solo; el interés individual pugna generalmente con los intereses ajenos; mientras que el espíritu de asociación, por lo tardío en generalizarse, especula, más no siempre fecunda.

Al respecto, la estructura de muchos sistemas de empleo público hoy existentes se basa en el principio de una clase directiva no especializada, posiblemente ecléctica, distinta de la carrera ejecutiva donde la especialización ha penetrado con mayor facilidad. De esta elemental dicotomía entre dirigentes y subordinados (los segundos provistos de una mayor especialización técnica respecto de los primeros), se han derivado problemas comunes a la mayor parte de las administraciones públicas en su esfuerzo por adaptarse al progreso tecnológico.

El personal técnico, los expertos de automatización, los especialistas de cualquier tipo, encuentran una posición muy precaria en la estructura de los sistemas de empleo público donde la tradición se ha hecho sentir mayormente;<sup>6</sup> sin embargo, cuando se trata con personal altamente capacitado técnicamente, surge un nuevo problema: la falta de sensibilidad a los problemas sociales, lo que se convierte en un enorme precipicio entre demanda-solución. Es esto lo que nos hace afirmar que no sólo se requieren conocimientos sino vocación de servicio, dando paso así al cuerpo y al alma del servicio público.

Woodrow Wilson en su célebre ensayo *The study of Administration*, publicado en 1887 en el número 2 de la revista *Political Science Quarterly*, dirá en esencia que el administrador no

---

<sup>6</sup> Mosher y Cimino, *Ciencia de la administración*, p 446.

nace, sino que se hace; en otras palabras: es indispensable buscar principios sólidos y duraderos de administración para terminar con la improvisación y el empirismo.<sup>7</sup>

De esta manera es importante que la materia del servicio público no sólo contenga pilares de raciocinio y tecnicismos, que más que fortalecer debilitan su esencia al desprenderla de toda conciencia que dirige y regula la acción del servicio público dentro de la sociedad, pues la razón y la técnica carecen de toda probidad moral. Por ello es importante no perder el binomio *razón y conciencia o cuerpo y alma*.

La palabra burocracia, en su sentido popular, lleva el criterio de inercia, falta de espíritu de empresa, papelco, mediocridad e ineficiencia. Para muchos es símbolo de la ineficacia de la administración pública, que se supone la más contagiada por el virus, pero para el insigne filósofo y sociólogo alemán Max Weber, la administración burocrática significa dominación gracial:

se tiene que elegir entre la burocratización y el diletantismo de la administración y gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía moderna de producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid*, p 41.

<sup>8</sup> Amaro Guzmán, *op cit*, p 14.

Weber concibió este modelo de organización como ejemplo de racionalidad, de tipo ideal, donde la burocracia es sinónimo de eficiencia; en su opinión,

una vez establecida completamente la burocracia es, entre las estructuras sociales, la más difícil de destruir. La burocracia es el medio de llevar a cabo la acción colectiva dentro del orden social. Por tanto como instrumento de socialización de las relaciones públicas, la burocracia es y ha sido un instrumento poderoso de primer orden, para quien controla el aparato burocrático. En condiciones iguales, una *acción societaria* metódicamente ordenada y dirigida, es superior a cualquier resistencia de *masas* y aun de acción colectiva y donde la burocratización de la administración se ha llevado en forma completa se establece una forma de relación poderosa, que es prácticamente indestructible.<sup>9</sup>

Toca pues a la burocracia personalizar al servicio público y llevar a la excelsitud sus más altos ideales: la felicidad de la sociedad en su más pura concepción. Sin olvidar que a la burocracia se le considera como un elemento básico de la modernidad.

Es menester expresar las características de la organización burocrática de Weber, fundamentadas en los postulados siguientes:

- a) La organización burocrática se basa en primer lugar en la eficacia de la autoridad disciplinada formalmente.
- b) Todo complejo de normas jurídicas consta en esencia de un sistema de reglas abstractas: la administración es la actividad que permite la aplicación de dichas reglas a cada uno de los casos concretos.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, p 15.

c) La persona que representa la autoridad así constituida ocupa de hecho una oficina, un cargo, provisto de poderes y deberes sancionados por la norma jurídica. La obediencia a semejante autoridad, por tanto, no es obediencia a la persona sino al orden entendido en sentido impersonal, tal y como procede de la serie de atribuciones conferidas a la oficina.

d) Las secciones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales, que fijan oficialmente su competencia.

e) La organización de estas oficinas obedece al principio de la jerarquía y, por ello, cada sección de grado inferior permanece bajo el control y supervisión de la sección que se encuentra en el nivel inmediatamente superior. en la escala jerárquica.

f) La ejecución de las funciones de una oficina pueden ser de naturaleza técnica y requerir por ello un determinado adiestramiento, de lo que deriva que sólo los individuos a los que se ha dado semejante adiestramiento pueden aspirar a dicho empleo, siempre y cuando la prueba de contraste, de sus específicas cualidades, haya resultado positiva.

g) Los componentes de una oficina administrativa no pueden disponer de los medios materiales necesarios para desarrollar su actividad como si fueran propios, ya que la propiedad de estos bienes reside en la organización y sus componentes deben responder del uso de dichos bienes,

h) Los actos administrativos, las decisiones y cualquier otro tipo de manifestación de voluntad de contenido normativo asumen una forma escrita y como tales deben ser archivados.<sup>10</sup>

El planteamiento de los postulados antes señalados hacen de la burocracia una organización altamente eficiente y eficaz, lo que conlleva a la administración pública a resultados altamente

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp 16-17.

calificados por la propia sociedad, tendiéndose un puente más firme de convivencia social y política entre sociedad y Estado. Sin olvidar que la actividad de la administración pública está afectada en mayor medida que la privada, por las relaciones con el exterior, que es en lo que reside quizá una de las razones fundamentales del uso del término público.

Este término, tal y como se ha usado hasta ahora, ha servido para identificar el carácter de la actividad desarrollada por las instituciones administrativas, la naturaleza de los fines que estas persiguen y la particular fisonomía que el trabajo de los entes que actúan en posición de superioridad respecto de los representantes de intereses individuales adquiere.

Ha llegado el momento de usar el término público en su función de sustantivo, para examinar de cerca la relación entre los ciudadanos y los administradores de la cosa pública. El examen, por ello, prescinde de los principios y de las garantías que el adjetivo público confiere al sistema administrativo de un país con el fin, en cambio, de penetrar en la esencia de esta relación entre la administración y los terceros. Consideramos como terceros a la suma de individuos que representan intereses y necesidades colectivas, de donde se deriva la razón de ser de la acción pública y a los que el administrador público debe, en último término, rendir cuentas con los medios establecidos por el sistema constitucional vigente en un determinado país.

Es importante resaltar la fundamental diferencia entre administración pública y ciudadanos, lo mismo que entre administraciones privadas y público en general. En el primer caso el

público es condición necesaria para alcanzar los fines propios de la administración pública, que debe utilizar cualquier medio para que sus procedimientos no queden relegados a una publicidad exclusivamente formal, sino que adquieran un carácter público, con un significado para el público y que del público tomen sus fuerzas.

En el segundo caso una organización comercial o industrial considera al público y sus gustos como punto de llegada, por lo que difícilmente se plantea el problema de una publicidad de su actuación para realizar plenamente los fines económicos que su actividad preside; es decir, según el grado de publicidad de una cierta acción administrativa se caracterizan las relaciones entre la administración y su público, de tal forma que un organismo económico con fines públicos se plantea problemas que faltan, o que son de importancia secundaria para un organismo económico semejante pero de naturaleza privada.<sup>11</sup>

De aquí que en la administración pública el problema de sus relaciones con el ciudadano sea el principio y el fin de su actividad, y esto es tanto más cierto cuanto más se examina la estructura y las actividades de tales organismos en una sociedad de carácter democrático; empero, es igualmente importante esa relación en los sistemas totalitarios a pesar de que sus actividades se dirijan más bien a formar la opinión pública que a buscar en ella los presupuestos sustanciales del trabajo administrativo.

Desde la percepción de Mosher y Cimmino, las relaciones con el público no deben, sin embargo, concebirse de manera vaga

---

<sup>11</sup> Mosher y Cimmino, *op cit.*, p 420.

y general, dado que forman parte de todo el procedimiento administrativo y representan una función del total de la organización. Pueden, y deben, representar un sector específico de actividad administrativa, una parte esencial de la actividad directiva; deben de adquirir carácter técnico dentro de la organización y procurar detectar el fondo de las relaciones entre administración pública y ciudadanos; en otras palabras, estas relaciones se examinan a la luz de los criterios de un sistema de doble comunicación.

Los órganos de la administración pública efectúan mediante la actividad llamada relaciones públicas, un cierto número de operaciones casi todas de un grado técnico elevado; por ejemplo, intentan, mediante técnicas adecuadas, detectar las necesidades del público, conocer su intensidad, informar sobre los medios establecidos para su satisfacción y, sobre todo, se procuran con todos los medios a su disposición de la educación moral y civil que constituye uno de los presupuestos éticos de las instituciones públicas. Sin todo ello la administración pública no podría desarrollar eficazmente su propio trabajo y no podría conocer nunca los resultados que sus actividades alcanzan.<sup>12</sup>

Es necesario, pues, que los órganos de la administración pública descentralicen su acción y retomen de la opinión pública su quehacer, a fin de corregir los eventuales errores y, sobre todo, revisar periódicamente los programas establecidos.

En este sentido la tendencia del desenvolvimiento de las administraciones públicas de cualquier país, para estimular y hacer provechoso el diálogo con el público, resulta hoy día mucho

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p 423.

más marcado, lo que significa que el administrador se ha dado cuenta no sólo de los deberes que él tiene hacia los terceros, en cuanto que está investido de una función pública, sino más bien de la necesidad de una mayor comprensión y colaboración del público hacia la administración, para que ésta actúe con eficacia.

En suma, educando e informando al público sobre todo aquello que lleva a cabo la administración pública es posible valorarla y, al mismo tiempo, cumplir con mayor eficacia; únicamente de esta forma se le proporciona al público la madurez social necesaria para apreciar los servicios o para criticarlos con conocimiento de causa.

Aunque es menester advertir que el problema de las relaciones con la sociedad no consiste solamente en la conducta de los funcionarios públicos, ni tampoco en la cortesía de los empleados ni en el aspecto más o menos acogedor de las oficinas ni mucho menos en las facilidades instrumentales que permitan el fácil acceso a las oficinas públicas, etcétera.

Todo esto tiene importancia en cuanto que concurre a crear un clima más idóneo para una buena relación entre el público y los administradores, pero el administrador debe sacar provecho de semejante estado de cosas, debe saber interpretar los datos obtenidos mediante un cuidadoso sondeo de la opinión pública respecto de los programas administrativos; en una palabra: debe intentar proporcionarle a la acción administrativa la auténtica razón de sus prerrogativas públicas, que no pueden ser otra cosa que el servicio de la colectividad.

Empero, un servicio que no se manifiesta en bienes tangibles e inmediatos podría ser infravalorado e, incluso, ignorado si la administración pública no se preocupase de dar a conocer su contenido y su relación instrumental respecto de otros fines ante los ojos de la opinión pública, que pasarían inadvertidos y se seguiría teniendo un déficit de confianza, hasta poner en entredicho a las instituciones públicas.

Es evidente que, habida cuenta de la naturaleza de la actividad administrativa pública, cualquier iniciativa de ésta respecto de las relaciones públicas reforzará los ideales políticos facilitando el trabajo de los gobiernos. No obstante, es preferible examinar el contenido de esta relación desde un punto de vista más inmediato, más concreto y, por tanto, más instrumental para la actividad de los administradores públicos.

En definitiva, el administrador tiene necesidad de la colaboración del público y ello no porque trate de inducirlo a adquirir un producto o a preferir esta o aquella marca de cigarrillos, sino porque concretamente es mediante el público como se conoce el grado de la utilidad de su trabajo, el índice de perfección de las leyes que debe de ejecutar y el apoyo indispensable (sobre todo en un régimen democrático) para justificar su propia existencia, o al menos para conservar inalterable su prestigio.

Con respecto a la democracia, Dwight Waldo hace referencia a una propuesta de Ludwig von Mises, por la que aclara que

la democracia supone la supremacía de la ley. Si fuera de otro modo, las personas que ocupan cargos serían unos déspotas irresponsables y arbitrarios y los jueces resultarían

unos *cadies* inconstantes y caprichosos. Los dos pilares del gobierno democrático son la primacía de la ley y el presupuesto. La primacía de la ley significa que ningún juez o funcionario tiene derecho a entrometerse en cualesquier asunto o condiciones individuales a menos que una ley válida lo obligue o lo faculte para ello.<sup>13</sup>

Las normas y los reglamentos no son simplemente medios de protección para el pueblo y para salvaguardar los hechos del ciudadano y su libertad, son también medidas para ejecutar la voluntad de la suprema autoridad. La administración burocrática es una administración obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior; la tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones.

No es exagerado afirmar, en efecto, que el criterio concreto de medición de la naturaleza y calidad de una administración pública está en los individuos que en ella prestan servicio y en las actitudes que adoptan para el cumplimiento de tan importante misión.

Por consiguiente, los sistemas mediante los que se provee a la conducción de sus problemas, a la disciplina de la relación de empleo, al reconocimiento de sus motivaciones, etcétera, constituyen el punto crucial de toda la materia.

La actividad de los servidores difícilmente puede separarse del sistema social que le ha suministrado valores y tradiciones, convicciones y criterios de valoración de las relaciones sociales.

---

<sup>13</sup> Mises, *Administración burocrática*, en. Waldo, Diwight, *Administración pública, la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, p 69.

En lo concerniente a la administración de personas, el gran pensador germano Max Weber emite una concepción doctrinal de sumo interés y, pese a la época en la que fue escrita, de plena vigencia:

- a) La libertad personal de cada uno de los funcionarios está subordinada, únicamente, a los deberes propios de su oficina, que son de tipo impersonal.
- b) La organización de los individuos se hace mediante la jerarquía de las oficinas, perfectamente definida.
- c) La existencia de una determinada esfera de competencia, legalmente atribuida a cada oficina.
- d) La naturaleza contractual de la relación entre el aspirante al empleo público y la administración, así como la consiguiente afirmación de una voluntad libre en los contrayentes.
- e) Selección de los candidatos de acuerdo a los requisitos profesionales poseídos y comprobados por medio de exámenes o valoración de títulos.
- f) Retribución en dinero mediante sueldo y, en la mayor parte de los casos, reconocimiento del derecho a pensión. Sólo en casos especiales el ente, dador de trabajo, puede rescindir el contrato, mientras que el funcionario conserva la facultad de hacerlo en cualquier momento. Los sueldos se miden de acuerdo con el grado ocupado en la jerarquía y, a tal criterio, pueden añadirse el de la naturaleza de las funciones desarrolladas y otros coeficientes relacionados con el estado social del funcionario.
- g) Predominio o exclusividad del empleo público respecto de otras eventuales ocupaciones del sujeto.
- h) El empleo público como base para el desarrollo de una carrera, mediante un sistema de ascensos por antigüedad o

por mérito, o por los dos sistemas, precedidos de juicios o notas de calificación.

i) Prohibición de usar su oficina como casa propia; bajo ningún título puede cederla o recibirla mediante transferencia de bienes.

j) Subordinación del funcionario a una rígida disciplina y control en su conducta en la oficina.<sup>14</sup>

Al concluir este tema, es preciso advertir que para afrontar la grave crisis socio-económica que padece la humanidad, el Estado contemporáneo requiera, hoy más que nunca, de una burocracia fundamentada en esos postulados de Weber que la concebía como

el instrumento más eficiente de administración a gran escala que jamás se haya desarrollado.<sup>15</sup>

Los problemas que sobre todo las naciones en proceso de desarrollo padecen han sido agrandados por la incapacidad administrativa del Estado, que lejos de propiciar el modelo burocrático de Weber, ha mantenido y afianzado la permanencia del partido en la gestión del gobierno, auspiciando así la secuela de ineficiencia y corrupción que flagela a la administración pública; de ahí el concepto peyorativo que actualmente se tiene de la burocracia estatal.

Hasta aquí hemos querido fundamentalmente establecer el carácter público de la actividad desarrollada por las administraciones gubernativas, para concluir que el administrador que no res-

---

<sup>14</sup> Citado por Amaro Guzmán, *op cit*, pp 17-19.

<sup>15</sup> *Ibid.*

ponde a las exigencias del público, según los términos de su misión, no es un buen administrador; quizá podría serlo si la propia actividad se desarrollase en el sector privado, pero no lo es en el sector público, donde es importante tener en mente la suma total de exigencias colectivas manifestadas mediante múltiples procesos políticos y, por consiguiente, anticipadas por la entera colectividad más que por la clientela específica de este o aquel ministerio.

En una sociedad compleja como en la que vivimos, la tarea del administrador público es bastante difícil, puesto que los fines que persigue su actividad son siempre vagos y no susceptibles de definir con precisión; por eso les corresponde a las instituciones públicas acercarse cada vez más, merced a la acción desarrollada cotidianamente, a los ideales que las bases principales del ambiente social donde viven representan.

Tal como ha podido observarse, la auténtica posición social del servidor público es, por lo regular, más elevada cuando, como en los viejos países civilizados, prevalecen las condiciones siguientes:

- una fuerte exigencia de que la administración la lleven personas competentes;
- una fuerte y estable diferenciación social donde el ejercicio de un cargo derive principalmente de estratos privilegiados social y económicamente a causa de la distribución social del poder; o
- donde el ejercicio del cargo derive de lo costoso de la preparación exigida y las convenciones relativas a la categoría social que lo realcen.

La posesión de títulos profesionales -que ha de estudiarse en otro lugar- suele estar relacionada con la aptitud para el cargo. Naturalmente que esos títulos o diplomas respaldan el elemento de *categoría* en la posición social del funcionario.

Hasta aquí hemos hablado de la neutralidad, de la eficiencia y del profesionalismo; pero ello no ha resuelto, ni podrá resolver, problemas conexos a la obediencia, a la lealtad política, a la felicidad y, en una palabra, a la medida de control sobre la obra de los funcionarios públicos. Ya no estamos ante el simple esquema conceptual del déspota absoluto; hoy prácticamente se ha abandonado la idea de un control legislativo directo sobre el servicio público, dejando aparte la idea central de la soberanía.

En la actualidad se tiende a considerar que el servicio público esta a disposición del pueblo, que es deseado por éste y que opera para él; la idea de una dependencia directa del monarca, del dictador o de un determinado parlamento ha sido refutado definitivamente; no obstante, a pesar de ser fascinante, esta perspectiva del pensamiento político moderno encuentra su dificultad de actuación concreta: de hecho, ¿qué mecanismo, a excepción del voto, permite manifestarse a la voluntad del pueblo?; ¿de qué modo, o a través de qué medios, se puede hacer que los administradores respondan directamente ante el pueblo de sus acciones?

El principio es, por consiguiente, rico en incógnitas y peligros. ¿Quién si no los mismos servidores determinan lo que es bueno para el pueblo e interpretan lo que él quiere? Sin mecanismos idóneos, este concepto de la responsabilidad burocrática directa ante el pueblo podría convertirse en el santo y seña para una

cómoda irresponsabilidad de los servidores públicos y para un despotismo administrativo.

El movimiento de reforma dirigido a reivindicar la neutralidad política de los funcionarios del Estado acarrea otros problemas. Uno de ellos surge del énfasis llevado sobre la carrera, sobre la seguridad del empleo, sobre la continuidad y estabilidad de las organizaciones administrativas como medio para defender a los servidores públicos de toda la penetración de la naturaleza política; ahora bien, esta continuidad y estabilidad de la organización administrativa pueden determinar, con el tiempo, una peligrosa actitud conservadora, contribuyendo a la tan lamentada rigidez burocrática.

El servicio público puede resultar una buena barrera contra cualquier anhelo innovador, incluso cuando las exigencias de reforma y de renovación estén determinadas por apremiantes necesidades históricas; otro peligro reside en el hecho de que un empleo público inmune a las vicisitudes de la política pueda, con el paso del tiempo, resultar completamente insensible a las presiones del cuerpo social.

Tomando en cuenta que en muchos casos hoy se dedica una atención cada vez mayor al problema de la relación del servicio público con los cambios políticos (así como el problema del control sobre la actividad de los funcionarios en ambientes políticos diferentes), derivamos que las democracias contemporáneas tienen un objetivo preciso, aunque difícil de realizar: garantizar la evolución y la eficiencia de dicho empleo, mante-

niéndolo al mismo tiempo sensible a los cambios externos y a las instancias de la colectividad.<sup>16</sup>

En otras palabras, el problema reside en un posible compromiso entre exigencias de estabilidad del empleo público frente a las necesidades dinámicas ínsitas en la realidad social; para profundizar el conocimiento del problema y trazar las posibles vías para la solución del dilema, es oportuno describir en síntesis las más importantes tendencias recientemente manifestadas en este sector.

La primera, y quizá la más evidente se debe al creciente aumento de los cuadros administrativos públicos, fenómeno que se ha verificado casi en todas partes, ya sea que se examine en valores absolutos o que se compare en proporción al grado de desarrollo de la clase trabajadora propiamente dicha.

El desarrollo del servicio público en lo que Cimmino y Mosher han manifestado mediante numerosos cauces, subrayando en cada uno su importante función social, ha hecho posible la expansión de las actividades públicas en casi todos los aspectos de la vida social y económica; si tiempo atrás las funciones públicas se referían a problemas de seguridad y a protección interna y externa, hoy ningún aspecto de la realidad social puede sustraerse al interés público, cuya manifestación palpable radica precisamente en la intervención directa o indirecta de los poderes públicos.

Se tiene la tendencia de llamar a la administración pública para todo lo relativo al desarrollo económico general; paulatinamente el gobierno va asumiendo responsabilidades cada vez mayores en el campo de la asistencia pública, en el de la explotación, en

---

<sup>16</sup> Mosher y Cimmino, *op cit*, p 443.

el empleo racional de los recursos naturales, en el campo científico y en cualquier otro sector de la actividad socialmente relevante.

Los asuntos de gobierno, por tanto, no pueden considerarse extraños a la vida social, ya que han penetrado en todos sus aspectos; de ahí que resulte lógico e inevitable el interés de la sociedad hacia la preparación y la formación ética y profesional de los individuos que entran a formar parte de sus administraciones.<sup>17</sup>

El aumento de los servidores es consecuencia del desarrollo de las instituciones administrativas; el servicio público se ha desarrollado en extensión y profundidad, los órganos de los Estados contemporáneos presentan organizaciones complejas de alcance extraordinariamente grande, capaz de hacer palidecer a las más importantes sociedades.

Bastaría, quizá, el único alcance de las administraciones públicas contemporáneas para subrayar la importancia del problema de la responsabilidad y del control democrático de los cuadros administrativos. Su mayor alcance se traduce en términos de una compleja jerarquía y una vasta competencia territorial; en otras palabras, el control democrático de los cuadros administrativos significa una estructura muy complicada tanto vertical como horizontal, lo que a su vez determina mayores dificultades de comunicación (no sólo en las formales, sino también en el intercambio de ideas, las actitudes o las simpatías, por ejemplo).

Hay quienes se preguntan de qué modo una nueva idea, un nuevo procedimiento o una reforma completa pueden impregnar un organismo que alberga centenares de millones de personas; de

---

<sup>17</sup> *Ibid.* p 444.

qué manera se pueden influir los comportamientos de tantos individuos y cuánto tiempo se precisaría para operar la sustitución de los objetivos existentes por otros nuevos, cuando la estructura administrativa es tan mastodóntica.

Cabe hacer notar que muchas veces el incremento de los cuadros administrativos es relativo, considerando que algunos países, principalmente subdesarrollados, muestran una tendencia desmedida a su centralización en determinadas áreas y dejan a otras con carencias humanas significativas, lo que hace que muchas veces el aumento de servidores públicos en los aparatos gubernamentales no sea más que un espejismo.

El aumento de plantillas como factor de desarrollo del servicio público en la época contemporánea hace eco a una segunda tendencia: la especialización individual.

Weber explica que el ser funcionario obedece a una *vocación*, lo que demuestra, primeramente, la necesidad de seguir un riguroso curso de preparación que exige una plena capacidad de trabajo durante largo tiempo y, en general, un examen especial obligatorio cuyos requisitos son previos para ocupar el cargo; además de que lo característico de la posición de un servidor público son sus deberes, que determinan la estructura de sus relaciones de manera legal y real.

El desempeño de un cargo no se considera como una fuente de ingresos que pueda explotarse para obtener rentas o emolumentos, como ocurría durante la Edad Media o en los albores de los tiempos modernos; el desempeño de un cargo tampoco está

considerado como un cambio de servicios por su equivalente en dinero, como ocurre en los contratos de libre trabajo.

Aceptar un cargo, incluso en la economía privada, es tanto como aceptar una obligación específica de fiel manejo o administración a cambio de su existencia; es forzoso, por la índole concreta de la moderna lealtad a un cargo, en el tipo puro que la relación que se establezca no sea con respeto a una persona, como ocurre con la fidelidad de un vasallo o un discípulo en las relaciones de fidelidad, feudales o patrimoniales: la fidelidad moderna se refiere a finalidades impersonales o funcionales.<sup>18</sup>

En principio, esta perspectiva comprende que las funciones oficiales se separan de las personales; el funcionario es *el primer servidor* del Estado, por lo que generalmente presupone una preparación concienzuda y especializada. La actividad oficial exige plena capacidad de trabajo del funcionario, sin tener en cuenta el hecho de que sus horas de oficina estén firmemente delimitadas.

En el plano político, las reacciones son un indicador de lo que puede estar ocurriendo en la lucha por el poder y la negociación; si el servidor público aprende a gobernarse a sí mismo, entonces tiene mayor posibilidad de enfrentar con éxito los retos que le imponga la sociedad. Desterrar del trato y la conducta políticas el odio, el ánimo de venganza y el apasionamiento en torno a los asuntos de Estado es situación que los servidores públicos no deben soslayar.

Para el servidor público, la conciencia del hombre de Estado está por encima de cualquier partidatismo o influencia del

---

<sup>18</sup> Waldo, *op cit*, p 61.

ánimo; no ser propenso a reaccionar por impulso o como producto de la mediatez es deber del servidor público para asegurar la feliz conservación del Estado, de otro modo, no es posible que se consiga gobernar con resultados favorables.

Lo anterior acontece con la versión de Diego Saavedra que enfatiza la importancia para el cultivo de las ciencias, sin embargo, en ningún momento es partidario de que el hombre de Estado se caracterice por ser dueño de una formación enciclopédica. Conocedor de las vicisitudes que se derivan en la política, señala:

los ingenios muy entregados a la especulación de las ciencias son tardos en obrar y tímidos en resolver, porque a todos hallan razones diferentes que los ciega y confunde.<sup>19</sup>

## **5.2 Ética personal del servicio público**

Tomar decisiones es algo cada vez más complicado a medida que la civilización avanza, explica Appleby.<sup>20</sup> En la cosa pública -y si realmente se quiere dar a entender lo que se expresa al hablar de democracia- gran parte de la materia determinante del juicio necesariamente tiene que derivarse de la propia sociedad.

A la sociedad se le puede guiar, enseñar y persuadir, gran parte de ello depende de quienes ejercen la función pública; pero

---

<sup>19</sup> Saavedra Fajardo, *op cit*, p 103.

<sup>20</sup> Appleby, Paul H, *op cit*, p 416.

los servidores públicos sólo pueden ejercer la discreción en nombre de un pueblo cuando obtienen una gran parte de su sabiduría, derivándola de la sociedad cuando son agudamente sensibles a la sociedad y ésta puede tener como responsables a los servidores.

Tanto profesional como académicamente, la administración pública se distingue por su preocupación por la conducta de los asuntos públicos en bien del interés común. Para que pueda distinguirse, la administración pública debe estar profundamente relacionada con todo el contenido de la teoría política y social; quienes la ejercen, no sólo deben tener conocimientos, sino también la capacidad para comprender, sabiduría eminentemente humana, totalmente terrena y, al mismo tiempo, dotada de aspiraciones elevadas.

De este modo, dice Appleby que la convicción se finca en la esperanza de que prepararse profesionalmente para la administración pública no quiere decir ocuparse de producir inventores de artilugios o sabuesos del procedimiento, sino estadistas administrativos. Es imprescindible que la educación para los servicios públicos se vincule con una filosofía del servicio público, puesto que el primer elemento esencial para una mejor actuación pública estriba en comprender a la propia sociedad y a los individuos que la componen, el segundo busca comprender la política y el gobierno; mientras que el tercero, aspira a comprender la conducta de los asuntos en las instituciones organizadas.<sup>21</sup>

En contraste, es de esperarse que en una democracia del bienestar le correspondan a los servidores las tareas más impor-

---

<sup>21</sup> Platón, *La república*, p 428.

tantes, como podrían ser, comprender las fuerzas impulsoras de los intereses de grupo dentro del proceso social y luego trasladarlas al proceso de crecimiento del bien común, unido a las fuerzas dinámicas de la sociedad en todas sus dimensiones.

Esto nos hace pensar que debería estar fuera de toda duda que la justicia social está en la encrucijada de las decisiones políticas mundiales del futuro. ¿Quién si no las instituciones y los servidores públicos habrán de estar dispuestos a modificar, en vista de esta situación, la economía del bienestar de las democracias, llevándola hacia las indudables y perentorias exigencias de la justicia social de alcance universal?

Al respecto Messner comenta que, aún si se les concediera a los servidores públicos esta posición clave en las decisiones que hayan de adoptarse en un futuro próximo, tan fundamentales para el destino de la sociedad, se está muy lejos de verlos en el papel de *guardianes*, tal como Platón asigna la primera responsabilidad del Estado, según la cual

la dirección del Estado no aconseja sobre cualquier asunto estatal concreto, sino sobre el Estado en cuanto totalidad, y sobre cómo debe comportarse óptimamente en su actitud interna, así como en la externa hacia otros Estados.<sup>22</sup>

Dentro de este proceso, el carácter especial de las obligaciones públicas, tanto el peso que tienen sobre los resultados como sobre la imparcialidad, refleja su falta de personalidad en cuanto a la acción pública: desde su alcance y su falta de individualidad, hasta su es-

---

<sup>22</sup> Messner, Johannes. *El funcionario*, p 304.

estructura institucional. A lo largo de este capítulo hemos tratado de explicar esas diferencias como resultado de las aplicaciones directas a las restricciones morales básicas de las instituciones públicas y, por ende, de las funciones públicas que los individuos pueden ejercer.

Estas dos fuentes de la moral pública marcan los límites de lo que puede hacer un servidor público en la dirección de su cargo, aunque sirva a intereses institucionales. Thomas Nagel explica que hay tres razones para olvidarse de estos límites.

En primer lugar, las restricciones para utilizar el poder público en beneficio personal pueden parecer un amortiguador moral que aísla, se hace oficialmente del aprobio moral. En segundo, el hecho de que quien detenta un puesto público acepta una obligación con un grupo particular, puede ayudar a pensar que está obligado a no considerar nada excepto el interés de ese grupo. En tercero, la moral impersonal de las instituciones públicas y la especialización moral que aparece inevitablemente, dada la complejidad de las acciones públicas, naturalmente conduce al establecimiento de muchos puestos, cuyos términos de referencia son fundamentalmente consecuencialistas. El no prestar al contexto la atención que es necesaria para legitimar estos puestos puede llevar a que se rechacen todos los límites a los medios que se consideren justificados por fines mucho mayores.<sup>23</sup>

También explica Nagel que la moral pública, aunque no se deriva sustancialmente de la moral privada, se aplica a los individuos. Si uno de ellos asume un cargo público, de antemano sabe que está aceptando ciertas obligaciones, ciertas restricciones y ciertas limita-

---

<sup>23</sup> Nagel, *op cit*, p 110.

ciones a lo que puede hacer. Como cualquier obligación, este paso encierra el riesgo de que se le pida que obre de manera incompatible con otras obligaciones o principios que acepta.

A pesar del carácter impersonal de la moral pública y de sus complejas aplicaciones a instituciones donde se divide la responsabilidad, Nagel no sólo señala cómo deben diseñarse estas instituciones, sino cómo debe obrar la gente que pertenece a ellas: alguien que haya cometido algunos errores públicos en el ejercicio de su cargo puede ser tan culpable como un criminal privado. A veces los defectos morales de la institución por la que actúa absorbe parcialmente su responsabilidad, pero lo verosímil de esta excusa es inversamente proporcional a la fuerza e independencia del actuante.

Los servidores públicos, en este sentido, aceptan obligaciones especiales para servir de manera más o menos bien definida a los intereses que sus cargos deben fomentar; al hacerlo, simultáneamente reducen su derecho a considerar otros factores, ya sea de sus intereses personales o de otros más generales sin relación con la institución o con su cargo dentro de ella.

En fin, el servidor público especializado, piedra angular del Estado, es un producto muy antiguo en las más diversas culturas; sólo que en ningún país de época alguna se ha visto, de modo tan inexorable que el servidor público esté como en occidente, sentenciado a reducir toda la base de orden político, económico y técnico en las angostas normas de una organización de servidores públicos especializados, ya sea estatales, técnico comerciales y, en

especial, jurídicos, como titulares de las más trascendentales acciones de la vida social.

El occidente es, también, el único que ha conocido el *Estado* como organización política de acuerdo con una *constitución* establecida, a un derecho estatuido y con una administración a cargo de servidores especializados, conducida por reglas racionales positivas: las *leyes*. Todo esto, fuera de occidente, se ha conocido de modo rudimentario, carente siempre de este fundamental acoplamiento de los decisivos elementos que le son peculiares.

En cuanto a lo pasado, Weber anuncia que entre los factores de formación de mayor importancia de la conducta destacan: la fe en los poderes mágicos y piadosos y el consiguiente concepto de la obligación moral.<sup>24</sup>

La observación de Eggleston es certera: el servidor público se sabe sometido a los imperativos de una doble moral: la que rige para su vida privada y la que rige su actividad pública;<sup>25</sup> en este último sentido el servidor público ve ligada su actuación a la *ley del éxito*, correspondiente a su vez a la *ley de las expectativas* de los que pertenecen a su asociación y mediante la cual ejercen presión sobre el servidor público.

La ley de éxito es decisiva para presionar al servidor público sobre las decisiones económicas y sociales, políticas y administrativas. En todo ello, como dice Eggleston, opera de modo importante el interés peculiar de la asociación.<sup>26</sup> En cuanto a las

---

<sup>24</sup> Weber, *op cit*, p 15.

<sup>25</sup> Citado por Messner, *op cit*, p 323.

<sup>26</sup> *Ibid*.

fuerzas de índole objetivo (legal, que ponen determinados límites a las metas que se proponen asociaciones y servidores, así como a sus acciones), ciertamente estas fuerzas no otorgan en modo alguno una protección suficiente al campo del interés general.

Por ello, no impiden tampoco que la moderna democracia conozca grupos con prerrogativas que, al igual que las clases o estamentos sociales privilegiados de sociedades de antaño, detentan posiciones de poder y las utilizan en provecho de sus intereses materiales y políticos. Pero también se ha evidenciado que es precisamente la democracia, en comparación con sociedades anteriores, la que realiza, en grado progresivo y más perfecto, una marca esencial del bien común; asimismo, que en el proceso para realizar el bien común, las asociaciones y los servidores públicos son parte fundamental.

La asociación y el servidor público, al igual que el hombre de negocios, el obrero o el académico están poco o nada obligados a ver en el bien común el motivo primario de su quehacer, pero si tal cosa fuese exigible, mal habría de verse la moral de la sociedad. De hecho, tanto el grupo como el individuo están justificados en su actitud de dejarse llevar por la aspiración hacia lo mejor posible para su interés propio.

Por ello, el interés general es el supremo principio axiológico de la ética de la responsabilidad, o lo que es igual, principio ordenador y regulador de la actuación general en el campo de la vida pública y social.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Messner, *El funcionario*, p 326.

El campo de la vida pública es asimismo la vida social, en tanto que es preciso resolver cuestiones que afectan a todos por igual. El pensamiento y la actuación en pro del interés propio no significa para el ciudadano corriente, ni mucho menos para el servidor, una renuncia a la responsabilidad; renuncia que comienza para ambos justamente donde una acción cualquiera perjudica al bien común.

Sea como sea, la conclusión es que el servidor público, a causa de la duplicidad de su posición entre el interés de grupo y el interés general, muchas veces se ve forzado a traspasar los límites impuestos a sus acciones por el interés general; empero, también se puede demostrar, que los imperativos del interés general resultan determinantes de su actuación en cualquier orden.

Todo arte y toda investigación científica, lo mismo que toda acción y elección, parecen tender a algún bien, y por ello definieron con toda pulcritud el bien los que dijeron ser aquello a que todas las cosas aspiran.<sup>28</sup>

Desde el momento en que la política se sirve de las demás ciencias y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, al punto de ser por excelencia el bien humano; por más que este bien sea el mismo para el individuo que para la ciudad, es con mucho cosa mayor y más perfecta la gestión y salvaguarda del bien de la ciudad. Es cosa amable hacer el bien a uno solo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y a las ciudades, sen-

---

<sup>28</sup> Aristóteles, *Ética nicomaquea*, p. I.

tenció Aristóteles: a todo ello tiende pues esta indagación actual, incluida de algún modo entre las disciplinas políticas.

Lo bueno y lo justo, de cuya consideración se ocupa la ciencia política, ofrecen tanta diversidad y tanta incertidumbre que ha llegado a pensarse que sólo existen por convención y no por naturaleza; sin embargo, el servicio público, como práctica de la ciencia política, se encamina por naturaleza y por convicción a realizar el bienestar social adquiriendo así su materia y su razón de ser.

En este sentido, el fin de la ciencia política no es el conocimiento sino la acción, único bien al que tiende la ciencia política y que será, por tanto, el más excelso de todos los bienes en el orden de la actividad humana; acuerdo casi unánime pues tanto la mayoría como los espíritus selectos llaman a ese bien la felicidad y suponen que es lo mismo vivir bien y obrar bien que ser feliz, aunque la esencia de la felicidad es cuestión disputada.

En este plano, los espíritus selectos y los hombres de acción identifican a la felicidad con el honor: éste es, puede decirse, el fin de la vida política. El honor, sin embargo, parece ser un bien hartamente superficial para ser el que se busca, pues manifiestamente está más en quien da la honra que en el que la recibe, por tanto, el verdadero bien debe ser algo propio y difícil de arrancar de su sujeto.

Los que persiguen los honores, lo hacen al parecer para persuadirse a sí mismos de su propia virtud, y así procuran ser honrados por los hombres prudentes y que el honor se les discierna precisamente por la virtud, con lo que dejan ver claro que aun en

su propia estima la virtud es un bien superior a la honra: por lo dicho, podría creerse que la virtud es el fin de la vida política.

De acuerdo con esta interpretación, el hombre feliz es el que vive bien y obra bien, pues virtualmente se ha definido a la felicidad como una especie de vida dichosa y de conducta recta. Los caracteres que suelen exigirse para construir la felicidad, para unos parecen apoyarse en la virtud, para otros en la prudencia, para otros más en una forma de sabiduría y hay para quienes la felicidad es todo eso, o parte de eso, con placer o sin placer, además de los que aún añaden la prosperidad exterior como factor concomitante.

Dentro de este enfoque, la felicidad reclama también los bienes exteriores: muchos actos se ejecutan por medio de instrumentos, por amigos, por la riqueza o por la influencia política. La felicidad parece exigir un suplemento de prosperidad tal como el que queda descrito; de ahí que algunos identifiquen la felicidad con la fortuna, así, la felicidad, en palabras de Aristóteles, es una de las cosas más divinas puesto que el premio y el fin de la virtud es, con toda evidencia, algo supremo, divino y bien aventurado. Todo de acuerdo con el fin de la política que es el bien supremo; ahora bien, la política pone mayor cuidado en hacer a los ciudadanos de tal condición que sean buenos y obren buenas acciones.<sup>29</sup>

En este caso, si se alaba al justo, al valiente y en general a la persona buena y a la virtud, es por motivo de sus actos y de sus obras. De la virtud hay alabanza porque ella hace practicar las bellas acciones; el verdadero hombre de Estado parece que ha de

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p 17.

ocuparse de la virtud más que de otra cosa alguna, desde el momento que quiere hacer de sus conciudadanos hombres de bien y obedientes a las leyes, consideración propia de la ciencia política. Por ello resulta legítimo que la virtud que se debe considerar es la virtud humana, ya que el bien y la felicidad que se busca son el bien humano y la humana felicidad. Entendiéndose por virtud humana la del alma, y por felicidad una actividad de ella.<sup>30</sup>

Ante tales aseveraciones, es importante que el servidor público posea algún saber de las cosas del alma; es preciso que el servidor público estudie lo relativo al alma en razón de las virtudes. En el alma hay una parte irracional, y otra dotada de un principio racional, en la primera hay además una parte común a todos los vivientes: el principio de la nutrición y del crecimiento.

Sin embargo, la parte irracional de algún modo se deja persuadir por la racional, tal como lo revelan las amonestaciones y todo género de reproches y exhortaciones. Si de esta parte se debe decir también que posee la razón, doble será a su vez la parte racional: una la que posee la razón propiamente y en sí misma; otra, la que escucha la voz de aquella como la de un padre.

Atendiendo a esta diferencia se divide la virtud. A unas virtudes se les llama intelectuales; a otras morales. Intelectuales son, por ejemplo, la sabiduría, la comprensión y la prudencia; morales, la libertad y la templanza.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp 23-25.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p 27.

De esta manera, cuando se refiere al carácter moral de alguien no se dice de él que sea sabio o comprensivo, sino que es apacible o temperante, sin que por ello se deje de alabar al sabio por la disposición habitual que le es propia. A las disposiciones dignas de alabanza se les llama virtudes.

Por todo lo anterior, el hombre de gobierno debe reconocerse en la historia política como el hombre noble, porque debe tener una visión recta, mesurada y cálida de las cosas de Estado y no dar cabida a la mala pasión ni al resentimiento o a la mezquindad, como tampoco a la arrogancia, enfermedad profesional que aqueja a menudo a los que mandan en los países. Estar equipado para el liderazgo moral que reclaman los pueblos es una exigencia insalvable en estos tiempos.

Los servidores públicos encargados de gobernar la comunidad deben apoyarse en el interés general, por lo que deben ser personas selectas, inteligentes y virtuosas; tal como el pensamiento socrático identifica la sabiduría con la virtud.

En consecuencia, dentro del pensamiento político de Platón, crece la filosofía moral política determinando los fines del Estado para obtener la justicia y la virtud; por eso explica que en la comunidad política debe privar una clase que tenga a su cargo la defensa o dirección de esa comunidad: es la clase de los guerreros, y dentro de ella, la de más alta jerarquía, la constituida por los dirigentes de la *polis* llamados *reyes filósofos* quienes deberán tener la más grande preparación y sabiduría, siendo excelentes de alma y cuerpo: ambas clases, guerreros y filósofos, integran el grupo de los guardianes.

No obstante la moral y la eficiencia individual dependen en gran parte de la ideología y la voluntad para que el sujeto busque la realización de determinados fines. En gran medida, esta perspectiva refleja que la virtud, como señala acertadamente Aristóteles, no es un acto completo sino apenas una disposición habitual, algo medianero entre el acto propiamente dicho y la potencia indiscriminada, común a todos los hombres, para proceder en este o aquel sentido.

Y es que a Aristóteles le preocupa no sólo la suposición interior, sino el acto completo, el acto pleno y rotundo como la esfera parmenídica que, en casi todas las virtudes morales, recae sobre cierta materia forzosa para su cumplimiento.<sup>32</sup> Si se mira bien, la ética aristotélica vendría a ser, bajo cierto aspecto, el desarrollo conceptual de la intuición heraclitana: la idea de que la verdadera felicidad humana radica en la formación del carácter, en la estructura de un *ethos* virtuoso y activo.

Siendo la virtud intelectual y moral, la primera le debe sobre todo al magisterio su nacimiento y su desarrollo, por lo que requiere de experiencia y de tiempo; mientras que la virtud moral es fruto de la costumbre, de donde ha tomado su nombre por ligera inflexión del vocablo. Es claro que ninguna de las virtudes morales germina en la persona de manera natural; las virtudes, por tanto, no nacen por naturaleza ni contrariamente a la naturaleza, sino que siendo naturalmente capaces de recibirlas se perfeccionan en el individuo por la costumbre.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p XLVIII.

Por eso, todo lo que la naturaleza proporciona se recibe primero como potencialidades y luego se traduce en actos, que se manifestará en los sentidos: no por mucho ver o por mucho oír se adquieren las facultades sensibles, antes al contrario: se utilizan por el hecho de que existen. Las virtudes, en cambio, se adquieren ejercitándolas, como pasa con las artes y los oficios; con esto queremos decir que los hombres se hacen justos haciendo actos de templanza, y valientes ejercitando actos de valentía.

Según testimonio de lo que pasa en las ciudades, donde los legisladores hacen que los ciudadanos contraigan hábitos para hacerlos buenos, en eso consiste la intención de todo legislador. Los que no lo hacen bien yerran el blanco, pues es en ello en lo que el buen gobierno difiere del malo: en una palabra, de los actos semejantes nacen los hábitos.

Tres cosas hay en el alma que dirigen la acción y la verdad: la sensación, el entendimiento y la tendencia o apetito. La sensación no es principio de ninguna acción moral, ya que la virtud moral es un hábito electivo y la elección un apetito deliberado; de ahí que sea indispensable que la razón deba ser verdadera y la tendencia recta, si es que la elección ha de ser buena y las mismas cosas ha de aprobar la razón y perseguir la tendencia.

Cinco son las virtudes por las que afirmando o negando, el alma alcanza la verdad: arte, ciencia, prudencia, sabiduría e intuición. La ciencia es un hábito que se demuestra con todos los demás caracteres que se le atribuyen a lo analítico; el arte es, cierto hábito productivo acompañado de razón verdadera; la prudencia, un hábito práctico verdadero acompañado de razón

sobre las cosas buenas y malas para el hombre; la sabiduría es a la par institución y ciencia, como si la ciencia fuese la cosa más alta y cabeza de todo saber.<sup>33</sup>

En contraste, Max Weber argumenta que los principios morales han sido enteramente desvirtuados, hasta darles un significado utilitarista,<sup>34</sup> es decir, la moralidad se considera útil porque deriva en crédito, además que a la puntualidad, al esmero y a la sensatez se le otorga el carácter de virtud, de donde podríamos deducir que para lograr esas virtudes basta con simularlas.

Para Benjamín Franklin,

eso sería un exceso inútil de tal virtud, despreciable por considerarse un derroche. Efectivamente el relato, en su *autobiografía*, de la *conversión* a esas virtudes, o las reflexiones acerca de los beneficios que la estricta observancia de una modestia aparente proporciona, junto con el hecho de disponerse a ocultar los propios méritos para captar la estimación unánime, todas y cada una de esas virtudes lo son realmente si favorecen a la persona, lo mismo que la apariencia de la virtud es suficiente cuando de ella se deriva el mismo efecto que con su práctica: inherente consecuencia del utilitarismo más riguroso.<sup>35</sup>

Este enfoque nos lleva a pensar que el beneficio no es un medio del que deba valerse el hombre para satisfacer material-

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp 134-140.

<sup>34</sup> Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, p 28.

<sup>35</sup> Citado por Weber, *Ibid.*

mente lo que le es de suma necesidad: el beneficio es aquello que él debe conseguir, pues esa es la meta de su vida.

En esta contribución, el sentido de la responsabilidad requiere un criterio que, por lo menos en lo tocante al trabajo y en la plena actividad, esté desligado de la imperecedera cuestión de relacionar la ganancia usual con el *máximum* de holgura y el *mínimum* de rendimiento; o, a la inversa, labora con el fin que lleva en sí el trabajo, en un sentido profesional. Semejante criterio ni puede existir ni puede forjarse a base de salarios de alto o bajo nivel, antes bien, es la lógica consecuencia de un proceso educativo que se imparte con intensidad.

Empero, es preciso señalar a quienes acaban de arribar a la abundancia fideicomisaria y la nobleza cedida, con vástagos cuyo proceder en las universidades o en el ejército tratan de opacar el origen de sus antecesores hasta constituirse en un producto decadente, que el tipo ideal, encarnado en algunos individuos dignos de ser considerados, en nada puede compararse con este tipo común o afinado del ricachón despreciable.

Uno detesta la ostentación, el lujo superfluo y la satisfacción que pudiera darle su poder: siente aversión hacia las señales externas de la consideración social que se le brinda debido a que lo hacen sentir incómodo; su conducta ofrece más pronto signos de un *ascetismo*.<sup>36</sup>

Según Appleby, las amenazas más graves para la buena sociedad no dimanan de los individuos, sino de las imperfecciones de los trámites institucionales. Bien cierto es, pero son situa-

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 43.

ciones que no se excluyen sino más bien se complementan convirtiéndose en factores determinantes para el buen o mal quehacer del servicio público.

En este sentido, y siguiendo el pensamiento de Appleby, la política y la jerarquía obligan a que los servidores públicos remitan los intereses privados y especiales a intereses más altos y más amplios. La política lo hace por la disciplina de la votación mayoritaria que, tanto a los políticos de la rama ejecutiva como a los legisladores, los obliga a intervenir el cálculo mayoritario para considerar las reclamaciones privadas.

La jerarquía lo hace poniendo en manos de los servidores públicos tanto la responsabilidad como la necesidad de homogeneizar y moralizar los intereses especiales que inevitablemente están representados en los escalones más bajos de la pirámide de organización, representados por su conducto. Tanto la política como la jerarquía son dispositivos cuyo fin es garantizar la responsabilidad ante el público en general; el público da a conocer su voluntad de muchos modos. La moralidad fundamental radica en que introduce reivindicaciones unitarias en el molino de las consideraciones pluralistas.<sup>37</sup>

Toca ahora hacer una revisión del gobierno en cuanto a su carácter moral, y qué mejor que hacerlo con palabras de una autoridad en esta materia como Paul H Appleby, quien asume una clara posición con referencia al gobierno; en este sentido:

---

<sup>37</sup> Citado por Bailey, Stephen. *Ética y servicio público*, en, Martín, Roscoe C, *Administración pública* pp 345-346.

es moral en cuanto induce a los servidores públicos a supeditar lo específico a lo general, lo privado a lo público, el interés preciso al servicio moral rudimentario. Toda decisión pública oral es una decisión en la que la acción se conforma a los procesos y símbolos hasta ahora creados para la protección general de la libertad política, en tanto esta es agente de la libertad más general.<sup>38</sup>

Los estudios de Appleby observan que la ética personal del servicio público está compuesta por actitudes mentales y cualidades morales. Ambas se complementan, pues la virtud sin la comprensión puede ser tan desastrosa como la comprensión sin la virtud. Con base en ello Stephen Bailey crea un modelo normativo de ética del servicio público.<sup>39</sup>

Estas actitudes mentales y cualidades morales corresponden a todos los servidores públicos de todas las ramas y todos los niveles de gobierno. Son tan afines a los jueces y a los legisladores como lo son para los funcionarios ejecutivos y administradores; son tan esenciales para el empleado de línea como para el de asesoría, para los funcionarios estatales y locales rezan lo mismo que para los nacionales e internacionales.

Los servidores públicos se necesitan tanto en el servicio militar como en el del extranjero y en otros órdenes, igual como se les necesita en el servicio civil de carrera y entre los funcionarios ejecutivos políticos. Naturalmente, dan por supuesta la virtud de probidad y los frenos institucionales puestos a la venalidad;

---

<sup>38</sup> *Ibid*, p 347.

<sup>39</sup> Cfr. Bailey, *Ibid*, p 345.

actitudes y cualidades genéricas sin las cuales la gran democracia no puede sobrevivir con todo su significado.

El impacto de esta ética personal del servicio público tiene entre sus manifestaciones al buen servidor con gran lealtad para su institución, lo que implica disposición para ceder buena parte de sí mismo a la disciplina. Aparte del interés egoísta de la paga, en la administración pública se tiene una oportunidad especial para un sentido de dedicación altruista e idealista; además de las lealtades a programas, funciones y profesiones determinados.

Algunas veces la satisfacción que el sentido de la capacidad brinda en el oficio que se ejerce configura un rasgo importante de motivación emocional. Después del carácter y la motivación, es menester considerar otras capacidades más estrictamente administrativas, a saber:

1. El más importante requisito individual de este orden es la buena disposición para asumir responsabilidades. Para los servidores públicos la simple disposición a aceptar obligaciones es, probablemente, la mejor de las condiciones exigidas; refleja una sobria confianza en sí mismo que evita las fallas de una ambición dilatada. No obstante, esta buena disposición requiere, además, incluir valor, disposición a correr riesgos y una actitud dinámica, no una simple habilidad para jugar a la segura o cuidar los detalles.

2. El segundo atributo fundamental quizá se deriva del primero. Este atributo es un comprobado poder de crecimiento; es decir, una capacidad que aumenta a ritmo batiente para enfrentarse con más problemas, con problemas más variados y con personas más diversas.

3. Es preciso que se incline hacia la acción. Se ha descubierto cuán importante es la excelencia, por lo que a menudo

debe ser muy reflexivo, pero con un sentido de urgencia muy claro, debe ser un individuo que en todo momento tenga la vista puesta en las fechas de vencimiento y en su responsabilidad personal por la acción; es alguien que, probablemente, habrá de sentir que su pensamiento es un subproducto de su participación en la acción.

4. Necesita ser un buen oyente más allá de este punto, necesita ser un buen iniciador de lo que ha escuchado.

5. Debe ser desusadamente efectivo con las personas: es decir, evitar toda oferta personal para saber cómo aplacar, cuándo ofender y también cuándo se debe persuadir. Esto significa que tiene que poseer rápidas percepciones emocionales.

6. Es preciso que tenga capacidad para rodearse de las personas más aptas. Esto es muy importante porque busca constituir un vigor propio, creando competencia en la organización, no demostrando cómo sobresalir por encima de individuos incompetentes.

7. Debe saber utilizar los recursos institucionales en lugar de confiar demasiado en sí mismo.

8. Necesita buscar la eficacia y evitar el uso del poder por el sólo hecho de hacerlo; por tanto, utilizarlo con prontitud cuando así lo reclame la responsabilidad, generalmente se guardará en reserva cierto grado de poder, disponible para los casos de excepción.

9. Otro atributo es la confianza en sí mismo que permita confesar de inmediato la ignorancia o cualquier falta personal.

10. También tiene que ser optimista, o sea que reciba positivamente los informes de elementos perturbadores para evitar que antes de enterarse de ellos lleguen a adquirir dimensiones imposibles de remediar.

11. Debe saber trabajar en equipo; esto quiere decir tratar a los *subordinados* mostrándoles la misma clase de respeto que tributo a sus superiores.

12. Finalmente, debe tener la iniciativa para buscar la manera de mejorar la administración en todos aquellos aspectos que están bajo su responsabilidad, por lo que acogerá con beneplácito las sugerencias que se le hagan para mejorar. Ser un iniciador, por cuanto se plantean nuevas preguntas acerca de la actuación, y también porque busca nuevos modos para valorar lo que está haciendo.<sup>40</sup>

Todo esto nos lleva a deducir que aun cuando el hombre es, por naturaleza, aficionado a la fama, no debe juzgarse deshonesto obedecer a quien antes se mandó, ni tampoco servir en el mismo grupo que anteriormente estaba a sus ordenes; cosa muy opuesta a las ideas, instituciones y costumbres de los ciudadanos de nuestros tiempos. Aún subsiste el error de que el ciudadano desdeñe cargo inferior al que ha desempeñado.

Esta actitud, sin embargo, resulta indignísima para la persona, aunque benéfica para el público; y es que mayor debe ser la esperanza del Estado y más debe confiar en quien de un alto cargo desciende a desempeñar otro inferior. Es mejor contar con hombres de consideración y respeto, cuyos consejos moderen la autocracia de los gobernantes y suplan su inexperiencia.

De no ser así, serán muchos los inconvenientes y grandes los perjuicios para las libertades públicas, tanto por los errores que cometieran los nuevos funcionarios como por su ambición que satisfarían mejor no teniendo a su lado hombres cuya respetabilidad les obligaría a cumplir sus deberes.

Con fundamento en lo establecido por Maquiavelo,

---

<sup>40</sup> Appleby, *op cit*, pp 411-412.

lo más apropiado para alcanzar la estimación pública consiste en vivir en intimidad con las personas respetables, de buenas costumbres y bien reputadas por su saber y prudencia, porque el mejor indicio para juzgar el mérito de un hombre es de las personas de su amistad y compañía; si estas son honradas, adquieren mercedamente buena reputación, porque es imposible que no tenga analogías con ellas.<sup>41</sup>

En suma, se adquiere buena fama por algún acto extraordinario y notable; es decir, la honorabilidad puede llegar a adquirirse por parentesco, por relaciones, por amistades y por reputación, siendo esta última la más meritoria puesto que la reputación nace y se funda en actos propios, a la vez que otorga desde el principio ese renombre que sólo podrán destruirlo otros muchos actos posteriores opuestos a los primeros, explica Maquiavelo.

De esta forma, cuando el pueblo concede por primera vez un cargo a un ciudadano, guiándose por su estimación pública, su elección es acertada. Los pueblos estiman, pues, para la elección de sus representantes los testimonios más verídicos acerca de la capacidad de los hombres; los ciudadanos que aspiren a la popularidad deben ganársela con actos y con trabajo notables.

### **5.2.1 Actitudes mentales**

En el servicio público son dos los ingredientes principales: la virtud y el conocimiento; esto porque sin la virtud es difícil el establecimiento de la responsabilidad y sin el conocimiento es imposible reclamar responsabilidad.

---

<sup>41</sup> Maquiavelo, *op cit*, p 282.

La responsabilidad refuerza el apego a los deberes formales del cargo; reclama un esfuerzo superior de rendimiento.

Según Bailey, las actitudes mentales representan esencialmente un ejercicio de reconocimiento, de toma de conciencia de ciertas realidades que él clasifica en tres tipos:

- Reconocimiento de la ambigüedad moral de los hombres y de todas las *policies* públicas.
- Reconocimiento de las fuerzas del contexto que condicionan las necesidades morales en el servicio público.
- Conciencia de las paradojas de estos reconocimientos.<sup>42</sup>

A su vez, Bailey señala que las cualidades morales son:

- a) optimismo
- b) valor
- c) justicia templada por la caridad.<sup>43</sup>

Tanto las actitudes mentales como las cualidades morales deben ser atributos de la personalidad del servidor público, definido en el sentido más laxo de la palabra: esta acepción comprende desde el parlamentario hasta el funcionario de confianza; desde el juez hasta el servidor público local.

Esto es de gran importancia pues define claramente el perfil del servidor público y lo diferencia del empresario cuya única preocupación es la productividad y el cumplimiento de los objetivos de su organización mediante la relación mando-obediencia. En cambio, el servidor público además de tener los conocimientos necesarios para el buen desempeño de sus actividades, debe po-

---

<sup>42</sup> Bailey, *op cit.*, p 348.

<sup>43</sup> *Ibid.*

ser valores éticos que coadyuven las buenas relaciones humanas y agudicen sus sentidos para tener la capacidad de entender su presente en beneficio de la administración pública y de la propia sociedad. Cualidades y aptitudes que todo servidor público debe contener como imperativo de su propia naturaleza, dado su carácter social.

### **5.2.1.1 Reconocimiento de la ambigüedad moral de todos los hombres**

Una interesante exposición sobre las actitudes explica el reconocimiento de la ambigüedad moral por parte de todos los individuos para moralizar el servicio público. Bailey observó que el servidor público moral debe tener conciencia de esa ambigüedad en la que todos los hombres (inclusive él mismo) y todas las políticas públicas (inclusive las que él recomiende) participan.

La capacidad del ser humano por la justicia hace posible la democracia, pero su inclinación por la injusticia hace necesaria la democracia. La congruencia de este dualismo moral con el moderno arte de gobernar<sup>44</sup> es patente. Las decisiones administrativas, conformadas totalmente por la diferencia prestada a ambiciones privadas e intereses personales, pueden ser una negociación a los propios intereses del gobierno general e inducir la justa reacción del público votante.

---

<sup>44</sup> Un arte que consiste en hacer que, a fin de cuentas, lo social prevalezca sobre la discordia; un arte que consiste en tomar en cuenta demandas, intereses y puntos de vista diversos y muchas veces opuestos para concertarlos y armonizarlos; un arte que supone saber negociar. En suma, un arte donde prevalezca la legalidad de la política.

Como se puede observar, no hay forma de evitar la introducción de intereses personales y privados en el cálculo de las decisiones públicas. James Harvey Robinson explica:

en toda política gubernamental ha habido elementos abrumadores de favoritismo y ganancia privada que no eran aptos para ser publicados. Esto se debe al hecho de que todos los gobiernos están regidos por leyes humanas, que siguen siendo incluso cuando se les llama reyes, diplomáticos, ministros, secretarios o jueces, o bien cuando ocupan curules en augustos cuerpos legislativos. Aún no se ha descubierto ningún proceso por el cual la elevación a un puesto de responsabilidad pública elimine el interés del individuo por su propio bienestar, sus partidarismos, su raza o sus prejuicios. La mayoría de las obras que tratan de gobierno olvidan estas condiciones; de aquí su falta de realidad y su inutilidad.<sup>45</sup>

El imperativo que más suele ocultarse en las deliberaciones de los servidores públicos lo constituye el efecto que las decisiones sustantivas o de procedimientos habrán de producir en la vida y fortuna personal de los que deliberan. De esta forma, tal como lo ha afirmado la filosofía moral, hay una definición fundamental entre las proporciones de *quiero esto porque responde a mi interés* y *quiero esto porque es justo*.

El hecho de que el hombre sea un animal tanto racional como racional hace que el problema de aprobar o desaprobar el desinterés sea una cuestión engañosa e intrincada, por desdicha, no existen calibradores que midan la pureza de las motivaciones humanas.

---

<sup>45</sup> Citado por Bailey, *op cit.*, p 349.

En realidad, la paradoja es que el respeto del hombre por sí mismo en gran parte está determinado por su capacidad de hacer creer a los demás y él mismo creerlo, que el ego es un fundamento inadecuado para la moralidad de las decisiones. Esta capacidad para trascender, sublimar y transformar compulsiones por demás interesadas figura en la esencia de toda moral civilizada.

El hecho de que esta capacidad se ejerza imperfecta e intermitentemente es menos extraña que el que se llegue a ejercer. La capacidad humana para el comportamiento benévolo y desinteresado es causa de admiración y de reto para los que trabajan por debajo, al margen y por encima de él. Justamente en el reconocimiento de ésta realidad Appleby expresó, en una de sus afirmaciones más elocuentes, que

el modo y los medios para sostener las convicciones propias incluye la inventiva para percibir de qué modo podrá sostenerse una base elevada, al mismo tiempo que constituye una medida de la habilidad en el proceso administrativo.<sup>40</sup>

Empero, por lo general, apelar únicamente a la alta moral no resulta suficiente; en gran medida, el arte del servicio público radica en la capacidad de encausar los intereses privados y personales a preocupaciones de interés público. Los que no tomen en cuenta intereses privados y personales (siempre y cuando estén ubicados dentro de la ley), hasta el punto de concederles su apoyo en bien de causas en las que se sirvan intereses tanto públicos como

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p 350.

privados, son ineptos para asumir responsabilidades públicas, en cuanto se les aprecia en función de su temperamento moral.

Pero, en este punto, surge un corolario obligado: el reconocimiento del efecto moralmente ambivalente de todas las políticas públicas. Una señal de madurez moral es la capacidad de apreciar la imposibilidad y evitar sus efectos desfavorables, a menudo nocivos, de las elecciones morales benignas.

Este es uno de los motivos por los que tanto el optimismo como el valor son cualidades imperativas para el servicio público; sin embargo, la conciencia de ambigüedad moral crea un espíritu de humanidad en quien toma decisiones, lo mismo que una buena disposición para atender los puntos de vista ajenos mediante la transacción.

Humildad y buena disposición a transigir son atributos inapreciables en el estilo de vida de la generalidad de los servidores públicos de una sociedad libre, ya que constituyen las condiciones previas para las gestiones fructíferas que resuelven conflictos y permiten que lo nuevo viva con tolerancia junto a lo viejo; empero no hay que confundir humildad con obsequiosidad, como tampoco buena disposición con afabilidad del débil.

De acuerdo con Deutsch, la humildad es más una actitud hacia los hechos y mensajes exteriores a uno mismo; es la apertura a la experiencia así como a la crítica; es una sensibilidad y correspondencia frente a la necesidad y los deseos de los demás. Su contrario ha sido llamado *el pecado de soberbia*, pecado que consiste, como dijo cierta vez G R Chesterton, en

verse fuera de proporción con respecto al universo.<sup>47</sup>

En un sentido más amplio, la humildad ha implicado quizá evitar la sobreestimación no sólo de la importancia de uno mismo sino también inmediato de uno. Finalmente, la humildad implica una actitud profundamente escéptica hacia la propia capacidad de lograrla, o de conservarla por un tiempo prolongado; se ha observado un engreimiento insostenible en hombres que se habían convencido a sí mismos de que eran humildes.

En su conjunto, las actitudes indicadas por el concepto de humildad y por su contraste con el pecado de soberbia son actitudes favorables al nuevo aprendizaje, a conservar y a ampliar los canales de ingresos de información proveniente del exterior, lo mismo que a la disposición para el recordamiento interno.

Además de haber sido señalada por la religión, las actitudes de humildad han resultado importantes en la ciencia y en la política; como lo señala P W Bridman:

frente a un hecho, la actitud del científico es de una humildad casi religiosa.<sup>48</sup>

La disposición de ser humilde frente a un hecho experimental, y a respetar la obra de los demás sin impresionarse de la ostentación o la afectación, desempeñó una parte importante en el desarrollo de la ciencia moderna.

---

<sup>47</sup> Deutsch, *op cit*, p 246.

<sup>48</sup> *Ibid*, p 247.

Desde el ángulo político, la humildad se observa más allá de la buena voluntad: más de un dirigente de buena voluntad puede haber estado dispuesto a hacer el bien a sus semejantes de acuerdo con sus propias ideas que a mostrarse sensible a las de ellos.

A partir de esta forma de conciencia, el factor común de todo servidor público es ser consciente, en especial de la ambigüedad moral del ser humano incluyéndose él mismo. Es preciso patentizar que esta doble ambigüedad impide la separación entre el interés personal del servidor público y la índole del proceso decisorio en la organización administrativa, dentro de la agenda del procedimiento de deliberación y establecimiento.<sup>49</sup>

En cuanto a la comprensión de algunas cualidades morales que, por el progreso de la especialización de los quehaceres gubernamentales son propias de protagonistas ajenos a los asuntos públicos, Max Weber sugirió cualidades específicas para el político, caracterizadas por la imparcialidad administrativa pero condicionadas por el interés partidista.

Esto significa que uno de los grandes desafíos del servidor público moderno es su potencial para transformar intereses particulares en actos trascendentales, sublimes y desinteresados. Rousseau<sup>50</sup> decía, que

no debe confundirse el amor propio con el amor por sí mismo pues es un sentimiento natural que lleva a todo animal a velar por su propia conservación y que, dirigido en el hombre

---

<sup>49</sup> Guerrero, Omar, *Moral en políticas públicas*, p 71.

<sup>50</sup> Filósofo de la ilustración que señaló la importancia de los sentimientos, pero como una crítica contra la importancia exclusiva que se le da a la razón.

por la razón y modificado por la propiedad, produce o engendra el sentimiento de humildad y el de virtud. El amor propio no es más que un sentimiento relativo, ficticio y nacido de la sociedad, que conduce a cada individuo a apreciarse más que a los demás, que inspira a los hombres todos los males que mutuamente se hacen y que constituye la verdadera fuente de honor.<sup>51</sup>

Por sus características, no hay duda de que las actitudes mentales son requisito indispensable de las cualidades morales, ya que están relacionadas con las ambigüedades morales, las necesidades contextuales y las paradojas procesales de la vida pública. Con frecuencia, invocar a la elevada moralidad es insuficiente para identificar las motivaciones del comportamiento público, por lo que es necesario recurrir a la realidad entrañada en el interés propio. Como lo declara Bailey,

gran parte del arte del servicio público radica en la capacidad de unir los intereses privados y personales a causas del interés público.<sup>52</sup>

En este contexto, las *policies* públicas, como las llama Omar Guerrero, son éticamente ambiguas, pues los efectos morales son difícilmente calibrables bajo el criterio de *suma cero*, de todo o nada. Dicho de otro modo: a la *policy*<sup>53</sup> no se le aplica la norma

---

<sup>51</sup> Rousseau, Juan J, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, p 170.

<sup>52</sup> Bailey, *op cit*, p 351.

<sup>53</sup> La *policy* encuentra su base en la política (ejercicio de la fuerza y conservación del sistema político), pero en un sentido especial. Al respecto, Omar Guerrero establece, que se trata de una correspondencia fundada en tipos específicos de arena política, que define la clase de *policy* del caso.

maniquea del triunfo total del bien sobre el mal; la imposibilidad de definirlos dentro de un concepto absoluto va acompañada por el hecho de que cualquier respuesta a un mal social implica otros males impredecibles.

Asimismo, un signo de madurez moral en la administración pública es la capacidad de aceptar la imposibilidad de la *policy* pública como valor total, con su inherente producción de efectos desfavorables y nocivos. La *naturaleza agridulce* de las *policies* públicas, como dice Bailey, es igualmente patente en las *policies* sociales de bienestar que por ejemplo, pueden mitigar el hambre y al mismo tiempo estimular una dependencia parasitaria. Una *policy* pública puede ser favorable a corto plazo y desfavorable a largo, o a la inversa.<sup>54</sup>

Ser consciente de estos dilemas y paradojas, inherentes a todas las *policies* públicas, habilita al servidor público para desempeñarse con más acierto; de ahí la importancia de cualidades morales como el optimismo y el valor. Igualmente, esa conciencia facilita el desarrollo del espíritu de humildad y la buena disposición para atender opiniones ajenas y distintas.

La humildad y la buena disposición, además de ser inherentes a una sociedad libre, abren el camino a la convivencia de lo nuevo y lo antiguo, al tiempo que facilitan un adecuado nivel de tolerancia para la negociación y el arreglo de los conflictos; no

---

y atiende tipos específicos de política, por ejemplo: el modelo de *regateo* relativo al proceso de transacciones políticas; el modelo de poder-control Weberiano; y el modelo de juegos de Von Nauman y Morgestern. Observándose en ellos la idea de conflicto político, y el papel del control y el poder. (Guerrero, Omar, **Moral en políticas públicas**, p 70).

<sup>54</sup> Bailey, *op cit*, p 352.

obstante, ambas cualidades no deben confundirse con la obsesividad y la debilidad.

Al respecto, Karl Deutsch puso el acento en la humildad como la cualidad moral que evita lo que denominó la autoclausura de los procesos de comunicación y el control de los sistemas políticos.

#### **5.2.1.2 Reconocimiento de las fuerzas contextuales que condicionan las primacías morales dentro del servicio público**

Los hombres y las medidas son moralmente ambiguas. Aunque ésta no fuese una verdad fundamental de la condición humana, los juicios morales del servidor público igualmente se dificultarían debido a las arenas movedizas del contexto. La conciencia de las condiciones del ambiente que afectan el ordenamiento de las normas morales constituye una actitud esencial para el servidor público moral.

Cuando el servidor público es moralmente sensible, las tensiones que le ocasionan establecer una estructura general de valores para atender a los asuntos públicos no son nada, comparadas con las que le acarrearán reclasificar valores específicos a la luz de los contextos en transformación. Si la jerarquía de los valores, cambiara con cada corriente pasajera, quien así procediera crearía fama de oportunista; pero si jamás se ajustaran, se crearían tensiones y las políticas democráticas que fueran viables se marcharían. Ser suficientemente firme y constante para merecer el respeto ético de sí mismo y de los colegas a quienes se admira, ser lo suficientemente flexible para sobrevivir dentro

de la organización y tener éxito al lograr fines morales, son el dilema y la gloria del servicio público.

En general, cuanto más alto se encumbra un individuo por los peldaños del poder y la autoridad, más tambaleante es su escala ética; pero, si ésta descansa sobre pilares de cristal, con cualquier reacomodo jerárquico quedara destruida. El servidor público estaría, entonces, a merced de cualquier barbarie; en contraste, si su escala ética es sólida, la aptitud del servidor público para adecuarse a los nuevos valores sin tener que renunciar por completo a los antiguos, le evitará la etiqueta de oportunista o inmovilizado.

Esa aptitud, que se refleja en el respeto a sí mismo y a sus colegas, sirve para mantenerle con éxito dentro de una organización cambiante; es lo que Bailey llama el *dilema y la gloria del servicio público*. Este dilema marca el grado de desempeño que puede llegar a ofrecerse en favor de los intereses sociales; por un lado, el funcionario puede ceñirse a desenvolver una labor rutinaria y agregativa, siguiendo un trazo *incremental* repelente a la innovación; por el otro, puede orientarse hacia conductas creativas. El dilema entre la experiencia y el cambio puede ser insalvable si el funcionario es incapaz de conservar valores relevantes y adoptar otros mediante un proceso eficaz de decantación axiológica.<sup>45</sup>

### **5.2.1.3 Conciencia de las paradojas de los reconocimientos**

La tercera actitud que debe cultivar todo servidor público de una sociedad libre es aprender a reconocer las paradojas de los

---

<sup>45</sup> Guerrero, Omar, *Moral en políticas públicas*, p 74.

procedimientos. El servidor público que no tenga la capacidad para reconocerlas quedará atrapado por ellas, ya que en el caso de los procedimientos, quien se desvía es a menudo subversivo; pero el que jamás se desvía, está perdido; aún más, quien hace malabarismos con los procedimientos, sin comprender las consecuencias sustantivas, es tonto.

De todos los papeles del gobierno, el administrativo es procesalmente el más flexible; incluso en este caso la flexibilidad procesal en bien del interés público únicamente la logran los optimistas, los valientes y los justos.

Maquiavelo aconsejaba a los estadistas que fueran buenos y que dejaran de serlo cuando los imperativos del poder así lo requirieran.<sup>56</sup> Esta idea encierra, en el fondo, la realidad agridulce de la *policy* pública como bien relativo que, dentro de contextos cambiantes, puede convertirse en un vicio moral; y al revés, virtudes morales inherentes a una *policy* pública pueden eventualmente producir efectos malignos.

El servidor público debe ser hábil para entender la paradoja de los procedimientos de la gestión administrativa, los cuales, por un lado, pueden fomentar la corrección, el acceso, la responsabilidad y la profundidad de análisis; pero por el otro, retarda el progreso y la prontitud; sin embargo, un aspecto importante que debe considerarse, y que además es un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia, es el imperativo del servidor público para inmiscuir a los individuos, y en general a la sociedad, en la elaboración, el diseño y el establecimiento de *policies* públicas.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

En este sentido, aun cuando las *policies* públicas tengan efectos negativos, la sociedad actuará de forma responsable y responsable, toda vez que fue parte en su elaboración y aplicación, conociendo de antemano el carácter agrídulce que toda decisión conlleva y que tiene que ver con la salud pública, pues, no se debe olvidar que muchas veces en un cierto plazo la medicina puede ser amarga pero con efectos dulces.

### **5.2.2 Cualidades morales del servidor público**

No es nada difícil apreciar que las actitudes tienen que estar respaldadas por cualidades morales y virtudes operantes. Las tres cualidades morales esenciales en el servicio público son: optimismo, valor y justicia, templada por la equidad.

Aunque las actitudes mentales son requisito de las cualidades morales, éstas son insuficientes; tan insuficientes como lo son las segundas sin las primeras. Muchas de ellas son cualidades necesarias para el servicio público, pero las que tienen un carácter indispensable son el optimismo, el valor y la justicia, templada por la equidad; además del sentido de responsabilidad.

Si los procesos de formación de *policies* están asignados por la ambigüedad y la paradoja, la aptitud del servidor público debe ser optimista para evitar la inamovilidad, pues es tan útil para iniciar la acción como para reaccionar ante una iniciativa. Este enfoque también se propone resaltar la importancia de la responsabilidad, como fuente de la autoridad y de su razón de ser, que es la que define sus límites y su amplitud.

El término responsabilidad tiene, cuando menos, dos significados íntimamente relacionados entre sí. El primero se asocia, generalmente, al carácter y a la capacidad de la persona; el segundo, en cambio, tiene un sentido más objetivo y organizativo en cuanto que no se aplica a individuos.

El primero trata de un individuo consciente, cuyo comportamiento se atendrá a ciertas normas de conducta a pesar de las presiones que sobre su conciencia puedan ejercer fuerzas contrarias. La responsabilidad, en este sentido, se basa por tanto en los conceptos de racionalidad y moralidad, por lo que está íntimamente unida al esquema de valores que una determinada sociedad (o un sector de ella) ha establecido para sus propios miembros: cada quien posee un código de conducta moral que utiliza exclusivamente en los juicios de su propia conciencia.

Este tipo de normas presuponen discrepancias al juzgar ciertos comportamientos, en el sentido de que no los consideraría igual sino que algunos los juzgaría adecuados y otros no, o en distinta medida. La responsabilidad, entendida así, se basa en aquella medida del comportamiento individual que no contrasta con los códigos que representan la moral corriente y cuya violación -determinada por desviaciones subjetivas- lleva a considerar irresponsable al que no ha conformado su propio comportamiento con estos preceptos generales, como explican Mosher y Cimmino.<sup>37</sup>

En este sentido conviene recordar que los códigos éticos derivan de la sociedad y de la cultura en la que se vive; provienen de

---

<sup>37</sup> Mosher y Cimmino, *op cit.*, p 238.

la familia, de la escuela, de las instituciones educativas y de las asociaciones de las que se es miembro, de la literatura que se lee y de la religión que se practica, lo mismo que de las organizaciones en las que se labora.

Estas fuentes, señalan Mosher y Cimmino, suscitan una serie de normas o estándares de conducta que deberían -en sus elementos principales- integrarse de manera recíproca; que es lo que de hecho sucede.<sup>58</sup> Empero, en ocasiones se da el caso de que se establecen comportamientos excluyentes entre sí y algunas veces, incluso, en abierta oposición. Como norma general, puede afirmarse que cuanto más se adentra el individuo en la vida tanto más numerosas y complejas se hacen las normas morales a las que está llamado a responder.

Por su parte, las organizaciones tienen su propio código ético en armonía, casi exclusivamente en relación con su estructura organizativa.

Así, cuanto más se asciende en la escala jerárquica, más debe el individuo demostrar una mayor adhesión a este código ético, entre los que se comprende también el que se refiere al fin organizativo, obligando así al individuo a una lucha, cada vez más difícil, entre lo que la organización le exige en términos de conducta administrativa y lo que los otros valores referentes a la esfera individual de los propios intereses le imponen a hacer.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*, p 239.

Esto ocurre sobre todo en las carreras públicas, pues no debemos olvidar que las decisiones formuladas en los puestos más altos de estas carreras están frecuentemente caracterizadas por un alto índice de complejidad, desde el momento en el que reflejan elecciones entre los intereses externos especiales o el interés público general. De hecho, es probable que la mayor parte de las decisiones en los puestos más altos de la administración pública sean fruto de un dilema ético personal; es decir, un elemento de conflicto o de compromiso entre códigos morales distintos.

La decisión administrativa, pues, no es sólo una cuestión de orden técnico: su dificultad se encuentra en estos conflictos éticos, derivados de la concurrencia y diferencia ante ambos códigos. En este estudio ofrecemos el significado de responsabilidad que se basa en la pluralidad de códigos morales pertenecientes a diversas culturas, a diversos países, a diversas organizaciones que actúan en el mismo país.

Con esta idea, entonces, no descartamos que el concepto de responsabilidad en relación con los códigos éticos de la sociedad parezca distante de los problemas de la jerarquía organizativa; no obstante es un concepto sugestivo pues permite subrayar la existencia de dos importantes relaciones: la que dice que antes de aceptar determinados individuos en los cuadros de la jerarquía administrativa, aunque sea en el puesto más bajo, es necesario asegurarse de que poseen la suficiente responsabilidad de acuerdo con las reglas generalmente aceptadas por la conducta moral; y la que liga este concepto de responsabilidad con la jerarquía: cuanto más

se asciende en la escala jerárquica de la organización más difíciles, complejos y concurrentes son los problemas de elección moral.

Las cualidades de la primera responsabilidad, o del carácter como habitualmente se llama, ejercen una influencia muy importante en la selección de los ascensos del personal, sin olvidar nunca el examen de los requisitos técnicos individuales; en el segundo sentido, dicen Mosher y Cimmino, es el supuesto sobre el que se asienta cualquier predicción del comportamiento futuro de un individuo. Esa necesidad de suponer que los individuos se comportan de manera responsable, según los modelos éticos socialmente aprobados, constituye un punto de partida, aunque falta el que es imposible de organizar: la responsabilidad hacia alguno y la responsabilidad por algo.<sup>60</sup>

De ahí que cualquier servidor público, en el sentido más general de la palabra, deba compartir cualidades morales; aunque la especialización de los negocios gubernamentales exija el desarrollo de cualidades morales relativamente diferentes.

Max Weber distinguió las cualidades del político y del servidor público; dentro de éste diferenció al funcionario de confianza del de carrera.<sup>61</sup>

Estas diferencias son de enorme significación en la administración pública moderna, debido a la emergencia y al desarrollo de la profesionalización de las carreras administrativas del servicio civil; además del ensanchamiento de la participación política.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Weber, *La política como vocación*, p 475.

**Weber también hacía énfasis en la pasión y la perspectiva como cualidades morales inherentes al político, pues, decía**

la política es un fuerte y duro taladrar de duras tablas [...] ciertamente, toda la experiencia histórica confirma la verdad, que el hombre no habría podido alcanzar lo posible si una y otra vez no hubiera tratado de alcanzar lo imposible.<sup>62</sup>

**En contraste con el político, el servidor público de carrera no debe hacer política en el sentido de participación partidista, ya que él debe administrar con imparcialidad y sin apasionamiento. Su calidad moral es el honor, en el sentido del deber, que se patentiza en el ejercicio apegado al cargo según lo percibe el derecho. En la medida en la que se cumpla este requisito, la gestión de la administración pública y la política estarán logrando una ecología, pues no debemos olvidar, que con frecuencia se confunde el papel de estos dos actores provocando ciertos grados de corrupción e ineficiencia en las instituciones públicas y, por consiguiente, una dependencia en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.**

**Es por ello por lo que se considera que**

el honor del funcionario descansa en su habilidad para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores, exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp 461-462.

La honorabilidad del funcionario profesional es su capacidad de desempeño que consiste en asimilar su ego al deber del cargo. El servidor público de carrera tiene un sentido de responsabilidad que significa, en cierto sentido, un sentimiento de disciplina y autonegación con el que subordina su ego en bien del mejor desempeño de los negocios administrativos. Sin la disciplina y la autonegación todo el aparato administrativo se desplomaría.

Entre el político y el servidor público de carrera está el funcionario de confianza, o como Weber lo llama, el administrador político. Sus cualidades morales también son las de la administración imparcial, en el sentido de la razón de Estado, pero dentro de condiciones en las que los intereses de su partido no estén en cuestión.

De ser este el caso, el administrador político lo mismo participará en política que administrará con parcialidad, un poco a semejanza de como Maquiavelo sugería el carácter gradual de la moralidad de los príncipes. Para el administrador político la utilidad inherente a la conservación del poder está por encima de la imparcialidad y el desapasionamiento de la administración profesional.

Si algún valor tiene la moral en la *policy* pública es provocar el compromiso, estimular la conducta auténtica del servicio público y patrocinar la responsabilidad y la responsividad ante la nación. Esa provocación tiene un impacto sobre la política: propiciar la honradez en el servicio público junto con la participación de la sociedad en los problemas de interés general, elementos indispensables para el fortalecimiento de la democracia y la búsqueda del bienestar social.

### 5.2.2.1 Optimismo

Ciertas versiones consideran que el optimismo es la capacidad de entenderse con *el lado más risueño de la duda*; es la cualidad que le permite al hombre enfrentarse a la ambigüedad y a la paradoja sin quedar inmovilizado. Importante para el comportamiento que persigue un fin, como lo es para el comportamiento de reacción, la política entraña respuestas creadoras a los conflictos cambiantes y a los burdos desconciertos de la humanidad.

Sin optimismo, apunta Bailey, los servidores públicos no pueden llevar a cabo la función política. El optimismo ha sido el estado de ánimo que ha imperado en la ciencia, en la educación y en la política: es el espíritu que anima tanto al técnico del espacio como al renovador urbano. Sin el fundamento de servidores públicos optimistas, el gobierno no tardaría en convertirse en un cínico juego de manipulación, de engrandecimiento personal y de seguridad parasitaria.

La corrupción final del gobierno libre no se deriva de lo desesperadamente venal, sino de lo persistentemente cínico. La decadencia de las instituciones se determina cuando el optimismo de los que ejercen el papel de dirigente se convierte en una ocupación y no en un franco estado de ánimo y una obligación moral. El verdadero optimismo es la afirmación del valor que encierra correr riesgos.

He ahí por qué el optimismo como virtud moral (estilo de vida) constituye un raro tesoro, en pos del cual van todos los buscadores de personal, cuya misión es excavar los filones corrientes en busca de talentos extraordinarios para la función dirigente.

Como fenómeno general, el fracaso de muchas instituciones se explica por la extinción del optimismo, transformado de estado de ánimo vital en ocupación formal. Stephen Bailey opina que

el verdadero optimismo es la afirmación del valor de correr riesgos [...] no es la creencia en cosas seguras; es la capacidad de ver posibilidades de algo bueno en lo incierto, en lo ambiguo y en lo inescrutable.<sup>64</sup>

### **5.2.2.2 Valor**

La segunda de las cualidades morales que necesita el servicio público es el valor. Los únicos tres amigos del valor en el servicio público son: la ambición, el sentido del deber y el reconocimiento de que la falta de acción puede ser tan dolorosa como la acción misma.

En gobierno y política el valor adopta muchas formas. En la administración pública se necesita valor para alcanzar el grado de organización; el valor de ser impersonal en una actuación complicada de organización, por lo general resulta valioso por cuanto se refiere al público afectado. Su tendencia es a sistematizar el trato justo y a evitar los caprichos y discriminaciones; dicho en otras palabras, a proporcionar la clase debida de proceso legal administrativo.

Quizá el valor más esencial que el servicio público necesita sea el valor de decidir. Si bien es cierto que todas las políticas tienen consecuencias agrídules, invariablemente cualquier decisión

---

<sup>64</sup> Bailey, *op cit*, p 357.

produce algún tipo de dolor; pero evadir esa responsabilidad significa falta de valor moral, es convertirse en enemigo del gobierno eficiente y responsable. Cuando se trata, de decisiones de personal la situación se torna más difícil: despedir, degradar, suspender ascensos o cambiar misiones y cometidos contra los deseos de la persona afectada es a menudo el valor que más se necesita y el más complicado de tener.

Por eso decimos que el valor es otra cualidad moral de importancia, ya que se relaciona con la ambición, con el sentido del deber y con el reconocimiento del carácter perjudicial de la inacción, tanto como de la acción. El valor es el recurso para alcanzar suficiente impersonalidad en la toma de decisiones, evitando desigualdades odiosas y favoritismos infecundos.

Las relaciones dentro de la administración pública pueden alcanzar grados muy cercanos a lo desagradable y a lo impopular, por eso se necesita el mismo valor para enfrentarse a una *multitud vociferante*, para encarar la opinión de los expertos y los especialistas; sobre todo si se toma en cuenta que éstos son mucho más influyentes en los procesos de elaboración de la *policy* pública.

El papel relevante del valor como cualidad moral nos recuerda que en el siglo XIV Abén Jaldón propuso que, estando de por medio el servicio al pueblo o la prevención de perturbaciones, de acuerdo con el interés del Estado, la sucesión en la cabeza del gobierno debería recaer en el *preferido*, no en el *preferible*.

### **5.2.2.3 Justicia templada por la equidad**

La tercera, y quizá la más esencial de las cualidades morales necesarias para el servicio público, según Bailey, es la justicia templada por la equidad. El valor de ser impersonal y desinteresado no sirve de nada si no se acompaña de acciones y actitudes justas y equitativas. En la sociedad libre, el gobierno es quien de forma autorizada asigna valores basándose en las normas, en parte inefables de justicia y de bien público.

Pero, para ser justo, para ser correcto, el imperativo moral es una virtud limitada que carece de caridad. La justicia absoluta presupone omnisciencia y desinterés absolutos; la caridad, por su parte, es la virtud que compensa la información inadecuada con los sutiles importunos del ego al hacer juicios que deben ser justos. La caridad no es una virtud blanda o fácil; por el contrario, exige y conlleva la más firme y la más tenaz dureza moral.

Ejercer la caridad implica disciplinar el ego y sublimar los persistentes clamores internos que reclaman reconocimiento, poder y categoría personales; ejercer la caridad hace del compromiso no un trueque siniestro sino un reconocimiento a la dignidad de los demandantes que compiten entre sí.

La equidad fortifica las artes persuasivas más que las coercitivas; estimula las visiones de la buena sociedad sin las cuales el gobierno se convierte en una oscura defensa de las pautas de privilegios existentes. En suma, la justicia templada por la caridad es el corolario de las cualidades morales, pues transforma el valor de ser inferior en acciones justas.

## capítulo VI

# GOBIERNO Y SOCIEDAD

### 6.1 El ciudadano como administrador

**T**oda vez que la mayoría de los actos de gobierno afectan a unas personas más que a otras, el deseo común es que la acción del gobierno sea lo que precise ser respecto de otros, aunque por supuesto, no por ello deje de prestar su consideración. El funcionario verdaderamente gubernamental acaba apreciándolo así con el transcurso del tiempo.

Bajo los efectos de las demandas y lamentaciones de la sociedad, el servidor público acaba por descubrir que es preciso que su proceder se ajuste a un modo gubernamental; es decir, mediante acciones que sean lo más justo posible, lo más uniformes posible y que, además, puedan decidirse y explicarse públicamente. Con esto queremos decir que el gobierno debe estar ca-

racterizado por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, que no sólo descansa bajo criterios de consenso sino, sobre todo, bajo criterios de capacidad administrativa.

En buena medida, por la firme participación de los asuntos de interés general, la administración pública da a luz a una gestión social<sup>1</sup> y a un pluralismo civil,<sup>2</sup> con lo que crea nuevas formas de convivencia entre Estado y sociedad.

En este sentido, el desempeño del gobierno implica acción. Appleby apunta que cualquiera que fuere la cantidad de estudios que se necesitaran, el gobierno siempre será acción: acción organizada. Las personas que ocupan puestos elevados necesariamente deben tener sentido de la acción; deben tener el sentido de la necesidad de tomar decisiones para lograr que se hagan las cosas; deben ser capaces de organizar recursos ya sean humanos, materiales o de información, de tal manera que los objetivos propuestos se traduzcan en realizaciones concretas.

Además, debe advertirse que en una sociedad avanzada son tantas las funciones para administrar y tantas las situaciones en las que hay que hacerlo, que resulta extremadamente difícil hablar con provecho de las cualidades y aptitudes que, por

---

<sup>1</sup> La gestión social es una gestión que no toma como referencia al protagonismo estatal y burocratizante para combatir males sociales como la desnutrición, la falta de trabajo, la falta de vivienda, la falta de salud y la falta de educación. La gestión social tampoco postula la actitud de centralizar las decisiones, sino que aspira a la participación comunitaria, estimulada a su vez mediante la descentralización política. (Cfr. Uvalle, Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p 129).

<sup>2</sup> El pluralismo civil da cabida a instituciones nuevas que no se ocupan de conquistar el poder sino de cumplir con eficacia su objetivo social; con él, el espacio público fortalece su subsistencia, su auto-organización y su contribución a la vida productiva y social. (*Ibid*, p 98).

lo general, caracterizan a los *buenos hombres públicos* y a los *buenos ciudadanos*.

Cabe señalar que en un ambiente embravecido es necesario advertir sobre los peligros de una administración improvisada, fundada exclusivamente en el sentido común y en contraparte al viejo dicho de que para *administrador se nace*, con aquel más dificultoso pero optimista de que *el administrador se hace*.

Al respecto, no debemos olvidar que administrar quiere decir dirigir, coordinar, al menos en la manifestación más aparente de esta actividad humana; empero, la administración encuentra su verdadera base cuando diversos individuos colaboran para conseguir un fin común. Hoy día, cuando se vive en la incertidumbre y en la zozobra, cuando las relaciones son más complejas que antaño, la colaboración de dos individuos para conseguir un fin común es menos importante que la colaboración del conjunto de la sociedad con el Estado a fin de salir del mar de la incertidumbre y, en consecuencia, promover la unidad y la práctica democrática.

## **6.2 La administración y las personas**

Administración pública es hacer política; es hacer política en un terreno donde convergen fuerzas poderosas, fuerzas engendradas en y por la sociedad. Administración pública es un hacer política que también está sujeto a otras y distintas determinantes de la po-

lítica; administración pública es uno entre cierto número de procesos políticos fundamentales por medio de los cuales el pueblo conquista, mejora y controla el proceso de gobernar.

Por eso, mientras el pueblo vote y no se restrinja el derecho de queja, todo el proceso de la administración será, en cierto sentido, político en todos sus niveles. En su conjunto, el proceso administrativo da nacimiento a la esencia política condensada de toda la nación; luego de insistir en la franquicia libre y regular del derecho de queja, nada es más esencial para hacer y conservar democrático un gran gobierno que concebir su propio poder y establecerlo como parte de un organismo social y político.<sup>3</sup>

Eso, como consecuencia de que la administración pública es parte de la actividad del gobierno y a ella conduce, en vía inmediata, su relevante contribución para alcanzar los fines públicos generales. Cualquier estudio de la actividad gubernativa requiere, por tanto, para su propia validez y actualidad, el conocimiento de los problemas sociales y el de la sociedad como entidad no sólo política, sino ética, cultural, histórica y económica, entre otros.

Pasando a la proposición de Mosher y Cimmino, quienes sostienen que la sociedad es un agregado de personas que viven dentro de una o más áreas geográficas determinada, con un conjunto de tradiciones culturales en común transmitidas de generación en generación, deducimos que el conocimiento de la actividad de gobierno y de la administración reside en la comprensión de los factores geográficos, demográficos y culturales destinados

---

<sup>3</sup> Appleby, *op cit.*, p 408.

a influir en la propia administración; de todos estos factores, el más importante es el cultural.<sup>4</sup>

Con todo y que la doctrina clásica define a la sociedad como *el hecho positivo de la convivencia y la cooperación de los hombres*, se admite que el *hecho social* es la consecuencia de un impulso psicológico, de un estado anímico, de la esencia humana que hace del hombre *un ser social*, un *ser conviviente* como única fórmula para lograr su seguridad por medio de la cooperación.<sup>5</sup>

Tanto una como otra alimentan un análisis de mucho más envergadura que nos lleva a señalar que, con su multiplicidad de fuerzas sociales, la sociedad de hoy es una sociedad dinámica, a diferencia de la estática que funcionó hasta bien entrado el siglo XVIII, donde el orden *existente* era considerado como intangible e inatacable hasta que, con el tiempo, ese orden fue agitado por fuerzas tanto económicas como ideales.

Un *proceso social* es la naturaleza de cada una de las formas o estructuras sociales en los diversos periodos del desarrollo histórico de la humanidad, incluso las formas estatales más rígidas de las antiguas culturas ofrecen procesos sociales; sólo que en los ordenamientos sociales estáticos las relaciones interhumanas estaban encerradas en un rígido marco ideológico e institucional.

Hasta hoy, el ordenamiento del bien común en sus diversas gradaciones, es deseo permanente de aspirar a una nueva estructuración bajo los reclamos de justicia de diversos estratos. En el ordenamiento social democrático la evolución tuvo que avanzar

---

<sup>4</sup> Mosher y Cimmino, *op cit*, p 106.

<sup>5</sup> Amaro, Guzmán, *op cit*, p 23.

desde el reparto de poder, basado en las relaciones de propiedad, hasta una tendencia a las relaciones de poder al servicio de los intereses de renta de los grupos que llegan sucesivamente al poder: tal es el paso para el desarrollo de la democracia.

Tal como hemos podido observar, la sociedad es como un ente vivo, como un ser activo, sólo que actúa como sociedad por medio y gracias a la administración.

La acción administrativa es por consiguiente la misma actividad social<sup>6</sup>

pero, como *reflexión* de las fuerzas individuales, adicionadas en el poder político que actúa irradiando, formando la administración. La sociedad, no obstante, es individualista y sus individuos son egoístas; los intereses individuales pueden chocar, por lo que la administración debe suavizar el impacto; si estos intereses son

simpáticos, los funde; si son divergentes, los concentra; si son afines, no turba su reposo [...] El orden social exige [...] que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en vez del tumulto de las hostilidades individuales, triunfe un gobierno unitario y una administración moderadora.<sup>7</sup>

Tomando como base las ideas de José Posada de Herrera, quien sostiene que la igualdad no es una palabra vacía, entendemos como unidad la igualdad de las leyes y derechos de todos

---

<sup>6</sup> Colmeiro, *op cit*, p 181.

<sup>7</sup> *Ibid.*

los ciudadanos, sólo que esa igualdad de leyes y derechos es causa y efecto al mismo tiempo. Es causa, porque la unidad de derechos de la ciudadanía establece una confianza colectiva y generalizada en el territorio de la nación, en los usos y en las costumbres: la unidad como dice Posada de Herrera *crea por así decirlo una especie de espíritu público*.

Es efecto, continuando con el autor, porque es el producto de la *mancomunidad de intereses* de la sociedad y las facilidades de comunicación. En fin, la unidad sostiene y conserva todas estas relaciones que hay dentro de la sociedad y que contribuyen a definir a la nación; en suma, es lo que podríamos llamar unidad civil de la nación. Es más,

la unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas.<sup>8</sup>

De acuerdo con Bonnin, la administración es la cadena que liga todas las partes de la sociedad

y constituye lo que se le llama unidad del cuerpo político;<sup>9</sup>

la justicia, por su parte, es el ojo por cuya vigilancia se impide que los eslabones de la cadena se rompan.

En contraste, la sociedad, que es a la vez comunidad, población y orden social, se integra por individuos, por relaciones y por reglas que guardan un cosmos. La asociación se funda en la suma

---

<sup>8</sup> Posada de Herrera, José, *Lecciones de administración*, p 146.

<sup>9</sup> Bonnin, *Principios de administración*, p 99.

de las necesidades de los individuos que la integran y al mismo tiempo traban las relaciones habidas entre ellas; la existencia del hombre en sociedad supone la conservación de su individualidad y de sus relaciones.

Por su parte, la conservación de la sociedad la garantiza el interés público, que también se funda en el interés particular puesto que ambos tipos de intereses tienen como cimiento las leyes aplicadas por las magistraturas, *o de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública.*

En este sentido, Bonnin explica que

el interés público es permanente porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y es el lazo que une a los individuos; pues por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas el regulador.<sup>10</sup>

Por ello, en el interés público al que Bonnin concibe como colección de todos los intereses individuales, descansa el elemento de la asociación, que no es otro que

la institución de la administración, que es su gobierno natural, pues que la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social y porque esta conservación es la causa de la administración y las leyes para el sostén y garantías de las relaciones sociales.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p 92.

<sup>11</sup> *Ibid.*

Es decir, la interrelación de los individuos crea la asociación, que se manifiesta en el interés público, cuya subsistencia requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; considerando a ésta como el natural cometido para conservarles a los individuos sus relaciones y el grupo donde se agregan.

Por ejemplo, el concepto oliviano de la administración en su carácter de protectora del sostenimiento y mejoramiento de las fuerzas e intereses de la sociedad, surge de su noción de servicio público donde considera que

administrando se lleva con regularidad el conjunto de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa en la que figuran los individuos como partícipes de las cargas y los goces comunes.<sup>12</sup>

Por tanto, los servicios públicos son una respuesta administrativa a las necesidades sociales que adoptan la forma de la vida material, intelectual y moral de los pueblos; para mayor precisión, a continuación enumeramos los intereses que surgen de las necesidades de la sociedad:

- la de la individualidad;
- la de la familia;
- la de asociaciones voluntarias;
- la de comunidades creadas por la división del territorio;
- la de nacionalidad;
- la de civilización; y

---

<sup>12</sup> Oliván, Alejandro, *Idea general en la administración*, p 104.

• la de la humanidad.<sup>13</sup>  
Claramente se advierte que Oliván, cuando señala que la

sociedad se conserva y mejora a través de ella,<sup>14</sup>

tiene un concepto positivo de la acción administrativa. Dentro de la esfera de la administración, hay una conservación ordenada que permite que la administración pública tenga los medios suficientes para lograr la integridad nacional y territorial respecto del exterior; para ello el Estado debe ser una entidad fuerte, prospera y leal.

En este sentido la materia exterior, como se explica, es tema actual de las relaciones internacionales, cuya estrecha relación con la administración ocurre en el momento en el que el interés público, las transacciones comerciales y el honor nacional son materia vinculada para el mantenimiento de la sociedad, lo mismo que para fomentar su progreso en relación con otras sociedades nacionales.

En fin, toca a la administración pública organizar el reclutamiento militar y proveer el movimiento de tropas y equipos, así como todo aquello relacionado con la justicia militar, los prisioneros, los hospitales, los transportes, etcétera. Con este argumento se pone de manifiesto que la administración pública está fuertemente relacionada con los diversos grupos de la sociedad, con sus diferentes facetas, con sus distintos productos, con sus manifestaciones y con sus relaciones: la administración pública es una potencia entrañablemente ligada a la sociedad.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p 105.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p 106.

Tal como hemos podido observar, son materia administrativa las cosas de uso común o del dominio público, cuyo disfrute se regulariza para que no resulte perjuicio a terceros ni a la comunidad; tales como la vía pública, las aguas, el aire considerado en su salubridad y cuantos goces permitan las leyes. Todas estas cosas le interesan al buen gobierno.

Dentro de la perspectiva que estamos examinando, también se incluye la vida moral de los hombres, en lo relativo a la ética, y la educación relacionada con el desarrollo intelectual.

La administración promueve la religión y hace respetar sus ceremonias y sus ministros en el interés de la moral pública, así como entiende en todos los actos exteriores originados de ella y los vigila en el interés del orden social.<sup>15</sup>

Por tanto, la administración pública se relaciona con el hombre por cuanto su conexión con la comunidad; con la propiedad, por cuanto su uso en correspondencia con ella misma.

Si la administración pública tiene que ver con la vida integral del hombre, en cuanto a su satisfacción material y por tanto moral, la administración pública debe de ir más allá del ordenamiento jurídico-administrativo; superar los límites inmediatos de la relación de empleo público; trascender del organigrama oficial de este o aquel ministerio; y ser algo más que la suma de relaciones humanas que surgen entre sus componentes y terceros, extraños a la propia organización.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

En otras palabras, la administración pública debe de comprender los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos, con los servicios que él recibe de las instituciones públicas, y así sucesivamente.

No es poco común que las nuevas exigencias motiven la ampliación del radio de la actividad administrativa de un Estado democrático, o sea el índice de una exigencia más profunda, más íntima: la necesidad de revalorizar la función administrativa dentro de un conjunto de grandes afirmaciones tecnológicas, reconociéndole el papel que le corresponde en la sociedad.

Por eso es cierta la necesidad de que la sociedad sea guiada y administrada por individuos responsables, por organismos cada vez más eficaces y sensibles capaces de aplicar a la realidad el futuro de las conquistas obtenidas en el campo político. La administración pública es responsable de algo más que de la mera ejecución de un programa político: debe poder manifestar inventiva y un dinamismo adecuado para la continua interpretación de las necesidades públicas.

La administración pública es la depositaria del concepto ideal de bienestar colectivo y su función se manifiesta de manera significativa en el momento histórico por el que atraviesa; momento en el que al atenuarse o desaparecer algunos principios liberales surge la acción estatal.

La utilidad inmediata de tales estudios no solamente se destinan a aumentar el rendimiento y la eficacia administrativas, en razón de una preparación más calificada de sus cuadros, sino a revalorizar la misión del administrador público, pero considerando un

escenario donde la sociedad contemporánea va desarrollándose y transformándose con extrema rapidez.

Los avances y cambios técnicos tienen un cierto sabor revolucionario; los deseos colectivos de todos los países de la tierra se hacen cada vez más idénticos: índice seguro de la universalidad de los problemas de la administración pública. Sobre este presupuesto y sobre la fuerte necesidad para formar personas especializadas, capaces de usar de manera racional los medios de la acción administrativa, se apoya la universalidad de la ciencia de la administración.

Por ello es un imperativo que el rígido esquema de las normas administrativas sirvan, y deben servir, para garantizar la acción uniforme de la administración pública, así como para prevenir o sanar arbitrariedades y violaciones de intereses subjetivos, directa o indirectamente protegidos por la norma.

No obstante, cuando esta lenta máquina normativa amenaza con sacrificar o desatender las exigencias del administrador, es preciso disponer de instrumentos idóneos para un arreglo inmediato de la acción administrativa a las circunstancias que están en continuo movimiento. En caso de que esto faltara, se actuaría en el legalismo, pero difícilmente se obtendrá justicia,<sup>16</sup> lo que conllevaría a una revalorización de las relaciones entre ciudadano y administración.

Este punto de vista tiene su creador en uno de los autores que más contribuyeron al surgimiento de la ciencia de la administración: Lorenzo von Stein. Su propuesta establece que no

---

<sup>16</sup> Mosher y Cimmino. *op cit*, p 58.

basta conocer el contenido de las reglas jurídicas sin penetrar en su esencia, hasta individualizar y estudiar las fuerzas y las leyes que gobiernan la realidad.

En este sentido, los fines inmediatos del estudio jurídico de la actividad administrativa son, como es sabido, la protección de los derechos y las libertades individuales; además de la garantía que se le ofrece a la colectividad mediante la disciplina jurídica de las estructuras y de los actos administrativos.

No puede soslayarse una falta de proporción y de alcance en las ideas reformadoras; ideas que se expresan tanto en el campo de los servicios públicos (recurriendo a los postulados de la organización administrativa privada), como en el del empleo público (para conseguir que tenga una mayor profesionalidad) y en el de las estructuras administrativas, locales, estatales y federales.

Por caminos distintos, y mediante concepciones en apariencia diversas, el cambio de pensamiento mundial en la evaluación de la ciencia administrativa determina necesidades comunes; por eso, se siente la necesidad de hacer la acción administrativa más racional, más eficaz, más adecuada a las exigencias colectivas: se reconoce que es necesario formar los cuadros administrativos con vistas a una mayor y más calificada profesionalidad de los funcionarios públicos.

De ahí que el administrador de estos tiempos, deba tener la sensibilidad para alcanzar una síntesis lógica de pensamiento y acción y así darle eficacia de contenido y de forma a sus decisiones cotidianas.

Mosher y Ciminno sostienen que un buen administrador es aquel que se ocupa constantemente de detectar cuanto sucede dentro y fuera del limitado ámbito administrativo; es sensible a las diversas fuerzas y elementos que forman parte de una determinada situación, capaz de intuir en qué momento y con qué fórmula se debe adecuar la acción administrativa a la cambiante realidad.

A partir de esta perspectiva, observamos que el fin último de la administración pública busca la máxima satisfacción posible a las necesidades y a los deseos de la sociedad. Por eso todos aquellos que se dedican a la actividad administrativa pública se consideran servidores del pueblo.

De esto se deriva, como consecuencia, que en caso de conflicto entre los fines de una democracia política y los de una democracia administrativa, necesariamente deben prevalecer los primeros; esto es, que por la obligada influencia recíproca entre política y administración, esta última no puede ignorar que forma parte de un proceso político que evoluciona; por tanto, debe someterse a las exigencias políticas en los casos en las que estén en oposición a las exigencias administrativas.

A esta consideración le sigue otra: un sistema de administración pública es bueno en la medida en la que los órganos administrativos corresponden y son sensibles a la voluntad y a las necesidades del pueblo del que son intérpretes. Por eso, cada administración moderna debería disponer de diversos mecanismos u órganos capaces de sentir las necesidades colectivas para informar con ellas el comportamiento administrativo.

La tercera consideración, relativa al concepto de democracia, se encuentra en el reconocimiento de los efectos que sobre la administración produce el llamado pluralismo. En cualquier país democrático son diversos los puntos de vista, los deseos, las peticiones que se dirigen al gobierno; cualquiera que tenga familiaridad con experiencias totalitarias, acordará que esa situación de pluralismo es un índice de vitalidad y sana constitución, aunque haga la actividad administrativa más difícil y más compleja: por eso, la función del administrador público se hace cada vez más fascinante e interesante.

En otras palabras, una de las funciones de la administración pública de una sociedad democrática consiste en estimular, y quizá en reforzar, esta pluralidad de visiones con todo y que haga más complejo su propio trabajo.

El administrador y la administración son, en último término, responsables ante la colectividad, por lo que sólo una parte de esa responsabilidad se expresa o aparece en la norma de derecho positivo. Conviene advertir el interés inmediato de la sociedad para conseguir que aquellos que detentan cargos públicos los ejerciten en nombre y en interés de la colectividad: deben sentir esa doble responsabilidad que forma parte innegable de la misma función administrativa pública.

### **6.2.1 Dependencias administrativas, civiles y públicas**

Para Carlos Juan Bonnin, el principio fundamental de la sociedad estriba en las dependencias sociales que, a su vez, son efecto de la

sociabilidad humana, por lo que se deduce que esas dependencias constituyen asimismo *el primer elemento de la administración.*

El pueblo, que es un agregado de familias, es una expresión de las necesidades colectivas y las dependencias entre los individuos; de ellas emana el interés público que *se aproxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de los individuos asociados.* Se trata de un hecho natural del que brota, con igual calidad, la administración; *es evidente, la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad.*

Las dependencias son el origen de la sociedad;

dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre y su voluntad puede darles sólo tal o cual dirección.<sup>17</sup>

Empero, en un proceso acumulativo de las dependencias surgen necesidades de las necesidades; es decir, de las necesidades naturales nacen las necesidades comunales, que son las de la asociación y las que engendran en sí mismas la *dirección general*, movida por el interés público cuya misión es reunir las necesidades sociales en un cuerpo para conducir su acción.

En este sentido, Bonnin aduce que la asociación humana genera tres tipos de dependencias, que hay que diferenciar: las dependencias sociales, que se refieren a las relaciones naturales

---

<sup>17</sup>Bonnin, *op cit*, p 94.

de las personas; las dependencias políticas, que reúnen a los ciudadanos bajo la misma institución social; y las dependencias administrativas, que cimentan la unidad social de acuerdo en la necesidad común.

Las dependencias sociales o civiles tienen como base la inscripción cívica, que comprende: nacimientos, adopciones, casamientos, divorcios, naturalizaciones, defunciones, etcétera.

Todas ellas son acciones o cosas administrativas; porque se trata de una relación social, y toda relación social forma la acción de la administración, especial, esencial y exclusivamente.<sup>18</sup>

En contraste, las dependencias políticas o públicas tienen una referencia directa con la comunidad, a la que se le considera cuerpo político, y cubren por completo a la sociedad; las dependencias políticas se refieren a las relaciones entre el individuo y la comunidad en el punto preciso de la seguridad de la sociedad, más específicamente con el uso de la fuerza pública que Bonnin define como la participación de cada individuo para conservar la comunidad.

Toca pues a la administración convocar el reclutamiento militar y organizar su servicio, lo que acontece con la versión de que sólo en la sociedad política el hombre logra su perfección y únicamente en ella se consigue el bien en gran escala. Tal es la base indestructible de la realidad política que une a los hombres en una comunidad natural.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p 98.

La comunidad política, construida por la conducta de los hombres, también está dotada de una realidad existencial de la que se deriva, de manera natural el orden al que ha de sujetar su estructura y actividad. Al puntualizar en normas concretas ese orden, el derecho, para ser justo y en consecuencia constituir verdaderamente un derecho, debe inspirarse y concordar en sus postulados con las directrices permanentes que el orden natural señala.

Otra interpretación corresponde a Thomas Nagel, quien observa que las instituciones no son personas ni tienen vidas privadas; por otro lado, los puestos institucionales por lo regular tampoco absorben por completo las vidas de quienes los ocupan. Las instituciones públicas se designan para servir a propósitos mayores que los de los individuos o familias particulares; tienden a perseguir los intereses del público en general.

Los actos públicos, además se distribuyen entre muchos actores y subinstituciones; al tiempo que existe una división de trabajo tanto en su ejecución como en su decisión. Todo esto culmina en un equilibrio diferente entre la moral de los resultados y la de las acciones; restricciones morales que se expresan de manera diferente en la vida pública y que toman formas más impersonales.

Quizá la característica central de la acción más importante dentro de la moral pública es tratar del mismo modo a toda la población; las acciones y políticas públicas tienen que ser mucho más imparciales que las privadas, dado que normalmente se reservan el monopolio de ciertas clases de poder, en cuyo caso no hay razón para permitir las ataduras e inclinaciones personales que dan forma a las vidas individuales.

Los intereses individuales son, por fuerza, de corto alcance; los institucionales, en cambio, se prolongan en el tiempo. El responsable de una institución tiene que velar por el bien de ella durante un tiempo indefinido; circunstancia que a menudo impone una limitación de los objetivos inmediatos, según Aristóteles. La

política apropiada, tanto para la democracia, como para la oligarquía no es la que asegura la mejor proporción posible de una u otra, sino la que garantiza la vida más prolongada para ambas.<sup>19</sup>

El funcionario que trata de obtener el máximo de poder u otros valores en el plazo breve, a la larga debilita a su institución. Por ejemplo, Messner señala que lo que se proponen las instituciones es la salvaguarda del ordenamiento y del bien común de la sociedad, sin lo cual no es posible una existencia verdaderamente humana. Crear instituciones de esta índole, adecuadas a su fin, pertenece a las más rigurosas empresas culturales de la humanidad.

La creación de instituciones adecuadas a un fin es la parte más importante del progreso cultural, fundamento y base del ordenamiento estatal y jurídico. La tarea cultural del hombre es una tarea creadora que todo lo decide, es la concepción de los más grandes teóricos del Estado que opinaban que con ello se cimentaba toda la cultura. Asimismo, en el ordenamiento estatal y jurídico veían un supremo valor cultural ya que, dentro de él, el hombre es capaz de potenciarse hasta aquello a lo que está destinado en virtud de su propia naturaleza: un ente cultural.

---

<sup>19</sup> Citado por Huntington, Samuel, *op cit*, p 34.

El hombre no es un ente cultural en primera línea sólo porque sea incapaz de expresar su mundo de experiencias con formas que luego se custodiarán en museos, sino porque el contenido sustancial más íntimo de la cultura pertenece al campo de los valores humanos más rigurosos: los de la persona y los de la personalidad, que son en los que tienen meta y medida todos los demás valores culturales, incluso los de orden estético y científico. Esto lo sabe muy bien la humanidad, ya que por las conquistas hechas en el campo de las ciencias de la naturaleza se ve amenazada su existencia cultural.

Es menester, por eso, señalar que todo el progreso de la cultura política y social tiene como objeto la plena realización del verdadero ser humano; mas, por otra parte, todo este progreso surge de la aspiración del hombre a esta plena realidad existencial.

Con Aristóteles, esta aspiración del hombre puede calificarse como la aspiración al progresivo cumplimiento y satisfacción de su ansia de felicidad, pero no suponiendo que la mayoría de las personas encuentran en las democracias una plena satisfacción existencial únicamente en los valores del bienestar, algo que no hubiese sido posible en la antigüedad, pues la satisfacción vital humana -como ya subrayó también Aristóteles- radica en los valores ligados indisolublemente a la *constante* existente en la naturaleza humana, a lo más propio y peculiar del hombre.

Hablamos de valores como la justicia, el amor, la honradez, la probidad, la veracidad, la gratitud, la lealtad a los pactos, la obediencia debida, el recto ejercicio del poder de mando y, en

general, todos los valores unidos a la regla áurea: *no hagas a los demás lo que no quieras que te hagan a ti.*

Con estos valores, en especial los del recto mandar y el recto obedecer, lo mismo que los de la regla áurea, se conforma la ética de la democracia, con lo que se garantiza el desarrollo natural de las instituciones y los ideales de una sociedad, según nos explican Mosher y Cimmino. Esta tendencia permitirá confiar en la función técnica del sistema administrativo, ya sea para promover las condiciones necesarias que permiten una mayor eficiencia en la educación democrática de los ciudadanos, mediante la participación activa en la organización social; ya para formar administradores expertos y calificados, capaces de traducir los ideales democráticos de la sociedad; o ya para promover el diálogo entre administración y ciudadano, con el fin de conseguir una colaboración cada vez más intensa hacia el fin común; o, incluso, para una continua renovación de las instituciones públicas.

Dado que la naturaleza humana es como es, tanto en el campo de la eficacia individual como en el colectivo, con la mera apelación a la mentalidad reflexiva y responsable, no es posible conseguir éxitos esenciales, por eso la importancia de las instituciones sociales, a las que les corresponde, en propiedad y adecuación, el suministro y la defensa de la justa y necesaria conciencia democrática de responsabilidad.

Naturalmente con ella sólo podrá alcanzarse la meta por la vía de la aproximación, pero ninguna institución social puede asegurar, más que de modo aproximado la primacía del interés general sobre el interés de los grupos. Cuanto más adecuada y

variadamente actúan las instituciones, más pronto se podrá esperar la conquista de la meta y, con ello, un nuevo porvenir dirigido por la democracia.

Samuel Huntington tiene razón al señalar que las instituciones políticas poseen tanto dimensiones morales como estructurales;<sup>20</sup> por ejemplo, una sociedad en la que las instituciones son débiles, carece de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales y parroquiales, en este sentido la moralidad exige pautas de conducta regularizadas e institucionalizadas. Sin instituciones políticas fuertes, la sociedad carece de los medios para definir y realizar sus intereses comunes.

La capacidad para crear instituciones políticas debe ser semejante a la capacidad para crear intereses públicos. Una sociedad que cuenta con organizaciones y procedimientos de gobierno con alto nivel institucional será una sociedad más capacitada para articular y hacer concretos sus intereses públicos, siempre dejándolos emerger de todo aquello que fortalece las instituciones gubernamentales. Recordemos que el interés público es el de las instituciones públicas; es algo creado y engendrado por la institucionalización de las organizaciones de gobierno.

En suma, la creación de instituciones políticas que impliquen y reflejen el consenso moral y el interés mutuo es, en consecuencia, un elemento necesario para mantener a la comunidad en una sociedad compleja; tales instituciones dan, a su vez, renovado sentido a los propósitos comunes y crea nuevos vínculos entre los

---

<sup>20</sup> Cfr. *El orden político en las sociedades en cambio*, pp 32-33.

intereses particulares de los individuos y de los grupos.<sup>21</sup> Asimismo, el grado de comunidad de una sociedad compleja depende, en términos generales, de la fuerza y la envergadura de sus instituciones políticas, manifestación conductista del consenso moral y el interés mutuo.

Cabe hacer hincapié que la existencia de instituciones políticas capaces de dar contenido a los intereses públicos, distinga a las sociedades políticamente desarrolladas de las subdesarrolladas e igualmente diferencia a las comunidades éticas de las que no lo son. Un gobierno con un bajo nivel de institucionalización no sólo es débil: también es malo. La función del gobierno es gobernar: un gobierno débil, un gobierno que carece de autoridad, no puede cumplir esa función por lo que resulta inmoral en el mismo sentido en el que lo son un juez corrompido, un soldado cobarde o un maestro ignorante.

En las sociedades complejas, la base moral de las instituciones políticas se arraiga en las necesidades de los hombres;<sup>22</sup> en este sentido se advierte que entre la cultura de la sociedad y las instituciones de la política hay una relación dialéctica. La comunidad, observa Jouvenel, es *la institucionalización de la confianza* y *la función esencial de las autoridades públicas* consiste en

acrecentar la confianza mutua que existe en lo más íntimo del conjunto social.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Huntington, *op cit*, p 21.

<sup>22</sup> *Ibid*, p 36.

<sup>23</sup> *Ibid*.

No obstante, la escasez de confianza en la cultura de la sociedad produce abismales obstáculos para la formación de instituciones públicas; asimismo las sociedades carentes de un gobierno estable y eficaz tienen deficiencias en lo referente a la confianza mutua entre sus ciudadanos, igual que a la lealtad hacia los intereses nacionales y públicos, junto con sus aptitudes y capacidad organizativa.

Sin embargo, es en el Estado moderno donde se afirma la existencia del individuo con derechos personales específicos y por ello sometido al poder del Estado de manera limitada. Esto cristaliza en las constituciones escritas en las que hay una parte consagrada a definir los derechos del individuo, es lo que se conocen como garantías individuales, derechos humanos, o parte dogmática de la constitución política.

Esa parte dogmática de la constitución subraya una condición objetiva e inobjetable que no debe dejarse de lado: la renovación. Reformar el complejo aparato administrativo permite que se responda de manera más eficaz y económica a las exigencias de la vida moderna; con la reforma se advierte el imperativo de que las libertades políticas y sociales llevan consigo un diálogo siempre abierto entre ciudadanos y administraciones públicas que la norma jurídica no siempre puede mantener vivo y actual.

Se reconoce la necesidad de una especialización y formación del funcionario público para revalorizar los asuntos éticos de su obra al servicio de la entera colectividad; se siente, en fin, la urgencia de hacer más elástico, más simple, menos formal, el

procedimiento administrativo sin descuidar las garantías por la forma jurídica.

### **6.2.2 Moral en la administración**

La acción del gobierno tiene un carácter fundamentalmente moral cuando reúne ciertos requisitos cruciales, sin importar cuán por debajo puedan quedar en otros puntos los ideales e intereses, individuales o grupales de los ciudadanos. De ahí que los elementos generales de la moralidad claramente democrática son:

- Que la acción se conforme a los procesos y símbolos establecidos para proteger la libertad política, considerada como agente de una libertad más amplia y general.
- Que dejen abierto el camino para modificar o revocar por medio de la decisión pública.
- Que la decisión pública sea tomada dentro de una jerarquía de controles donde responsabilizarse por la acción sea fácilmente identificado por el público.
- Que encarne, como contribuciones de la función dirigente, la estructuración concreta de una respuesta a necesidades sentidas por la sociedad general y no puramente respuestas a las necesidades particulares o personales de los dirigentes.

El que esta moral cobre realidad depende de procesos y gestiones detallados que proporcionan sistemas y flexibilidad, personalidad y magnanimidad, así como acción autoritaria que pueda revisarse y modificarse, al tiempo que esté abierta al escrutinio y a la simple censura.

Cabe hacer mención, sin embargo, que la moral democrática no busca eliminar influencias especiales, sino refinarlas en función de valores democráticos. Este fin entraña reducir cuantos privilegios especiales parezcan oportunos, necesarios y factibles, lo mismo que dejar abierta la posibilidad para realizar las potencialidades de los ciudadanos; lo que supone la progresiva eliminación de los precios que se pagan por influencias especiales que, ante la nueva perspectiva, aparecen como fuerzas venales, inútiles o discriminatorias.

Refinar la función de los valores democráticos implica hacer que el ejercicio del poder sea más responsivo y más responsable, en cualquier aspecto y grado que parezca apropiado y efectivo en el tiempo y en las circunstancias; esto apunta, particularmente, a aclarar la responsabilidad del gobierno ante el público general y a establecer el carácter popular de lo políticamente eficaz.<sup>24</sup>

Al respecto, Appleby apunta que la actuación moral comienza en la autodisciplina individual de los funcionarios; disciplina que abarca todo cuanto significa la palabra *carácter*. Pero esto no basta; exige, además, un proceso sistemático que respalde cada uno de los juicios de grupo, enriquecidos con las aportaciones de personas diversamente pertrechadas y afectadas, además de diferenciar la responsabilidad que están particularmente destinadas a cumplir, con la responsabilidad pública.

Tanto de manera personal como dentro de una organización, el funcionario debe preocuparse por ir más allá de la mera honradez al servicio de velar por la realización permanente de la democracia;

---

<sup>24</sup> Appleby, *op cit*, p 414.

pero todavía hay otras obligaciones: las que tienen que ver con los ciudadanos. El funcionario necesita esforzarse con mayor frecuencia y de manera más consciente, por relacionar sus intereses y preocupaciones personales con los intereses públicos, así como por ayudar a implantar arreglos perfectos que respalden y apoyen esas responsabilidades ciudadanas.

Este enfoque requiere modificar las esperanzas populares y oficiales por conducto de nuevos trámites políticos institucionales y administrativos. En momentos determinantes, y en aspectos trascendentales, se les formulará e incorporará orgánicamente al gobierno mediante la promulgación de leyes.

De esa manera, se busca un gobierno más satisfactorio, responsable y responsivo que permita una mejor convivencia entre el aparato gubernamental y la sociedad, lo que invariablemente producirá una relación de respeto y de confianza. En otras palabras, este proceso trasciende la esfera inmediata de los intereses individuales; pero, además de cambiar tanto los intereses individuales como los fines sociales, estos son más amplios y más generales, menos inmediatos y específicos que los que el individuo escoge como meta de su propia conducta.

Como vemos, la propia organización no es sino una expresión finalista, pues cualquier nivel de su escala jerárquica se ocupa de actividades dirigidas a un fin inmediato que es, a su vez, un supuesto o premisa para la actividad del grado inmediatamente superior, según una cadena de medios y fines. Esta jerarquía constituye el tejido de la organización y, de abajo hacia arriba, determina un nexo causal significativo de por sí entre el

fin inmediato de un cierto grado organizativo y el más amplio y mediato del grado superior.

La misma organización también, constituye una expresión de fines supraindividuales; por ejemplo, cuando la organización científica del trabajo relega el problema del fin al identificarlo con el provecho. Actualmente la empresa privada sabe que eso no basta, como tampoco basta el criterio de eficacia que Taylor concebía para la acción administrativa; por el contrario, si queremos apartarnos de la mezquina visión de un mundo mecanizado y sin alma,<sup>25</sup> definitivamente es un grave error considerar la eficacia como un fin.

Toca ahora hacer una revisión sobre el enriquecimiento de las aptitudes y la plenitud de la acción mediante actitudes nuevas en la administración pública, base fundamental para el desarrollo moral del gobierno.

El respeto a la ley y el orden son indispensables pero insuficientes para el desarrollo integral, explica Jiménez Castro,<sup>26</sup> sobre todo si entendemos que el fin y la función de las sociedades es el bien común al que muchas veces se oponen criterios teórico-jurídicos del *derecho* de propiedad de la *libertad* irrestricta, por ejemplo. La moral de la administración pública debe basarse más bien en un orden de conducta dentro de la esfera social, de acuerdo con las nuevas normas de actuación que se han de tener para que ese bien común sea una consecuencia de una nueva escala de valores y de derechos; es decir, deben ser normas que surjan de la

---

<sup>25</sup> Mosher y Cimmino, *op cit.*, p 102.

<sup>26</sup> Jiménez Castro, Wilburg, *Administración pública para el desarrollo*, p 80.

recta naturaleza porque esta es exigida para la plena realización de la naturaleza del hombre como ser individual y social.<sup>27</sup>

Esta perspectiva comprende los deberes que emanan de la naturaleza de la administración; es un campo vasto, un horizonte más dilatado, donde se ofrecen a la idea, los designios, las bienhechoras meditaciones, los generosos pensamientos y la propensión al bien que dan a la administración la preferencia sobre las leyes, presentándola bajo su aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y más dulce.

Se trata de un amplio horizonte que comprende toda la vida social: instrucción, agricultura, industria, comercio, higiene, socorros públicos, prisiones, descubrimientos, invenciones, estímulos, recompensas, policía y mucho más. El carácter de la moral administrativa no sólo tiene una base legal, como antes lo señaló Bonnin, sino que sienta su acción en los deberes y obligaciones para que, la administración por sí misma, aumente la *prudencia y sagacidad* en sus actividades,

porque en administración, además del conocimiento de las leyes y de su aplicación, es preciso obtener el de cuanto pueda interesar al hombre en sociedad, importar a su conservación o contribuir a su ventura, como los medios enseñados por la medicina o por las artes rural y veterinaria; poseer en fin los conocimientos necesarios para apreciar el mérito y la utilidad de las invenciones y descubrimientos que puedan servir a la humanidad.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Messner, Johannes. *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*. p 85.

<sup>28</sup> Bonnin, *op cit.* pp 82-83.

Como se observa, estos conocimientos son abundantes, pero el servidor público debe poseerlos, y cualquiera que sea la naturaleza de sus atribuciones, aspirar siempre a elevarse sobre el empleo que ejerce para desempeñarlo bien. ¿No es la administración la que enseña a impregnarse de los grandes intereses de la sociedad y manejarlos?

Es preciso insistir que una de las fuentes más profusas es en las funciones metajurídicas donde se encuentra la esencia de la función administrativa, ya que en ella descansa la nutrición de la sociedad, cuya misión

encargada del precioso depósito de la seguridad de las personas y de los bienes, de la moral pública, y todo cuanto puede conservar la salud de los hombres y contribuir a su felicidad y a la mejora de su estado físico y moral, como también de cuanto tiende a dirigir la sociedad en la distribución de auxilios y recompensas, y de contribuir al fomento de la agricultura, la industria y el comercio, la administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes porque, es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo en lo que en las relaciones o dependencias sociales constituyen la moral de la institución administrativa.<sup>29</sup>

Es decir, la administración, como antaño la policía, vela por la sobrevivencia, y por la vida superior de la humanidad; su materia es el individuo en todas sus manifestaciones: salud, mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y de su trabajo, no importa que sea en la industria, en el comercio o en la agricultura, lo

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p 84.

que importa es que debe recompensarle sus iniciativas de invención y descubrimiento, como lo marca la ley pero sin contravenirla. La función metajurídica es la médula de la administración pública, concebida en la forma como lo hace Bonnin: una potencia que arregla, corrige y mejora a la sociedad.

En este sentido Ortíz de Zúñiga añade que la administración es un poder que, del trono a las familias, vela por la protección de los hombres de la cuna al cementerio; recoge de la tradición de la ciencia de la policía al hombre en su totalidad:

cuando existe, desde lo más grande y sublime hasta lo más pequeño, todo esta sujeta al influjo benéfico y poderoso de la administración:<sup>30</sup>

el goce de la libertad individual, de los bienes y la propia existencia, la instrucción pública, la prosperidad y el fomento de la industria; el socorro a la humanidad en sus dolencias y tragedias; la tranquilidad interior y la defensa contra el exterior; espectáculos, recreo y ornatos de los pueblos

...todo es objeto de esa institución saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipotente.<sup>31</sup>

Asimismo, Ortíz de Zúñiga aduce que la administración se abstiene de intervenir en la vida privada de los individuos que no tienen relación con la sociedad, por lo que le corresponde

---

<sup>30</sup> Ortíz de Zúñiga, Manuel, *Ideas generales de la administración pública y del derecho administrativo*, p. 126.

<sup>31</sup> *Ibid.*

administrar el espacio público y las relaciones que ocurren entre éste y la vida privada. Las transacciones particulares y las controversias relativas a lo *tuyo y lo mío* son propios de la justicia, de donde a la administración únicamente le corresponde prevenir que no se caiga en lo injusto.

En términos generales, promover la prosperidad y proteger los intereses generales, o en otras palabras, hacer el bien es incumbencia esencial de la administración, es su objeto exclusivo. En suma, la administración busca alcanzar el bien colectivo desprendiéndose de intereses particulares, egoístas e irracionales que dañan la convivencia y la salud de la sociedad en aras de grupos privilegiados.

Dentro de estos acontecimientos, la administración lo abraza todo:

objeto es de su solicitud el hombre antes de nacer, y después que ha cesado de existir.<sup>32</sup>

La administración crea escuelas y en ellas, entre otras muchas profesiones se prepara a los médicos que atenderán los alumbramientos; en ellas se preparan también los contravenenos que combaten los virus que medran la vida de la humanidad; en ellas se lucha contra la lepra y contra tantos otros males que aquejan al individuo. Burgos añade lo siguiente:

domiciliado en un pueblo (el hombre) la administración vela por sobre su seguridad y reposo, y cuida además de que aguas

---

<sup>32</sup> Burgos, citado por Ortiz de Zúñiga, *Ibid.* p 127.

copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones.<sup>33</sup>

Además, la administración crea las condiciones que hacen posible la fecundación de la tierra y abre cauces para la circulación de barcos cargados de mercancías; construye refugios donde pueda descansar el viajero; combate el crimen y alivia la mendicidad; la administración da trabajo a las personas sanas, hospeda a los desvalidos y confina a los delincuentes; crea hospitales y difunde los beneficios de la asistencia pública y privada, al mismo tiempo que instituye orfanatorios y talleres para menesterosos. En este sentido, Javier de Burgos cree que:

ni aun al morir el hombre, abdica la administración; ella preside los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos y, señala a los vivos la mansión que les guarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad.<sup>34</sup>

En este sentido, tanto la sociedad como la administración se acompañan a lo largo del ciclo biológico del hombre: la administración les señala al ejército y a la marina quienes son los jóvenes más aptos para su servicio; les precisa a los cobradores de impuestos el objeto de su actividad tributaria; proporciona cárceles, presidios y talleres penitenciarios para

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.* p 128.

la justicia; crea las condiciones sanitarias para que enfermedades provenientes del exterior no penetren al país; asocia a los ministros de la iglesia en actividades asistenciales.

Hacer confluir en un punto de conveniencia común la mayor suma posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir, cuando son antipáticos, el contacto, que luego traería el roce, y el choque a la larga, tal es la misión sublime de ese poder que se designa en la actualidad bajo el nombre de administración.<sup>35</sup>

Por su parte, Ortiz de Zúñiga no olvida ni a la religión ni a la moral pública; trata tanto a la religión como a sus ministros, lo mismo que a las costumbres públicas: se refiere a todo aquello que como ideología cohesionan psicológicamente a la sociedad.

Al respecto, la moral y la religión le interesan a la administración no como un problema teológico o filosófico, sino como asunto práctico que tiene relación directa con su atribución para conservar a la sociedad. El autor sitúa a la religión como base de la moral del pueblo y auxiliar poderoso para conservar las buenas costumbres; la religión es, un fuerte adhesivo que impregna las entrañas de la sociedad y repele, a favor del orden social, tendencias centrífugas.

Sobre esta línea de pensamiento, anteriormente Burgos formuló el concepto de *omnipresencia de la administración*, como acción protectora del gobierno sobre todos los seres y todos los objetos de la sociedad; relacionándolo estrechamente con las

---

<sup>35</sup> Ibid.

costumbres públicas, a las cuales, junto con la religión, considera las bases de la moral y el orden público.

El tratamiento de la moral, la religión y las costumbres preceden de manera natural al estudio del orden público. Sin orden, no hay prosperidad, por lo que todas las medidas encaminadas a garantizar la paz social sirven para conservar, al mismo tiempo, seguridad de las personas, la seguridad de sus vidas y la seguridad de sus propiedades, por lo que la administración debe combatir la vagancia junto con sus secuelas, los juegos prohibidos y todos los males menores, pero males al fin, sobre todo si se comparan con los motines, con las asonadas y las conspiraciones que es la policía la encargada de combatir enérgicamente utilizando la represión: de aquí que se conciba al espacio público como un estanque quieto e imperturbable.

Cabe señalar que la sociedad, por la que vela la administración, no es una sociedad perfecta, sino repleta de defectos de los que adolece dada su propia naturaleza, por lo que la miseria no es sino producto del fracaso de la prosperidad, no es sino el resultado de la inmoralidad de una sociedad que, reconociendo la existencia de la pobreza, deja a la administración la responsabilidad de atender este agudo problema que ella es incapaz de resolver.

Por esto la administración, que tiene relación con la moral, con las buenas costumbres y con el orden público que ha de garantizar, también asume funciones contrastantes como procurar atención a los menesterosos y extender el beneficio de la hospitalidad y la beneficencia. La administración, pues, conserva por igual las virtudes y los defectos de la sociedad.

El espíritu que anima a la acción administrativa es positivo, optimista y eficaz, no se arredra; sigue adelante y propone mejoras. Por encima de los males de la sociedad, que amenazan destruirla, está la posibilidad de solucionarlos o paliar sus efectos. Ante todo debe conservarse a la sociedad, misión que es posible si se garantiza el libre cambio y el suministro continuo de víveres.

**Agrega Posada de Herrera que**

si el cielo le dio vida, la administración lo certifica;<sup>36</sup>

al abandonado ofrecerá asilo y cuidará de su vida y educación; adulto, sino pobre, velará por su subsistencia; enfermo, cuidará de su salud. En el trabajo, sea en el campo o la ciudad, le enseñará los métodos de labor mejorando la producción y ahorrándole esfuerzos. Le ofrece cajas de ahorro, cuida de sus propiedades mientras duerme, le proporciona diversiones, le construye caminos, protege sus viajes, vigila por sus intereses ciudadanos en el extranjero: la administración es la vida de la sociedad.<sup>37</sup>

### **6.2.2.1 Instrucción**

Un interesante estudio sobre la instrucción afirma que es con el fin de crear personas capaces de elegir lo mejor para su propio bien y para el de su sociedad. En este sentido, la invocación de

---

<sup>36</sup> Posada de Herrera, *op cit*, p 138.

<sup>37</sup> *Ibid.*

Omar Guerrero tiene mucho fondo; él observa que a la instrucción le toca formar gente útil a la sociedad, fundamentalmente apoyándose en la razón y en los conocimientos amplios y profundos de la propia sociedad.<sup>38</sup> La administración es la que debe vigilar el cuidado físico y moral de los niños en las escuelas; es ella quien debe cerciorarse de la calidad de la enseñanza, desde la instrucción básica hasta la educación superior, lo mismo que de los institutos encargados de investigar y hacer descubrimientos.

Conste que la enseñanza no es homogénea sino diversa, pues las costumbres difieren de una ciudad a otra haciendo que el carácter de sus habitantes sea duro o frágil, o más concretamente, nótese las deferencias de individuos dentro de una misma familia, situación que nace precisamente de la diversa enseñanza.

Por eso, como bien apunta Johannes Messner, la familia es la célula moral; dentro de ella las personas deben aprender tanto los conceptos como las actitudes que constituyen los valores básicos de la vida social, por ende, de su cultura:

- el respeto a cualquier otra persona en su dignidad humana;
- la consideración;
- el espíritu de servicio;
- el sentido de la justicia y la honradez;
- la conciencia del deber y de la responsabilidad;
- la recta obediencia; y
- el recto sentido del mando.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, p 105.

<sup>39</sup> Messner, *El funcionario*, p 314.

Como puede verse, todos estos valores son el trasfondo vital de la democracia; por eso también de ellos depende la fuerza de toda cultura. Cuando se habla de cultura, en el estricto sentido de lo creador en todos los campos de la vida humana, creemos que debería considerarse que la familia es la célula cultural; de ahí que en casi todas las democracias se lamenta que en la sociedad del bienestar los gastos públicos que se dedican a las tareas escolares y a la formación cultural, muestran un gravísimo déficit.

#### **6.2.2.2 Agricultura, industria y comercio**

Otro aspecto de capital importancia es la agricultura, la industria y el comercio, actividades que engrandecen al Estado y le proporcionan a la población alimento, salud y abrigo, junto con los medios necesarios para su existencia; en pocas palabras, son todo cuanto tiende a garantizar el desahogo individual, facilitar los medios para cubrir las primeras necesidades de la vida, mejorar la alimentación, proporcionar trabajo para criar a las familias, prevenir los peligros y enfermedades que nacen de la insalubridad del aire, de las aguas y de los lugares, facilitar la comunicación y el transporte de bastimentos, y cuidar de la salubridad de las ciudades y de los campos: todo esto debe ser objeto constante de las investigaciones de la administración.

La administración pública puede, incluso, uniformar aquellas condiciones desiguales que hay en la producción agrícola, por razones climáticas y de suelos, ya que el genio humano está por encima de cualquier condición natural. La administración debe velar por la buena marcha de la agricultura, ya que ella alimenta a

la humanidad. Pero la administración no sólo debe vigilar sino velar por la incorporación de buenos métodos de cultivo que la incrementen y mejoren.

El cultivador le interesa a la administración además de como individuo, como productor de alimentos para la sociedad, *en sus relaciones sociales como miembro de la comunidad*. De manera idéntica la administración actúa sobre la industria y el comercio; a los que vigila y fomenta al mismo tiempo, a todos ellos se les estudia trabados en relaciones sociales más extensas que las relativas a su propia materia.

### **6.2.2.3 Ciencia y tecnología**

Como dice lord Russell,

si los gobernantes lo desean, la ciencia puede crear sentimientos que alejen el desastre y faciliten la cooperación. En la actualidad hay gobernantes poderosos que no abrigan deseo, aunque existe la posibilidad de que lo tengan y la ciencia puede ser igualmente potente para el bien que para el mal. Sin embargo, no es la ciencia la que habrá de determinar la forma en que se emplee. La ciencia no puede por sí apartarse de una ética. Puede enseñar como alcanzar un fin dado, y también puede indicar que algunos fines no se pueden alcanzar. Pero, entre los que sí pueden alcanzarse, la elección tiene que decidirse por consideraciones distintas a las puramente científicas.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Citado por Bailey, *op cit*, p 367.

El hombre ha demostrado poder transformar un río en un lago o en una serie de lagos, y no tardará mucho quizá en el que regule a su necesidad el volumen y el caudal de las aguas mediante el control de las precipitaciones atmosféricas. En Israel el Estado por ejemplo, ha demostrado que un desierto puede transformarse en una próspera explotación agrícola, y pese a que este confuso proceder evolutivo de algunos fenómenos sociales norma la actividad del gobierno y las instituciones públicas en general, la experiencia del siglo XX ha dificultado el entendimiento de que el progreso se basa en la ciencia y en la tecnología, pues de ellas depende mejorar la vida humana y, en alto grado, su progreso moral.

Sin este progreso moral, el poder de la tecnología serviría únicamente para fines malos y la humanidad estaría cada vez peor. Las guerras totales del siglo XX no habrían sido posibles sin los avances fundamentales de la revolución industrial: el hierro, el acero, el motor de combustión interna y el aeroplano; desde Hiroshima, la humanidad ha vivido bajo la sombra del avance tecnológico más terrible: de las armas nucleares a las armas químicas.

El fantástico crecimiento económico que la ciencia moderna ha hecho posible también tiene su lado oscuro, pues le ha provocado graves daños al medio ambiente en numerosos lugares del planeta, además de que corremos el riesgo de una catástrofe ecológica global.

Los cientos de miles de civiles inocentes asesinados en el bombardeo de Dresden y en la destrucción de Hiroshima

proporcionaron un testimonio mudo de la corrupción moral facilitada por los avances de la tecnología de la muerte.<sup>41</sup>

Por eso, numerosos grupos, desde el siglo XIX, rechazan la tecnología; por el momento, la oposición más coherente y mejor expresada procede del movimiento ecologista. El ecologismo contemporáneo comprende diferentes grupos y escuelas de pensamiento, pero las más radicales atacan la tendencia de dominar a la naturaleza y sugieren regresar al estado preindustrial, para conservar la felicidad.

Casi todas esas doctrinas antitecnológicas tienen un antepasado común en el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, el primer filósofo moderno que puso en duda la bondad del *progreso* histórico. Rousseau comprendió, antes que Hegel, la historicidad esencial de la experiencia humana, en la que la propia naturaleza se había modificado a lo largo del tiempo.

Pero, a diferencia de Hegel, Rousseau creía que el cambio histórico había servido para hacer al hombre profundamente desgraciado. Tomemos la capacidad de las economías modernas para satisfacer las necesidades humanas; por ellas, Rousseau señala, en su segundo discurso, que las verdaderas necesidades humanas realmente son muy pocas: abrigo de los elementos y alimentos para comer; para él ni siquiera la seguridad es una exigencia básica, pues presupone que los hombres que viven unos cerca de otros desearán de manera natural, amenazarse unos a otros.

Los demás deseos humanos no son esenciales para la felicidad, sino que surgen de la capacidad del hombre para compararse

---

<sup>41</sup> Brzezinski, *op cit*, p 21.

con sus vecinos y considerarse privado si no posee lo que ellos poseen. Las necesidades creadas por el consumismo moderno se derivan, en otras palabras, de la vanidad humana, o lo que Rousseau llama el *amour propre*.

El problema radica en que estas nuevas necesidades, creadas por el hombre en los tiempos históricos, son infinitamente elásticas y no pueden ser fundamentalmente satisfechas. Las economías modernas, con todo y su enorme eficiencia e innovación, crean una nueva necesidad por cada deseo que satisfacen: los hombres son desgraciados no porque no logren satisfacer una serie fija de deseos, sino por la distancia que continuamente se abre entre las nuevas necesidades y su satisfacción.

Como ejemplo de este fenómeno, Rousseau habla del coleccionista que se siente más frustrado por los huecos de su colección, que satisfecho por los objetos que posee. El ataque de Rousseau al hombre civilizado plantea la primera y más fundamental duda sobre la tendencia a dominar la naturaleza: ver árboles y montañas como materia prima en vez de verlos como lugares de descanso y contemplación.

Su crítica al hombre económico, descrito por John Locke y Adam Smith, sigue siendo la base de la mayoría de los actuales ataques al crecimiento económico sin límites; sigue siendo la base intelectual de la mayoría de los ecologistas contemporáneos. En la medida en la que se continúe con la industrialización y el desarrollo económico, se hará más visible la consiguiente degradación del medio ambiente natural y la crítica de Rousseau a la modernización económica adquirirá cada vez mayor relevancia.

#### **6.2.2.4 Higiene pública**

**En materia de higiene pública, la administración va más allá de las relaciones sociales, adentrándose en la preservación de la especie humana por medio de la salvaguarda de la salud del cuerpo y el mejoramiento de las condiciones ambientales.**

Así concurren todos los desvelos de una buena administración, a la salud de la especie humana y de los animales, y aun las cosas físicas sirven para alargar la existencia de los individuos y multiplicar sus goces.<sup>42</sup>

**La administración no atañe ni la medicina ni la veterinaria, pero sí sus efectos en la salud humana y la higiene ambiental. Entre ellas y la administración hay una relación estrecha.**

Esta intimidad de dirección se nota más particularmente en la parte de la ciencia administrativa que tiene por objeto la conservación de los hombres.<sup>43</sup>

**Es tan amplia la actividad administrativa, que la ley, siempre finita, es incapaz de contener su ilimitada esfera de actividad que se expande incluso a la promoción de las invenciones encaminadas a producir medios para mejorar el ambiente, y conservar de manera óptima la especie humana; en fin, el hombre como ser biológico y su entorno físico inmediato:**

---

<sup>42</sup> Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, p 106.

<sup>43</sup> *Ibid.*

en este caso es la administración una segunda naturaleza, pues ejerce un poder que corrige, mejora y determina lo que existe, dándole una dirección más conveniente a favor de los seres organizados.<sup>44</sup>

#### **6.2.2.5 Socorros públicos**

Siendo la administración pública la actividad más noble del gobierno, es a ella a la que le corresponde articular y establecer los recursos y los medios para proporcionarle a la sociedad, y sobre todo aquellos individuos o grupos desprotegidos, la protección y los cuidados necesarios para su desarrollo social y cultural a los que todo individuo tiene derecho.

Para ello, la administración pública mediante sus instituciones abraza a los desvalidos y olvidados, dándoles los cuidados necesarios para su pronta convalecencia; de esta manera los socorros públicos se convierten en la ética social de la administración pública pues les devuelve a los individuos su dignidad y sus derechos para lograr un lugar en la sociedad. Cabe aquí señalar las instituciones por las que la administración pública cumple con esta función: hospicios, asilos u hospitales, entre otros.

En la medida en la que la administración pública cumpla con estas actividades, en esa medida adquirirá su carácter social hoy puesto en tela de juicio por el exceso de burocratismo y falta de sensibilidad que le da un tono más de muro que de puente entre la sociedad y el Estado; puente sumamente importante para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p 107.

### 6.3 La conducción de la sociedad

Aunque los hechos violentos nos saquen de juicio, la violencia tiene que romperse por el lado de la civilidad, por el de la construcción de acuerdos que refuercen la legalidad del Estado, y por la devolución de la autoridad moral a las instituciones políticas mediante la transparencia de sus acciones y su amplitud democrática.

La responsabilidad suprema del gobierno consiste en hacer posible la civilización; es decir, en mantener el orden social frente a preocupaciones e intereses cada vez más diferenciados. Recordemos que los instrumentos del gobierno son la política y la administración pública.

Tal punto de vista tiene su creador en uno de los autores que más han contribuido a una nueva conducción de la sociedad: Paul H Appleby; su propuesta se enmarca en el estudio general de la administración democrática, tema dentro del cual considera que la expresión *administración pública* encierra mucho más contenido del que comúnmente se le adscribe: no es puramente *dirección*, tal como de ordinario se le interpreta; es *dirección pública de los asuntos públicos*, la directamente responsable de la acción ejecutiva.

En las democracias, esa dirección está directamente relacionada con la acción ejecutiva, de modo que se respete y contribuya a la dignidad, al valor y a las potencialidades del ciudadano. El proceso público-administrativo democrático es el medio por el cual el gobierno cobra vida y persigue valores, a los que ayuda a dar forma y realidad.

De igual modo, el proceso público-administrativo confiere forma y sentido a las teorías, a las que les proporciona materiales fundamentales con los que les permite crear, probar y modificar, nuevas teorías. El proceso administrativo es la toma de decisiones, es la acción que forma parte del más amplio proceso de gobernar, de donde dimana y hacia el que fluye. En otro sentido más amplio y más adecuado, la administración comprende el conjunto de la acción del gobierno, tanto si es acción *legislativa*, como *ejecutiva*, o *judicial*. Organizar o estimular y sostener esfuerzos para conseguir una acción integral de la sociedad es el nivel más alto de la administración.

Por lo anterior, resulta legítimo considerar que el gobierno democrático presta consideración a cualquiera, aunque diferencia a todos. El proceso de prestar consideración a cualquiera y dejar que la balanza se incline en favor de todo el mundo no se logra con espejos ni con máquinas calculadoras, se lleva a la realidad por medio de la política y de las instituciones políticas, lo que supone sinsabores y quebraderos de cabeza para todos los que comparten la responsabilidad de gobernar.

Es en este sentido en el que hace su aparición el pluralismo; premisa previa y precipitadora de la democracia. El gobierno que hace muchas cosas -no todas congruentes- sirve a una sociedad que también hace muchas cosas e igualmente no todas ellas son congruentes. Al fomentar los valores del pluralismo, el gobierno no puede menos que ejemplificarlos en un grado considerable; a concederles a los ciudadanos amplios márgenes de elección, darles abrigo a intereses y empresas distintas, permitir la imaginación

y el ingenio, todo eso hace que el gobierno en sí no puede ser una sola cosa ni tener únicamente una política: tiene que responder a necesidades sentidas, pero la prudencia que ejerza para dar forma a su respuesta la destila de la totalidad de los procesos políticos gracias a los que vive.

Santo Tomás de Aquino enseñó que la sociedad civil tiene su raíz en la propia naturaleza humana; es natural al hombre ser animal social, vivir entre multitud; es natural al hombre vivir en compañía de muchos, necesario es que entre hombres se halle aquello por lo cual se rija la multitud. Mas el fin propio de la autoridad legítima es procurar el bien común de la sociedad, y si el régimen se endereza no al bien común de la multitud sino al bien privado del que gobierna, el régimen será injusto y perverso.

Frente a ello, Deutsch dice que con frecuencia se afirma que la tarea de la política consiste en promover el *interés público* o el *bien común* de una nación o de una sociedad mayor, además de los intereses especiales o menores. ¿Cuál es este bien?, a pesar de las amplias diferencias entre las culturas y los valores, suponemos que uno de los valores aceptados con mayor amplitud es la supervivencia de la familia, de la comunidad, del pueblo o de la nación.

En este sentido

uno de los asuntos fundamentales del Estado moderno es el referente a la vida pública. Si la vida política lo caracteriza como el poder supremo que detenta y por la capacidad que tiene para dirigir lo heterogéneo de la sociedad, su esencia

pública es la fuente que le inyecta vitalidad para realizarlo en concordancia con los valores del bien común.<sup>45</sup>

La administración pública contemporánea por su parte debe poner el acento preferentemente en las funciones sociales haciendo de la noción del *Estado-fuerza* cosa del pasado.

Lo público del Estado no equivale a su naturaleza política en la que ejerce su *imperium* sobre los individuos, los grupos y las clases, fundamentalmente se refiere a un modo de vida donde sin enajenar su capacidad de dirección emergen formas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana.

Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía; en lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental: al individuo se le reconoce por su libertad subjetiva pública, lo que significa que se desenvuelve más allá de su privacidad. Esto significa que ingresa a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores meta individuales.

Uno de los aspectos sobresalientes y definatorios de la vida moderna es la distinción del interés privado y el interés público. Es una distinción que no contrapone a la sociedad con el Estado ni conduce a que éste se sobreponga a la sociedad; es una distinción lejana de cualquier antagonismo y en cambio se le reconoce como un elemento donde convergen las libertades civiles y las públicas.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p 69.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp 69-70.

Por ello, lo privado en el mundo moderno concierne al lugar de la propiedad individual, a los procesos de intercambio, a las preferencias para hacer o no las cosas, al deseo de obtener beneficios y utilidades sin más límite que el respeto por los demás individuos. En el espacio de lo privado se da la relación entre lo tuyo y lo mío; es un espacio donde los particulares tienen derechos y obligaciones para dar cuerpo a transacciones lucrativas, a la posesión de la propiedad y a la obtención de ganancias que pueden obtenerse con el lucro de los factores de la producción: es un espacio de beneficios no compartidos que, sin embargo, han de respetar la privacidad de los demás individuos.

El espacio de lo privado se caracteriza por interrelacionarse con fines privados de individuos cuyo interés es el de intercambiar productos y ganancias

lo mío exterior es la cosa fuera de mí, cuyo uso arbitrario no se puede impedir sin lesión (ataque a mi libertad compatible con la de todos según una ley general). Pero la definición real de esta noción es decir, la que basta para su deducción (para el conocimiento de la posibilidad del objeto), es la que sigue: lo mío exterior es aquello cuyo uso no se puede impedir sin lesión, aunque no esté yo en posesión de ello (ocupación del objeto).<sup>47</sup>

En este plano, en lo público, se conforma una sociedad de ciudadanos. El sentido de pertenencia, agrupación e identificación, es la base para que los ciudadanos sean copartícipes de intereses y necesidades comunes. Lo público no es una distinción obvia frente

---

<sup>47</sup> Kant, Emmanuel, *Principios de la doctrina del derecho*, p 52.

al espacio de lo privado; por el contrario, se integra por necesidades que los individuos traducen en común pues de otro modo no habría oportunidad de asegurar la satisfacción de requerimientos que tienen alcance político.

Frente a los poderes particulares y estatales, el espacio público es el derecho de la ciudadanía para mantenerse unida en aquello que le es común. Lo público es el hogar donde convergen los individuos y bajo previo acuerdo deciden asociarse para enfrentar aquellos episodios de la vida que les son comunes; por ejemplo, de la seguridad, la justicia y los bienes públicos. Por tanto, en lo público se ubica a la vez el desenvolvimiento de la esfera económica ya que es el generador de los bienes y servicios que se requieren para responder a las necesidades comunes.

Así, Uvalle identifica a la economía moderna como un espacio público pues funciona solamente mediante contribuciones fiscales que se obtienen del capital y el trabajo; empero no hay que olvidar que la modernidad estatal tiene su mejor expresión en este espacio que se reserva el Estado y el ámbito del bienestar social establecido, de dónde éste resulta ser la máxima expresión de la modernización y la educación, la cultura, la salud, la asistencia pública, la seguridad y la prevención social, reclaman la mayor parte del gasto público.

Lo que corresponde a las libertades subjetivas públicas donde se consagran el derecho a manifestarse y la formación de la opinión pública también es un lugar del hábitat público; de igual modo, las elecciones, el sufragio y los modos de asociación son piedra angular de un amplio y fortalecido espacio público. Lo

común a los individuos es el sistema de vida que da cabida al esfuerzo de asociarse con fines de sobrevivencia pública.

De todo lo anterior deducimos que el bien de los ciudadanos es el objetivo último de la vida estatal, que se alcanza cuando las bases del poder político, que es el Estado, contribuyen a que la ciudadanía consiga desarrollar sus capacidades y potencialidades con espíritu de cooperación, de armonía y de responsabilidad.

Dentro de este escenario el buen ciudadano exige no sólo el derecho de pertenecer en lo que es común, sino de ser reconocido a la manera de una comunidad de iguales. Sin este elemento no es posible observar una vida pública justa y democrática; el bien ciudadano tiene como base el interés público. Para conservarse requiere del respeto de los particulares a la ley y al derecho público, así como que las necesidades colectivas sean atendidas y resueltas con criterio y recursos públicos.

Como el espacio público no es exclusivo del Estado, es factible considerar que algunas obras públicas pueden estar a cargo de los particulares. Si lo público da cabida al mundo de la igualdad y la libertad civil y ciudadana, no es extraño que obras destinadas a fines públicos estén bajo la custodia y responsabilidad de agentes privados.<sup>48</sup>

En paralelo, toca al Estado conservar al primero sin privilegiar al segundo, por lo que, cuando los privados se hacen cargo de algunas obras públicas, no es porque pueden obrar arbitraria o caprichosamente, sino porque cumplen las reglas generales que al

---

<sup>48</sup> Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p 74.

**Estado le corresponde observar para su cabal respeto y aplicación. Por este motivo las personas privadas tienen derecho de asumir responsabilidades públicas y ser eficientes para contribuir al bienestar de la sociedad.**

**En este sentido no se debe olvidar que**

**el hábitat de lo público es la piedra angular de la vida ciudadana. Es el hábitat donde las libertades políticas y públicas, junto con la igualdad y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común, propician que la convivencia de la sociedad sea más efectiva y vigorosa.<sup>49</sup>**

**Esto lleva a Uvalle a pensar que sin el fortalecimiento de lo público el Estado no puede aspirar a vivir bien: un Estado apegado a la ley y respetuoso del espacio público desenvuelve mejor sus capacidades. De ahí que enfatice que lo público no es igual a lo estatal; es decir, lo público es donde los ciudadanos tienen opciones diversas para satisfacer las necesidades colectivas. En esta tarea participan organizaciones privadas, sociales y gubernamentales, a la vez que comprende el derecho que los ciudadanos tienen para elegir a sus dirigentes mediante el voto universal y secreto. Tanto la participación democrática, como el sufragio universal, la alternancia del poder, la representación parlamentaria y la publicitación de las decisiones estatales conllevan, por supuesto, a una ampliación del espacio público.**

**La vida pública del Estado, por tanto, se nutre cuando se toma en cuenta a los ciudadanos para los asuntos de interés general;**

---

<sup>49</sup> *Ibid*, p 75.

de allí deducimos que el vigor del Estado no depende únicamente del monopolio de la fuerza física que él detenta.

En suma, en un Estado donde en su seno germina una sociedad activa, participativa y crítica, la fuerza es obsoleta, por lo que en adelante esa fuerza dependerá de cómo respete las libertades públicas; de cómo garantice la democracia política; de cómo promueva la participación de las organizaciones ciudadanas en el engranaje de la convivencia social; de cómo produzca los bienes y servicios que satisfagan las demandas sociales; de cómo gobierne hasta conseguir la existencia de una sociedad integrada por ciudadanos.<sup>50</sup>

En fin, todo esto presume que el interés público estaría expresado por la voluntad general, además de que, para los fines prácticos, a la larga, terminarían por coincidir con esa voluntad general. El interés público es el interés más sabio y dotado de mayor previsión, que resalta la idea inspirada en la prudencia de la acción buscando contribuir al bienestar del mayor número de personas gracias a su superior sabiduría o a su motivación.

Pero el interés público puede verse también como un imperativo moral, pues finalmente descansa sobre cimientos de derecho natural. Walter Lippmann lo describe como:

lo que los hombres escogerían si vieran claramente, pensarían racionalmente y actuarían desinteresada y benévolamente.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibid*, p 89.

<sup>51</sup> Citado por Bailey, *op cit*, p 379.

### Mortimer Adler va todavía más lejos y define al interés público

en su sentido estricto, como la perfección moral última.<sup>52</sup>

Por su parte, Huntington dice que según la teoría de la ley natural, las acciones del gobierno son legítimas si coinciden con la *filosofía pública*; para la teoría democrática, su legitimidad deriva en la medida en la que encarna la voluntad del pueblo. Actividad pública que, con el conocimiento de la dignidad y la libertad a los individuos propicia sin distinción alguna, tanto en la vida estatal como en la mundial por lo que el poder se torna, según estos principios de valor, en el problema central de la ética social de la responsabilidad: el control del ejercicio del poder sobre otros hombres, ya sea mediante los individuos, las corporaciones, los grupos, los gobiernos o los Estados.

La meta es someter al ejercicio del poder al ordenamiento del derecho y la justicia. La sociedad moderna lucha por lograr este control con la institución de la democracia en el campo político interno; en el siglo XX se esfuerza, con gigantesco empeño, por conseguir instituciones que sean capaces de asegurar el derecho frente al poder y a la violencia en la vida internacional.

Un ejercicio del poder sobre los hombres se basa en la propia naturaleza humana y es el de la autoridad estatal como ordenador imprescindible de toda la sociedad. En su fundamento sustancial, este poder es poder jurídico, por lo que se funda en el derecho y la justicia e igualmente se limita por el derecho y la justicia.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

Empero, en la historia de la moderna democracia encontramos el ejercicio del *poder social* basado en otros supuestos como la propiedad de la tierra, la posesión de capital y la fortaleza organizativa. La lucha contra la superpotencia de la propiedad capitalista y en pro del cumplimiento de las exigencias de la justicia social son la meta del movimiento social de nuestros días.<sup>53</sup>

Por consiguiente, frente al espíritu del hogar público, es la administración pública la que le da cuerpo a la vida del hombre, pero no sólo en su aspecto físico sino también en su estado moral, en los auxilios y las recompensas, en el fomento de la agricultura, de la industria y del comercio, así como en la salud y la educación. Como lo explicó Bonnin,

la administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de sus funciones que le están señaladas por las leyes, ya que, es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material sino también de todo lo que en las relaciones o dependencias sociales constituye la moral de la institución administrativa.<sup>54</sup>

Como era de esperarse, la moral continúa siendo un ingrediente primordial del bien colectivo de la ciudad moderna, el Estado, pero al mismo tiempo se ha transformado en un incentivo de desempeño de la administración pública. La moral de la administración concentra la atención en el desempeño de los servidores públicos, los invita a trascender la letra de la ley y, como demandó Montesquieu, ir a su espíritu para rendir frutos superiores de

---

<sup>53</sup> Messner, Johannes, *El funcionario*, p 331.

<sup>54</sup> Bonnin, *op cit*, p 140.

trabajo, más allá de los tradicionales enfoques referentes a combatir la corrupción como latrocinio de los recursos públicos.

La corrupción no se ciñe al hurto de una nación, significa también un desempeño deficiente de los quehaceres públicos, un rendimiento carente de responsabilidad y responsividad. Si observamos más de cerca, la administración pública va más allá de los dispositivos formales que enmarca a las elecciones éticas de los servidores públicos.

Cuando el enfoque de la moral en la administración se restringe al papel de la política nacional y la jerarquía administrativa, es decir, a las instituciones y los procesos administrativos, el riesgo de despersonalizar a la moral misma y por lo tanto al servicio público está siempre presente. Para la administración del gobierno, es fundamental el aspecto personal de la moralidad y, desde esta cosmovisión, es posible elaborar un esquema normativo de la ética personal del servidor público.

Sin descontar el valor decisivo de la organización para conseguir el bien común, inclinarse por el peso de las instituciones sobre la conducta de las personas puede soslayar, y aun ocultar, la importancia de la moralidad personal.

En este sentido, son los países del Tercer Mundo principalmente los que tienen entre sí el reto de estudiar la administración pública con un nuevo enfoque. Consideramos que es preciso definir con suma exactitud el modelo de administración estatal necesario para enfrentar las exigentes tareas y responsabilidades que el Estado contemporáneo tiene por delante, ante el rol estratégico y determinante del sector público en el proceso del desarrollo.

Esos modelos de administración pública deben fundamentarse en las condiciones, económicas, políticas y jurídicas de cada nación para que la organización administrativa del Estado responda a la realidad nacional, sin descartar, por supuesto, como mero patrón de referencia, el avance y la experiencia de otras administraciones públicas como las de los países altamente desarrollados.

De lo apuntado inferimos la necesidad de analizar el contexto nacional donde funciona la administración pública, ya que no puede considerársele de manera aislada. Las fuerzas sociales, políticas, económicas y jurídicas que inciden en ese contexto tienen diversas influencias que condicionan su funcionamiento, por eso, reiteramos que la administración pública es el reflejo de la educación, la cultura, la tradición y el estilo de vida de una nación, por lo que educar al ciudadano para la virtud es el fin último de la polis, el deber supremo del ciudadano.

Este contenido ético se deriva de la creencia popular que dice que la sociedad política es obra de Dios y su morada permanente, siendo su veneración el primer deber del ciudadano. Recordemos que el griego no se adhería a la *polis* por coacción, sino por veneración.<sup>55</sup>

Hoy, en el Estado moderno, el individuo participa en el poder del Estado pero a la vez tiene una esfera privada inviolable frente a ese mismo poder, que es donde actúa su libertad. Por ello, la organización política le garantiza al individuo su participación en el poder, pero la ciudadanía implica, precisamente, todo lo que le es digno al ser humano.

---

<sup>55</sup> Porrúa, *op cit*, p 50.

El resultado es, como consecuencia, un escenario que entiende a la política como el conjunto de técnicas que formulan y llevan a la práctica las decisiones, pero no como un fin en sí misma. La política en el mundo actual es un instrumento esencial del aprendizaje social, por lo que es más probable que funcione como instrumento de supervivencia y desarrollo que para la destrucción siempre y cuando se le guíe mediante introvisiones cognoscitivas.

Todos los estudios sobre la política, y todas las técnicas y modelos indicados como instrumentos para el análisis político, tienen este fin: que los hombres sean más capaces de actuar en política con los ojos abiertos.<sup>56</sup> Esta perspectiva no ve a la política como una lucha: la ven como un proceso de toma de conciencia.

El gobierno y la política seguirán siendo por mucho tiempo los instrumentos indispensables para acelerar el aprendizaje social, mediante estos instrumentos la humanidad, en sus distintas subdivisiones organizadas en Estados, puede adaptarse más rápidamente a las tareas peligrosas pero prometedoras del desarrollo.

Es obvio que en el presente, la forma más evolucionada de la política se considere como la suma de aquellos procesos sociales en los que las necesidades, los deseos, los nuevos ideales de la colectividad se forman, se discuten, se deciden o se transmiten a la administración pública para la acción de competencia de ésta última.

En las sociedades de base democrática la política constituye el vehículo, o la suma de vehículos, gracias a los cuales los más diversos intereses sociales encuentran modo de aflorar, de organizarse, de combatirse, de conciliarse, de encontrar, en

---

<sup>56</sup> Deutsch, *op cit*, p 269.

**fin, la necesaria expresión y actuación merced a la acción administrativa.**

## EPÍLOGO

**E**s preciso reconocer que en más de las veces, por costumbre o por pereza intelectual, pretendemos encontrar en todas las investigaciones descripciones muy sencillas y claras, explicaciones fáciles, para únicamente limitarnos a leer las conclusiones y evadir la lectura y el análisis de toda la obra para derivar nuestras propias conclusiones.

En este trabajo, y al igual que muchos otros, no hay conclusiones, por lo que no sólo es punto de llegada sino de partida para generar ideas, aportar reflexiones y servir como materia prima para futuras investigaciones. Pero no podemos negar que también tenemos pretensiones: presentar algunas notas complementarias, sin querer contravenir dicho precepto.

Importante si se considera un tema extenso y difícil de abordar, y que en la actualidad se encuentra en el corazón del académico, en la mente del analista político, en la sangre del servidor público, en la pluma del periodista y en los labios del ciudadano común y corriente. Este tema, tan controvertido en el presente y olvidado en algunos renglones de la historia, es la moral pública importante en los procesos de buen

gobierno, hoy se levanta de las cenizas como el *Ave Fénix* y se coloca en el ojo del mundo con mayor insistencia, todo ello, formula una pregunta ¿por qué hoy? ¿Por qué no en otra época?, cuando el florecimiento cultural, la convivencia, los valores se confundían con la brillantez de los ojos satisfechos de los ciudadanos como resultado de una comunión con sus instituciones, con su gobierno, con su Estado. La única respuesta que viene a la mente y tal vez parezca superficial, es simplemente porque en esas épocas de desarrollo no existían problemas de moral como en la antigua Grecia que no se hablaba de democracia simplemente porque existía.

En la actualidad, moral y democracia (sinónimo de buen gobierno) se encuentran en la llaga porque no existen. Importantes si se considera que es un imperativo revertir la tendencia de excesos políticos, corrupción, crímenes, inseguridad, hambre, pobreza, marginación, en suma el Estado de ingobernabilidad. Esta precisión tan sólo reformula lo que ya comentamos en las premisas teóricas del estudio.

Sabemos que hay una falta de identidad estructural del código moral y el código político, una contradicción entre la práctica comunicativa de los políticos y los postulados funcionales de la democracia que dicen representar; pero precisamente es la independencia de las evaluaciones morales lo que exige una moral propia: una moral de equidad política. Este es el marco mundial de referencia que debemos tener para generar hipótesis de interpretación histórica, de interpretación prognoscitiva y de interpretación prospectiva.

Si se acepta que vivir en un mundo de incertidumbre y de zozobra implica someterse no sólo a la búsqueda de posibilidades diversas, al fenómeno empírico y a la experimentación, sino también al análisis constante de los posibles resultados y efectos que, como

los cuestionamientos precisos pueden encontrar la respuesta segura de su planteamiento correcto.

Así, el estilo sistemático de las causas reales públicas que aquejan a una sociedad, además de iniciar con un análisis de la lógica de modernización del Estado, en el sentido de garantizar la racionalidad (funcionalidad) frente a los nuevos paradigmas técnicos, político-ideológicos y sociales, propicia una congruencia con el código moral; y con ésto, toda la auto-organización de los sistemas funcionales adaptarse al control moral. En verdad, el alejamiento de la moralidad de estas esferas lo exige y sanciona la moralidad misma.

En síntesis, hemos tratado de estudiar cómo los valores morales mediante las organizaciones políticas y sociales influyen para dar vida a una cultura política capaz de orientar las acciones colectivas, basándose en la búsqueda del buen gobierno.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abbagnano, Nicola, Diccionario de filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.**
- Aguilar Villanueva, Luis F, El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, 1992.**
- Amaro Guzmán, Raymundo, Introducción a la administración pública, Mc Graw-Hill, México, 1986.**
- Aristóteles, Ética nicomaquea, Porrúa, México, 1983.**
- \_\_\_\_\_ **Moral a Nicómaco, Espasa Calpe, México, 1962.**
- Ávila de Castro, Fernando, Verdadera razón de Estado, en: Revista de Administración Pública, núm 53, INAP, México, 1983.**
- Bell, Daniel, Las contradicciones culturales del capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, 1977.**
- Bobbio, Norberto, Diccionario de política, Siglo XXI, tomos I y II, México, 1983.**

- Bonnin, C J B, *Principios de administración*, en, *Revista de Administración Pública*, INAP, México, 1982.**
- Briseño Senosiain, Lillíán y Laura Suárez de la Torre, *Mora, legislador*, Taller Clío, México, 1994.**
- Brzezinski, Zbignew, *Fuera de control. Confusión mundial en vísperas del siglo XXI*, Lasser Press, México, 1993.**
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México: Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, Porrúa, México, 1980.**
- Castellanos, Rosario, *La corrupción*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1969.**
- Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A C, *La reforma del Estado*, colección política y administración, tomo II, México, 1992.**
- Colmeiro, Manuel, *De la ciencia administrativa*, en, *Revista de Administración Pública*, INAP, México, 1982.**
- Crossman, R H, *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.**
- Deutsch, K W, *Los nervios del gobierno*, Paidós, México, 1989.**
- Díaz Rugama, Alberto, *Guía práctica del empleado en la república mexicana*, en, *Revista de Administración Pública*, núm. 52, INAP, México, 1982.**
- Dahl, Robert A., *La poliarquía*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.**

- Fayol, Henry, **Administración industrial y general**, Herrero Hermanos, México, 1993
- Fukuyama, Francis, **El fin de la historia y el último hombre**, Planeta, México, 1992.
- Góngora, Mario, **El Estado en el derecho indiano**, Universidad de Chile, Instituto de Investigaciones Histórico-Culturales, Chile, 1951.
- González Pedrero, Enrique, *Variaciones sobre el tema gobernabilidad y democracia*, en: **Reflexiones al futuro**, XX aniversario, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.
- Garaydy, Roger, **Qué es la moral marxista**, Procyon, Argentina, 1964.
- García, Romano, **Justicia social y desarrollo**, Editorial SYX, Madrid, 1966.
- Gómez Robledo, Antonio, **Platón: los seis temas de su filosofía**, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Gramsci, Antonio, **Cuadernos de la cárcel: notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno**, Juan Pablo Editor, México, 1986.
- Guerrero Orozco, Omar, **Introducción a la administración pública**, Harla, México, 1985.
- \_\_\_\_\_, **La administración pública del Estado capitalista**, Fontamara, México, 1991.

- \_\_\_\_\_ **El Estado en la era de la modernización**, Plaza y Valdez, México, 1992.
- \_\_\_\_\_ *Moral en políticas públicas*, en, **Revista de Administración Pública**, núm 86, INAP, México, 1994.
- Habermas, Jürgen, **Moralidad, ética y política**, Alianza Editorial, México, 1993.
- \_\_\_\_\_ **Teoría de la acción comunicativa**, Editorial Nacional, 1981.
- Hampshire, Stuart (comp.), **Moral pública y privada**, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Heller, Herman, **Teoría del Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Hernández Chávez, Alicia, **La tradición republicana del buen gobierno**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Hobbes, Tomas, **Leviatán**, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Horowitz, Irving Louis, **Fundamentos de sociología política**, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- Huntington, Samuel P, **El orden político en las sociedades en cambio**, Paidós, Argentina, 1992.
- Jiménez Castro, Wilburg, **Administración pública para el desarrollo integral**, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- \_\_\_\_\_ **Introducción al estudio de la teoría administrativa**, Limusa, México, 1993.

- Kant, Emmanuel, Principios de la doctrina del derecho**, UNAM, México, 1978.
- Kaplan E, Marcos, Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina**, Universidad de Chile, Chile, 1967.
- Kautilya, Arthashastra**, en, **Revista de Administración Pública**, num. 54, INAP, México, 1983.
- Kennedy, Paul, Hacia el siglo XXI**, Plaza & Janes, España, 1993.
- Maquiavelo, Nicolás, Obras políticas**, Editorial de ciencias sociales, Instituto Cubano del libro, La Habana, 1971.
- Maritain, Jacques, Filosofía moral**, Morata, España, 1962.
- Martin, Roscoe C, Administración pública**, Herrero hermanos, México, 1976.
- Martínez Silva, Mario (coord), Diccionario de política y administración pública**, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A C, México, 1981.
- Mayer, J P, Trayectoria del pensamiento político**, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Messner, Johannes, El funcionario**, Ediciones Rialp, Madrid, 1962.
- \_\_\_\_\_ **Ética social, política y económica a la luz del derecho natural**, Ediciones Rialp, Madrid, 1967.
- Mestre García, Soledad, Ética y política: el marco jurídico y sus límites**, GEM, México, 1994.

- Mora, José María Luis, *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía*, en, **Revista de Administración Pública**, num 50, INAP, México, 1982.**
- Mosher, Frederick C y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la administración*, Ediciones Rialp, Madrid, 1961.**
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1954.**
- Naef, Werner, *La idea del Estado en la edad moderna*, Editorial Aguilar, España, 1973.**
- Oliván, Alejandro, *Idea general de la administración*, en, **Revista de Administración Pública**, INAP, México, 1982.**
- Ortíz de Zúñiga, Manuel, *Ideas generales de la administración pública y del derecho administrativo*, en, **Revista de Administración Pública**, INAP, México, 1982.**
- Otero, Mariano, *Consideraciones sobre la situación política y social de la república mexicana en el año de 1847*, México, tomos I y II, 1967.**
- Padilla, Hugo y Wonfilio, Trejo, *Temas de filosofía*, ANUIES, México, Antología 2, 1976.**
- Paulo VI, *Cristo, vida del hombre de hoy*, Euramérica, Madrid, 1968.**
- Pempel, T J, *Democracias diferentes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.**

- Pérez de Mesa, Diego, *Política o razón de Estado*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1980.**
- Platón, *La república*, Editores mexicanos unidos, México, 1987.**
- Popper, Karl R, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, España, 1992.**
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1988.**
- Posada de Herrera, José, *Lecciones de administración*, en, *Revista de Administración Pública*, INAP, México, 1982.**
- Rousseau, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Porrúa, México, 1979.**
- Saavedra Fajardo, Diego, *Razón de Estado del rey*, Don Fernando el Católico, Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1953.**
- Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, Editorial Nacional, México, 1981.**
- Selsam, Howard, *Ética y progreso*, Grijalbo, México, 1968.**
- Shiskin, A F, *Teoría de la moral*, Grijalbo, México, traducción de Adolfo Sánchez Vázquez, 1970.**
- Tenzer, Nicolás, *La sociedad despolitizada*, Paidós, España, 1992.**
- Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, Plaza y Valdéz, México, 1992.**

- \_\_\_\_\_ **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A C, México, 1994.
- Vigil Lagarde, Carlos, **La crisis del dramático siglo XX**, Limusa, México, 1984.
- Waldo, Dwight, **Administración pública, la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos**, Trillas, México, 1985.
- Weber, Max, **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**, La red de Jonás, México, 1989.
- \_\_\_\_\_ **Economía y sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- \_\_\_\_\_ *La política como vocación*, en, **Revista de Ciencias Políticas y Sociales**, año V, nums 16 y 17, México, 1959.
- Xirau, Ramón, **Introducción a la historia de la filosofía**, UNAM, México, 1990.

## HEMEROGRAFÍA

- Bobbio, Norberto, *El buen gobierno, Crónica legislativa*, año IV, núm I, Poder Legislativo Federal, octubre 1994-marzo 1995, México, pp 88-89.**
- Córdova, Arnaldo, *Lo bueno y lo malo en la política, Nexos*, núm 220, abril de 1996, México, pp 49-52.**
- Eliot, T S, *Nicolás Maquiavelo, Nexos*, núm 220, abril de 1996, México, pp 59-62.**
- Luhmann, Niklas, *Sobre políticos, honestidad y la alta amoralidad de la política, Nexos*, núm 219, marzo de 1996, México, pp 41-47.**
- Mayer Serra, Carlos, *Para salir de la impunidad*, periódico **Reforma**, 14 de octubre, México, 1994, p 9A.**
- Meyer, Lorenzo, *Ética y política o de Atenas a Atlacomulco*, periódico **Reforma**, 27 de octubre, México, 1994, p 7A.**

---

---

IIEMEROGRAFÍA

---

---

- Pliego, Roberto**, *Moral y política: un recuento*, **Nexos**, núm 220, abril de 1996, México, pp 41-47.
- Romero, Jorge Javier**, *¿Cuál moral?* **Nexos**, núm 220, Abril de 1996, México, pp 53 y 56.
- Rubio, Luis y Beatriz Magaloni**, *Sin legalidad somos una república bananera más*, **Nexos**, núm 202, octubre de 1994, México, pp 43-45.
- Sarmiento, Sergio**, *Moral y política*, **Nexos**, núm 220, abril de 1996, México, pp 56-57.
- Villoro, Luis**, *Filosofía para un fin de época*, **Nexos**, núm 185, mayo de 1993, México, p 53.