

ÉTICA Y FUNCIÓN PÚBLICA

Sonia Elizabeth Filipigh¹

Introducción

Este trabajo pone de relieve la relación entre la ética y la función pública, motivo por el cual, en un primer momento, se explica qué se entiende por *ética pública* para luego analizar el quehacer del funcionario público, entendido como aquel individuo que pone en práctica la ética pública, activando y actualizando los lineamientos éticos a través de su actitud de servicio. Finalmente, se define el concepto de corrupción, apuntando algunos mecanismos para combatirla.

Ética

La palabra ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre, hábito. En latín, la palabra costumbre se designa con el término *mos, moris*, que también se traduce como moral. Con base en estas etimologías, es común llamar *moral* a la ética. El carácter moral expresa el modo de ser del hombre por medio del cual éste conoce, juzga y actúa justa o injustamente. La costumbre acompaña a la condición humana y va forjando la conducta humana. Moral y ética hacen referencia, por tanto, al modo de ser de las personas. La costumbre o *ethos*, es decir, la ética, proyecta al ser humano hacia una finalidad, lo hace autodeterminarse, dándole a su vida sentido y calidad. Por lo tanto, las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo.²

Se han dado muchas definiciones para aprehender el concepto de ética. Nos parece apropiado introducimos al tema con la definición de Gómez Robledo:

¹ Profesora de Derecho Administrativo primer curso. Facultad de Derecho, Cs. Sociales y Políticas, UNNE.

² Bautista, O. D. (2009). *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), p. 32.

La ética es la filosofía práctica, pero no es práctica porque contenga una serie de preceptos concretos sobre la conducta humana, no porque sea una casuística sobre qué es hoy más o menos lo que entendemos por moral sino porque siendo tan especulativa como la primera de su especulación tiene por objeto la actividad del hombre enderezada a realización de valores morales o, dicho de otro modo, a la consecución del bien específicamente humano.

Se dice que la ética nace en Grecia. Los presocráticos ya desarrollaron algunos aspectos éticos, por ejemplo Demócrito. Aunque para muchos el verdadero fundador de la ética fue Sócrates seguido por su discípulo Platón, siendo valorizada y difundida a partir de la obra de Aristóteles. Sócrates, por oposición al escepticismo, consideró el *problema ético inserto en la necesidad de perfección del hombre fundado en un conocimiento verdadero del bien*. Aristóteles por su parte, fue quien ordenó y sistematizó a la ética como verdadera disciplina. Para él la virtud era el determinado modo de ser de una cosa. Desarrolló la idea de virtud como una cualidad propia e intransferible del ser humano, y decía que es el poder que caracteriza de modo específico al hombre.

La virtud es un hábito, una cualidad que depende de nuestra voluntad consistente en este medio que hace en relación a nosotros y que está regulado por la razón en la forma que lo regularía un verdadero sabio. La virtud es un medio entre dos vicios. (...) Santo Tomás de Aquino distingue la moral individual de la moral social. La primera regula la conducta de cada individuo a cuya perfección espiritual tiende, en cambio la segunda ordena el comportamiento colectivo y en particular el que relaciona con la familia y el Estado.³

Ética Pública

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina Ética Pública, también llamada ética para la política y la administración pública.

³ Sotelo de Andreau, M. G. (1999). *La Ética, la Corrupción y la Función Pública, tres elementos claves en los procesos de integración*. XXXV Conferencia, Ciudad Autónoma de México, p. 16.

La ética pública, en una primera aproximación, que por otra parte es el objeto de este breve trabajo, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. En otras palabras, la ética pública es la ciencia que trata la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos. Por tanto, la moralidad de la actuación del funcionario, la bondad o maldad de su conducta, debe juzgarse con relación al servicio público que justifica la propia existencia de la Administración. *La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva a los demás, es el eje central de la Ética pública.*⁴

La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad. Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. *La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.* Los gobiernos que quieran ser considerados como justos deben tener individuos íntegros, y es justamente aquí donde entra la ética al tener en sus manos la selección y formación de servidores públicos que actúen con responsabilidad y eficiencia. La ética en la administración pública pone en juego todo un conjunto de valores para ofrecer servicios de calidad a la comunidad.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza

⁴ Rodríguez, J. y Muñoz, A. (1993). *Principios de Ética Pública, Corrupción o Servicio Público*. Madrid, Ed. Montecorvo. p. 24.

en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

La ética pública es por tanto un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar. Los cargos públicos deben ser ocupados por las personas más capaces, por aquellas que son leales a la constitución política y que tengan un gran sentido de justicia. Lamentablemente, existe un marcado interés por ocupar un cargo público sin tener la debida preparación, sin contar con la formación necesaria para ello. La conducta de aquellos que quieren sobresalir sin asumir la importancia y la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la función pública afecta a los resultados de la misma. La ética permite establecer la justicia o injusticia de las acciones humanas, elevando así la cultura política de un pueblo o Estado. Cuando un servidor público adopta estos elementos como principios de vida se ubica más allá del poder y no se deja llevar por los apasionamientos, realizando buenas obras para con su comunidad.

En la actualidad, existe una gran crisis de valores que se refleja en el comportamiento de gobernantes, funcionarios, legisladores y jueces, entre otros, y que pone de manifiesto una gran necesidad de promover la ética pública como un modo de detener dichos comportamientos que afectan directamente al buen funcionamiento de la administración pública. Es conveniente recuperar los valores y principios éticos con el fin de superar los conflictos y dilemas a los que servidores públicos de toda índole se enfrentan a diario.

Lo importante es no sólo fomentar sino también fortalecer los principios éticos en la mente de quienes ocupan cargos públicos con la intención de que sus actos se rijan por la rectitud y el buen juicio. Hay que vencer la crisis moral existente y propiciar el surgimiento de las virtudes en las personas, en especial en quienes están al frente de las funciones públicas.

Se debe educar en la honradez y en la probidad a todos los ciudadanos y, en especial, a los que operan en el ámbito público, a fin de lograr una mayor eficiencia en las operaciones de la función pública.

La ética pública aglutina un conjunto de valores como la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia, la atención y el servicio al ciudada-

no, la imparcialidad, la objetividad y otros que hacen del trabajo en el sector público una inmensa tarea de la cual la sociedad espera frutos de calidad.⁵

Los valores éticos suponen en el ámbito de la función pública, la ordenación de la actividad de los servidores públicos a la luz de la idea de servicio a la colectividad. Y esa idea de servicio, fundamento de la ética para el sector público, supone reafirmar la naturaleza inmutable y permanente que siempre ha tenido la función pública. *Porque hay cosas que han sido estimadas siempre como valiosas y lo siguen siendo, como la transparencia, la lealtad, la honestidad, el espíritu de servicio en definitiva.* Por eso la fundamentación de la ética pública, como queda dicho, supone la existencia de un conjunto objetivo y universal de valores éticos que siempre han sido y serán las señas de identidad indelebles de la conducta del funcionario público sin que las circunstancias de tiempo, lugar o de consenso, puedan transformar lo que en sí es ético. Esto es importante porque una sociedad que se encuentra apenas sin recursos morales podría operar una transformación de los ideales de conductas en anti-valores. Me refiero a esa tentación tan sutil de convertir lo que debe ser “anormal” en fenómenos “normales” y por si fuera poco, en fenómenos susceptible de imitación. De ahí que deba subrayarse como una afirmación clave que el mundo de la ética pública es un entramado de acciones ordenadas, en este caso, al servicio público.⁶

Función Pública

Cuando investigamos sobre la moralidad pública encontramos que ha sido tratada desde siempre por los investigadores del derecho. Pero más que el concepto nos preocupa el ejercicio de la moralidad pública, que pese a los ríos de tinta vertidos es una cuestión que no ha sido ni es fácil de resolver.

El hombre de hoy está confundido, aparece perdido en las maraña de sus propias proyecciones, tiran de él miles de riendas simultáneas: el deseo del éxito, la ambición económica, la celeridad de mantenerse sincronizado con un mundo que todo lo consume, la angustia de su temporalidad y un recóndito reservorio de

⁵ Bautista, O. D., ob.cit., p. 15.

⁶ Rodríguez, J. y Muñoz, A., ob.cit., p. 29 y vta.

valores que pugnan por salir frente a una realidad que los rechaza. Es difícil parar, reflexionar y decidir y hacer brillar la moralidad en su conducta.

Si lo es para adentro lo es para afuera y esto afecta al fenómeno social que a su vez trae una carga propia de obstáculos. Dentro de este campo social encontramos al Estado, donde está inserta la función pública.

La función pública, en su rol legislativo, ejecutivo o judicial, a nivel nacional o supranacional debe ser cumplida por personas responsables y honestas.

La función pública es esencialmente una función de servicio, es un servicio público estructurado sobre pautas destinadas a servir a la comunidad.

Por la finalidad que cumple la Administración Pública las exigencias éticas deben ser mayores.... Los problemas que en ella se plantean abarcan tanto a los sujetos que la ejercen como a la finalidad o el objeto que a través de ella persigue.

Veamos primero los sujetos, es decir los funcionarios públicos, se trata aquí de que los hombres que se desempeñan en estas tareas, por elección de la voluntad popular o por designación, sean virtuosos. La virtud es una palabra que etimológicamente proviene de la palabra "*virtute*": *valor*, se la relaciona a la idea del esfuerzo, del sacrificio. Sacrificio y esfuerzo para vencerse uno mismo.

En la práctica del funcionario público los principios morales y éticos se traducen generalmente en normas concretas de comportamiento consideradas las óptimas por el grupo social en el que se encuentran insertos.

Así encontramos que para ser virtuoso, para cumplir con la norma moral, deben empezar por cumplir con los deberes propios, cuya gradación aumenta en proporción al poder que ejercen. Deberes que se encuentran enunciado en la propia Constitución, en las leyes que regulan el ejercicio de la porción de servicio que les toca prestar y en lo reglamentos dictados en su consecuencia. Deberes que muchas veces son ignorados por estos sujetos incumpliendo su función básica.

Además de los deberes propios también encontramos un catálogo de normas del cumplimiento de los deberes respecto a los administrados, porque no solo se debe la conducta virtuosa a sí mismo sino también a aquellos a los cuales el servicio está destinado.

Los conflictos de intereses se plantean una y otra vez, y la opción de obrar bien o mal se presenta permanentemente. El ejercicio del poder jurídico está presente cuando se designa a un funcionario por criterios tales como ser un amigo, un pariente, el hijo de un amigo desplazando a otro que ha concursado y se encuentra en igualdad de condiciones, cuando se adjudica la licitación a una

empresa por relación de amistad, parentesco o interés económico, torciendo las interpretaciones o creando normas que simulen una legalidad que no existe, cuando se otorgan habilitaciones, permisos, concesiones o subsidios a favor de unos y en desmedro de otros guiados por fines sectoriales o espurios, cuando se “cajonean” u obstaculizan los trámites, los procedimientos de aquel con el cual se tiene alguna falta de afinidad, etc.

Pero no debemos centrar la cuestión tan solo en los funcionarios que ejerce la Administración y el Gobierno desde Poder Ejecutivo, pensemos también en los demás Poderes del Estado. Sus esferas de acción propias tampoco escapan a estas reglas, así en el Poder Legislativo el enraizamiento de la corrupción lleva al dictado de normas que no responden al interés público, o que directamente atentan contra la moral pública como en los casos que agreden la dignidad del hombre en el ejercicio balanceado del poder omiten el control de los otros Poderes, o peor aun cuando autorizan acuerdos, suscripción de tratados o financiamientos internacionales contra los intereses de sus propios electores por acuerdos o pactos ocultos a la opinión pública.

La situación se acentúa más cuando pensamos en el Poder Jurisdiccional, cuando los jueces no actúan con la imparcialidad y honestidad que debieran en la resolución de los casos asignados. Se han visto muchos ejemplos en casi todos los países del mundo en éste último tiempo.

En el logro del buen cumplimiento de la función pública hay una porción de acción de cada uno en forma individual o social. Así se integran a la función pública desde el otro lado del mostrador, los que se sirven de él, usuarios, contratistas, administrados, ciudadanos en general, pues estos sujetos también deben cumplir pautas de la moral pública persiguiendo las finalidades debidas en cada acto que realizan, no finalidades propias contrarias a ellas, debe primar el deber ser.

El ejercicio de la función pública sigue siendo una de las misiones más nobles de la vida democrática: regir el destino de los pueblos. Para ello debe cuidársela como una delicada planta, deben implementarse las políticas públicas adecuadas, buscando el desarrollo integral de los individuos que la integran, la concreción de intereses comunitarios sobre los propios o los sectoriales. Para obtener el afianzamiento del bien común debe replantearse su práctica, porque esta es la actividad donde más fuertemente se cobija la corrupción.⁷

⁷ Sotelo de Andreau, M. G., ob. cit., p. 25.

Corrupción

¿Qué significa corrupción? Del latín “*corruptio*”, significa la acción y efecto de corromper o corromperse. En su acepción lingüística y siguiendo el diccionario de la lengua española se la define como: “sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona con dádivas o de otra manera”. O sea que en una acepción amplia podemos hablar de la influencia dañosa sobre la conciencia de un individuo a través de diversos medios. A veces se requiere de dos partes: quien promueve la acción y quien la acepta. Y otras veces es una autocomposición: se corrompen el individuo solo.

Hay un consenso general de la sociedad en caracterizarla como un elemento destructivo, tanto en el ejercicio de la política, la ciencia, la economía o el derecho o en cualquier actividad. Todos o por lo menos una gran mayoría parecen estar contra ella.

Se coincide en caracterizarla como un verdadero flagelo que arrasa con la axiología convenida. Sin embargo, quien más quien menos parece practicarla aunque casi siempre en forma oculta, como reconociendo que su práctica es incorrecta y por eso no desea que los demás lo adviertan. Hacia afuera las expresiones son de repudio pero hacia adentro aparecen justificadas. O sino ¿por qué permanece?

No pensamos que sea por falta de previsiones normativas reguladoras de estas conductas y con previsiones represivas.

No está claro si las regulaciones punitivas son insuficientes o la toma de conciencia aún no está internalizada. Y en esa paradoja que se nos presenta, las regulamos pero no las cumplimos, nos preguntamos ¿será que las regulaciones se formulan porque hay un verdadero deseo que desaparezca este elemento negativo de la sociedad? O ¿Es un “disfraz de honestos” que pretenden presentar los actores sociales? ¿Se trata de un deseo de unos pocos frente a la oposición de una mayoría silenciosa y complaciente? o ¿Es verdadero deseo de todos? ¿Quién o quiénes son los que realmente fijan la prioridad de los intereses que parecen predominar en estas cuestiones?

El hombre actual realmente no quiere recuperar sus bases éticas, porque si lo quiere verdaderamente ¿qué se lo impide? ¿Por qué no lo hace? La acción individual de millones de conductas honestas, lograrían sin lugar a dudas un cambio en el mapeo de localizaciones de la corrupción, restringiendo su campo de acción.

La transformación es un desafío que requiere de cada uno de nosotros. Se debe asumir el desafío y empezar por dar el ejemplo de transformación dentro de su casa, de su trabajo, de la función pública o dentro de la empresa y lógicamente que el mayor peso recae en aquellos que tienen el poder de decisión.⁸

Algunas pautas o estrategias contra la corrupción

- Promover el fortalecimiento del Sistema de lucha contra la corrupción articulado.
- Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información y promoción de la ética y transparencia en la administración pública.
- Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno; la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
- Lograr el compromiso de la sociedad para que participe de manera activa en la lucha contra la corrupción y la fiscalice.
- Facilitar la vigilancia ciudadana, participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.⁹

Para enfrentar con éxito la corrupción y hacer de la lucha contra este fenómeno un proceso sostenible, además de los cambios institucionales se requiere la participación activa de la sociedad civil (colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, gremios y organizaciones de diverso tipo), así como del sector privado y de los medios de comunicación, a fin de *eleva la conciencia colectiva de rechazo a este fenómeno y difundir los principios, valores y prácticas éticas en que se debe sustentar la relación entre ciudadanos y servidores públicos.*

Es necesario que la población tenga clara conciencia de los efectos de la corrupción, en la medida que constituye una traba para el desarrollo del país,

⁸ Sotelo de Andreau, M. G., ob. cit., p. 8.

⁹ Zamora Leclére, J. (2009). *Ética de la Función Pública y Buen Gobierno*. (1ª edic.). Lima, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Miraflores.

incrementa la pobreza, debilita las instituciones y pone a las personas en situación de indefensión.

La participación social propicia que las decisiones que se adopten reflejen la voluntad de la población y por tanto facilita su ejecución y disminuye los riesgos de adoptar decisiones que perjudiquen a la comunidad, además de promover una mayor credibilidad en las instituciones y en el sistema democrático.

Es importante participar haciendo uso de los mecanismos de democracia directa existentes, entre ellos el planeamiento concertado, el presupuesto participativo y la vigilancia ciudadana, por cuanto proporcionan el marco legal que permite ejercer y hacer más efectivos estos derechos, así como involucrar al conjunto de la población en el proceso de toma de decisiones.¹⁰

Regulación normativa de la ética pública en el Derecho argentino

La mayoría de las Constituciones americanas hace referencia a la cuestión moral, ya sea como principio general, cuando trata los temas de los derechos humanos, de la familia o desde otras perspectivas cuando regula el control de la hacienda pública.

En la constitución Nacional vemos su inclusión en el artículo 19, como así también la denominada cláusula ética del artículo 36, como así también a través de la incorporación de los tratados internacionales en el art. 75 inc. 22.

Así también aparece regulada en los códigos de fondo, como el civil y comercial y especialmente el penal donde se encuentran tipificadas una serie de conductas referidas a ejercicio de la función pública con sus respectivas sanciones.

También cabe citar la Ley N° 25188, Ley de ética de la función pública, que en el art. 1 define a la función pública como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o en servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles Jerárquicos. También cabe señalar que entre los deberes y pautas de comportamientos éticos establece que todas las personas que se desempeñen en la

¹⁰ Naessens, H. (2010). *Ética pública y transparencia*. Toluca, México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma del Estado de México.

función pública deben desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana.

Y finalmente cabe señalar que a nivel supranacional tenemos la Convención Interamericana de Derecho contra la Corrupción.

Conclusiones

Las administraciones públicas deben procurar el acrecentamiento de los valores éticos del funcionario público, fomentando conductas o comportamientos en los agentes que se encaminen a realizar su trabajo con la mejor voluntad de servicio, a usar racional y económicamente los recursos del Estado, a buscar la mayor eficiencia y calidad en su trabajo, a mejorar su propia competencia profesional, a practicar la buena fe en su relación con los ciudadanos, y a ayudar a crear un buen clima laboral. Es necesario fomentar una educación de la ética pública que promueva los valores del servicio público, la legislación pertinente, normas, códigos y mecanismos de exigibilidad, programas continuos que creen sensibilidad y concientización hacia las cuestiones éticas y técnicas para aplicar juicios éticos, porque un servidor público satisfecho, competente y debidamente formado es más seguro a la hora de resistir la corrupción, la conducta indebida y los arreglos.

Hay que expandir la ética pública a todos los niveles y ámbitos del gobierno, provocando la participación del sector social, o sea de la ciudadanía, para lograr un mejor control de la conducta de los servidores públicos, combatir los contravalores y reinstalar a la ética pública en el lugar que le corresponde dentro del ámbito de la administración pública. Es decir, reinstalar lo que la ética pública nos sugiere, la promoción de la lealtad institucional, el uso racional y económico de los recursos públicos, la búsqueda de criterios de imparcialidad y objetividad en la actuación administrativa, el efectivo establecimiento de los criterios de mérito y capacidad como requisitos para acceder a la función pública, la denuncia de la corrupción, la búsqueda constante de los intereses colectivos, la promoción de los derechos fundamentales de los derechos ciudadanos, el orgullo del servicio público, el deseo de mejorar la propia formación profesional y, en fin, la ilusión para asumir el papel de auténticos representantes del interés público.

Ya no es suficiente que las personas que trabajan en el servicio público se limiten al cumplimiento formal de sus obligaciones y deberes, sino que es necesario que por parte de las administraciones públicas se fomente positivamente aquellos valores, modelos o pautas de conducta que ayuden a aquellos que trabajan al servicio de los intereses generales como referentes éticos para su superación personal y profesional.

Bibliografía

Bautista, O. D. (2009). *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Julio de Zan (2004). *La ética, los derechos y la justicia*. Ed. Argenjus, Fores, Konrad Adenauer-Stiftung.

Labrada, P. A. (2006) *Manual de Gestión para el Servicio de Justicia*. Rosario, Ed. Nova Tesis Editorial Jurídica.

Naessens, H. (2010). *Ética pública y transparencia*. Toluca México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma del Estado de México.

Ricardo de Vicente Domingo. *El puesto de trabajo en el Derecho de la Función Pública*.

Rodríguez, J. y Muñoz, A. (1993). *Principios de Ética Pública, Corrupción o Servicio Público*. Madrid, Ed. Montecorvo.

Roos, S. R. y Woischnik, J. (2005). *Código de Ética Judicial*. Ed. Konrad Adenauer-Stiftung.

Sotelo de Andreau, M. G. (1999). *La Ética, la Corrupción y la Función Pública, tres elementos claves en los procesos de integración*. XXXV Conferencia, Ciudad Autónoma de México.

Zamora Leclére, J. (2009). *Ética de la Función Pública y Buen Gobierno*. (1ª edic.). Lima, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Miraflores.