

Importancia de la ecología del valor en la ética del sector público: Visión desde la teoría de los valores de Risieri Frondizi

The importance of the ecology of values in public sector ethics:
Vision from the theory of values of Risieri Frondizi

Pastora MELGAR MANZANILLA*

RESUMEN: Los actos no éticos (actos de corrupción) son una constante en el sector público. Una de las estrategias para atacar el problema ha sido el intento de inculcar en los servidores públicos valores y principios éticos a través de códigos de ética. Sin embargo, los resultados no parecen suficientes. Por ello, sin menospreciar éste y otros esfuerzos, se plantea analizar la ética del sector público desde la teoría de los valores de Risieri Frondizi y considerar el complejo de circunstancias físicas, sociales, culturales, entre otros, que constituyen la situación concreta en que interactúan el sujeto y el objeto como trascendente para la constitución del valor.

PALABRAS CLAVE: Ética; Sector público; Corrupción; valores; ecología del valor.

* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesora de tiempo completo asociado C no definitivo de la misma universidad. Contacto: <pasmelgar@hotmail.com>. Fecha de recepción: 05/02/2018. Fecha de aprobación: 06/06/2018..

ABSTRACT: Unethical acts (acts of corruption) are a constant in the public sector. One of the strategies to attack the problem has been the attempt to install ethical values and principles through codes of ethics in public servants. However, the results do not seem sufficient. Therefore, without neglecting this and other efforts, it is proposed that public sector ethics be analyzed from the theory of values of Risieri Frondizi, thereby considering the complex of physical, social, and cultural circumstances, among others, that constitute the concrete situation in which the subject and the object interact, as transcendental for the constitution of value.

KEYWORDS: Public sector; ethics; Corruption; values; ecology of values.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la corrupción en México y en otros países, especialmente de Latinoamérica, ha sido un tema de mucho interés dada su vinculación con los principales problemas estatales. En México, se han realizado esfuerzos importantes si no por terminar este flagelo, por lo menos por disminuirlo. Sin embargo, persiste de manera significativa al igual que los problemas que trae aparejada, por lo que sigue siendo un enorme desafío. Por ello, es importante seguir reflexionando al respecto.

La corrupción en el Sector Público se ha vinculado con la falta de ética en ese sector; el presente trabajo se inserta en el tema de la ética en el Sector Público. Se trata de un documento aproximativo que sostiene la insuficiencia de los códigos de ética o medidas aisladas para combatir la corrupción y la falta de ética en el sector público. Se plantea el análisis de la ética del sector público desde la teoría de los valores de Risieri Frondizi, de tal manera que la ecología del valor se vuelva un elemento superlativo en dicho análisis. Asimismo, se propone el pensamiento complejo como herramienta para el análisis.

II. ÉTICA PÚBLICA, FINES Y VALORES DEL ESTADO

La moralidad para Frankena inicia como un conjunto de objetivos culturalmente definidos y un conjunto de normas que rigen la consecución de los mismos. Señala que son más o menos externos al individuo y le son inculcados como hábitos. Estos objetivos y normas pueden “interiorizarse”, lo que generalmente lleva a su adopción por el individuo como suyos y, en ese momento, guían

su conducta. Este proceso de interiorización puede ser totalmente irracional, o puede tener un mínimo de razonamiento.¹

Para dicho autor, la ética -también llamada filosofía moral-, inicia cuando el código de normas morales deja de ser satisfactorio. Por tanto la ética implica una racionalización de las normas morales, es la “manera filosófica de pensar en materia de moralidad, de los problemas morales y de los juicios morales”.² Se ocupa de proporcionar líneas generales de una teoría normativa que ayude a resolver problemas acerca de lo que debería hacerse.

Para García Máynez la ética puede ser normativa dado que, al llevar a la conciencia del hombre las directrices que han de orientar su conducta, influye en las decisiones de su albedrío, convirtiéndose en factor determinante de la acción humana.³ De esta manera, la ética como disciplina normativa, responde a las preguntas “¿cómo debemos actuar?” y “¿cómo se debe vivir la vida?”. Se trata de una serie de deberes racionalizados para vivir la vida. Así, podemos identificar dos elementos importantes de la ética: la racionalización y la interiorización.

Ahora bien, este conjunto de deberes éticos encuentran su fundamento en una serie de valores conocidos como “valores de lo bueno”; en consecuencia, para resolver la pregunta “¿cómo debemos actuar?” se debe responder primero: ¿qué es valioso en la vida? Como se advierte, los deberes éticos se encuentran indisolublemente ligados a lo que se considera valioso en la vida.

La noción del deber se funda en la idea del valor, por lo que toda norma ética como expresión de un deber ser, supone la existencia de un valor y la exigencia de la realización de algo valioso.⁴ Siguiendo a Samuel Ramos: “si algo es valioso, entonces debe ser. De allí, que los valores se puedan traducir en deberes.”⁵ Es decir,

¹ FRANKENA, William, *Ética*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1965, pp. 11-12.

² *Ibidem*, p. 5.

³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Ética*, 26ª ed., México, Porrúa, p. 18.

⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁵ RAMOS, Samuel, *Hacia un nuevo humanismo*, 3ª ed., México, FCE, 1997, p. 65.

de los valores surgen un conjunto de principios que disponen las conductas.

Las normas de acción que derivan de los valores se llevan al fuero interno (se interiorizan) de deliberación y de toma de decisiones. De esta manera, los valores permiten dar razones y motivos para los actos.

Respecto de la ética pública, para Tomás de Aquino, la ética posee tres partes: ética personal, ética familiar y ética política; es un saber unitario pero cada una sus partes es un saber moral con una especificidad a nivel de objeto formal.⁶ Al respecto, Rodríguez Luño señala que existen acciones propias de la sociedad política en cuanto tal, resultantes de la colaboración entre las partes en vista del bien o fin específico del todo político (bien común político) pero los individuos y los grupos que integran la sociedad política conservan un campo de acción y fines propios.⁷

De esta manera, a la ética política, le conciernen las acciones llevadas a cabo por la sociedad política. Es decir, la ética pública dirige y regula los actos mediante los cuales la sociedad política se da a sí misma una forma y una organización constitucional, jurídica, administrativa, económica, sanitaria, etcétera, valorando tal forma y organización desde el punto de vista del fin propio de la comunidad política en cuanto tal, que es el bien común político. La moralidad de la forma y organización que la sociedad política se da depende de su congruencia con el bien común.⁸

La ética pública o del sector público, se inserta en la ética política. Se refiere a la ética del Estado con todos sus poderes, secretarías, departamentos, órganos constitucionales, paraestatales y demás instituciones. En todos los niveles del sector público (política,

⁶ AQUINO, Tomás de, *Comentario a la Ética a Nicómaco*, Buenos Aires, Ciafic, 1983, libro 1, pp. 5-6.

⁷ RODRÍGUEZ LUÑO, Ángel, "Ética", en FERNÁNDEZ LABASTIDA, F. y MERCADO, J. (eds). *Philosophica: Enciclopedia filosófica* [en línea], consultado en: <<http://www.philosophica.info/archivo/2009/voces/etica/Etica.html>> (28 de noviembre de 2017).

⁸ *Idem.*

de formulación de políticas y emisión de leyes; administrativa, implementación de políticas, decisiones y leyes; de impartición de justicia y otros) se realizan actos y se toman decisiones que afectan a las personas en la sociedad. Se espera que los actos y decisiones del sector público se lleven a cabo con ética; que sirvan al interés público o al bien común de forma racional y eficiente. De esta manera, lo que hace a la ética del sector público única, es que todo individuo es afectado por la conducta de los servidores públicos.

La ética pública se fundamenta en un andamiaje de valores éticos que, de alguna manera, conforman el fundamento mismo del Estado. Por tanto, al hablar de la ética del Estado o del sector público, es necesario referirse a la fundamentación ética de la existencia del Estado y a sus fines.

Se pueden distinguir dos grandes corrientes sobre la fundamentación ética del Estado: el Estado como un fin en sí mismo y el Estado como un instrumento al servicio del hombre. Visto como fin en sí mismo, el hombre debe estar al servicio del Estado. Como instrumento al servicio del hombre, el Estado debe conocer y respetar la esencia de la persona humana, a riesgo de desintegrarse y no cumplir su finalidad.⁹ De esta manera, la persona humana es el valor último del Estado, mismo que tiene la finalidad de asegurar la dignidad y derechos de la persona. Se trata pues, de una manera específica de entender al ser humano y de cómo deben ser tratadas o protegidas las personas en una sociedad política.¹⁰

En este sentido, el Estado en sí mismo no es un fin, sino que, siguiendo a Kant, el hombre es el único fin en sí mismo. Si bien tener cierto valor es distinto a tener cierto fin, los fines que se adoptan son reflejos de, e indicaciones de los valores.¹¹ Así, como ente teleológico, los principales fines del Estado son asegurar el

⁹ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 34ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 221.

¹⁰ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario, *Acerca del concepto de derechos humanos*, México, McGraw Hill, 1998, 223.

¹¹ RESCHER, Nicholas, *Introduction to value theory*, Estados Unidos, University Press of America, 1982, p. 23.

bien común y el respeto a los derechos humanos;¹² el valor principal del Estado es el ser humano.

De este valor surgen otros valores instrumentales (coordinación de poderes, democracia, seguridad jurídica, justicia, debido proceso, eficiencia y otros) y una serie de principios que, al estar referidos a la conducta, son de carácter ético.

En suma, los valores éticos se apoyan en la idea de bien/mal, respondiendo a la pregunta sobre qué es una buena vida en el marco de la organización estatal; los principios éticos aplicables al sector público se expresan en deberes para la realización de dichos valores y para la consecución de los fines del Estado y son a su vez, punto de partida y fundamento de otras normas éticas más concretas.

III. CÓDIGOS DE ÉTICA Y DE CONDUCTA: PRETENSIÓN DE EDUCAR EN LA ÉTICA

Aunque la ética del sector público ha existido desde antaño, no resultaba un tema al que se le dedicara mucha atención, quizá por la creencia o expectativa de que las personas que ocupaban los

¹² En México, desde la Constitución de 1857 se reconoce esta fundamentación ética del Estado, al establecer en su artículo primero, que: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.” La actual Constitución no contiene tal disposición, no obstante, su artículo 39 precisa que todo poder público dimanan del pueblo y se instituye para su beneficio; además, el artículo primero, establece que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Y, aunque estas dos disposiciones pueden entrar en conflicto establece que las tradiciones políticas entienden por un lado los derechos del hombre como expresión de la autodeterminación moral y, por otra, la soberanía popular como expresión de la auto-realización ética. Conforme a esta comprensión, dice Habermas, los derechos del hombre y la soberanía popular están en una relación de competencia. *Cfr.* HABERMAS, J., *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, España, Trotta, 1998, pp. 164-165.

cargos públicos eran per se, personas respetables con una ética inherente o incluso, porque la costumbre tenía por aceptado que las personas que ocupaban dichos cargos, tenían el derecho de beneficiarse personalmente de ellos y apoyar a quienes consideraban lo merecía.¹³ Sin embargo, a partir de los años de los mil novecientos setenta, con el escándalo Watergate,¹⁴ toma auge la ética pública como tema de análisis pues Watergate demostró que gobernantes y funcionarios practicaban conductas inmorales y no éticas, que dañaban a la sociedad en su conjunto.

Un derrotero importante fue el Informe Nolan. En 1985, un Comité de expertos elaboró un documento conocido como el Informe Nolan, con propuestas de normas de conducta para la vida pública en el Reino Unido; muchos países siguieron este ejemplo. A partir del mencionado suceso, pero especialmente a partir de la década de los noventa, se ve la proliferación de códigos de ética y códigos de conducta principalmente para la administración pública, pero también para las distintas áreas del sector público. Con estos códigos, se busca la transmisión y asimilación de valores, principios y normas éticas por parte de los servidores públicos

¹³ El cargo público fue considerado un bien personal el cual era adquirido –al interior del reducido círculo social aristocrático- gracias al favor del monarca o al desembolso de dinero. La monarquía española comerció con oficios públicos: oficios de hacienda, cargos de gobierno político y puestos en las instituciones de justicia. En la Nueva España, la compraventa de oficios públicos logró consolidar la autonomía de los criollos frente a la Corona al asumir éstos el ejercicio del gobierno en las provincias donde habitaban como un derecho natural. Cfr. GARCÍA RUIZ, Luis J., “Corrupción y patrimonialismo en la América Española, siglos XVII-XVIII”, *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, año IV, núm. 7, enero-junio 2017, pp. 1-26.

¹⁴ Escándalo político por el que tuvo que renunciar el Presidente Nixon de los Estados Unidos. Tuvo lugar en Estados Unidos en la década de 1970 a raíz de un robo de documentos en el complejo de oficinas *Watergate* de Washington D. C., sede del Comité Nacional del Partido Demócrata de Estados Unidos, y el posterior intento de encubrimiento de la administración Nixon de los responsables. Cuando la conspiración se destapó, el Congreso de los Estados Unidos inició una investigación, pero la resistencia del gobierno de Richard Nixon a colaborar en la investigación condujo a una crisis institucional.

que lleven al correcto desarrollo de su función pública.¹⁵ Incluso, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), adoptó el tema, proponiendo una serie de recomendaciones en materia de ética pública¹⁶ que sirvieron de base para los países miembros.

De esta manera, la ética del sector público representa la vía para la labor del Estado que busca el beneficio común y el respeto a los derechos humanos. De igual manera se ve como el camino para evitar la corrupción y el mal gobierno, es decir, actos no éticos; se reconoce la gran importancia de los empleados públicos para el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y del Estado. Para Jordana de Pozas, dado que los funcionarios públicos tienen en sus manos el funcionamiento y los recursos de una nación, deben tener una moral y una ética muy desarrolladas.¹⁷

Los códigos de ética y de conducta, tienen un aspecto de educar en la ética. Villalva habla de un “giro deontológico” en la formación de los servidores públicos, de tal manera que se adiestre no sólo en la formación en competencias profesionales de los servidores públicos, sino también en la formación de competencias relacionadas con comportamientos que sirvan para garantizar hábitos de acción honesta en el servicio público.¹⁸ Esta tendencia de

¹⁵ Se parte de la idea de que se puede enseñar la ética a través de códigos de conducta, para conocer más sobre esta postura, *cf.* HOOD, Christopher, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, no.69:1, Spring 1991, pp. 6-15 y LICHTENBERG, Judith, “What Codes of Ethics Are For?”, en COADY, Margaret y BLOCH, Sidney, (eds.), *Codes of Ethics and the Professions*, Melbourne, Melbourne University Press, 1996.

¹⁶ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”, en *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, OECD Publishing, 2000.

¹⁷ JORDANA DE POZAS, Luis, “La Moral Profesional del Empleado Público”, en *Moral Profesional*, Madrid, CSIC, 1954, p. 69 a 87.

¹⁸ BELTRAN VILLALVA, Miguel, “La preocupación por la formación de los empleados públicos”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, enero-junio de 1997, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid/ Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 40-52.

intentar encausar la acción del sector público mediante códigos de ética y de conducta, también llega a México en donde también se advierte la proliferación de códigos de conducta y códigos de ética.

En México, la gran mayoría de instituciones del gobierno federal y local ya sea de la administración pública, los órganos desconcentrados y descentralizados, los juzgados y los grupos legislativos, tienen su código de ética o código de conducta; en ellos se advierten valores como: interés público, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, integridad, transparencia, entre otros; así como una serie de principios y normas éticas que deben guiar la conducta del servidor público en consecución de los fines del Estado.

Se puede no estar de acuerdo con ciertos valores, principios y normas que establecen los códigos, o considerar que hacen falta más, no obstante, si bien los códigos son mejorables contienen un conjunto de valores, principios y normas bastante robusto que, de seguirse, evitaría la mayoría de actos no éticos o de corrupción del sector público.

Empero, a pesar de que cada vez hay más y más códigos de ética y de conducta, se siguen escuchando de actos corruptos o no éticos desde el sector público,¹⁹ que no participan del valor ser

¹⁹ De una rápida búsqueda en periódicos en Internet, y sin ánimo de juzgar los casos, se pueden encontrar varios casos en donde se presume corrupción y actos no éticos en sus diversas modalidades. Cfr: ALEMÁN, Ricardo, “¡Sí hay lugar para corruptos!, ministro Luis María Aguilar”, *El Universal*, 21 de enero de 2016. Consultado en: <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/ricardo-aleman/nacion/2016/01/31/si-hay-lugar-para-corruptos-ministro>> (20 de noviembre de 2017); VELA, David, Saúl, “Suprema Corte confirma sentencia de 40 años a Caro Quintero”, *El Financiero*, 18 de febrero de 2015. Consultado en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sejcn-confirma-sentencia-de-40-anos-a-caro-quintero.html>> (20 de noviembre de 2017); Redacción de La Jornada, “Cesan a funcionario del CJF tras hallar en automóvil \$4 millones”, *La Jornada*, 18 de febrero de 2017, p. 4. Consultado en: <<http://www.jornada.unam.mx/2017/02/18/politica/004n1pol>> (20 de noviembre de 2017); CERVANTES, Jesusa, “Los legisladores más corruptos”, *Proceso*, 15 de septiembre de 2014. Consultado en: <<http://www.proceso.com.mx>>

humano, de la finalidad de garantizar los derechos humanos o del principio de bien común del Estado Mexicano.

No sorprende pues, que México obtuvo (en 2016) una calificación de 30 puntos de 100 -donde 0 es el país peor evaluado en corrupción y 100 es el mejor evaluado en la materia- lo que lo ubica en la posición 123 de 176 países; el promedio es de 43 puntos, lo que a decir de Transparencia Internacional, da muestra de la corrupción endémica en el sector público.²⁰ Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México pertenece a los países peor evaluados. Cabe recalcar que la calificación de 2016 es menor que las mediciones anteriores pues en 2014 y 2015, pues obtuvo una calificación de 35. Douglas North señala que las instituciones son una creación humana que evolucionan y son alteradas por humanos.²¹ Por ello, una opción para impulsar un cambio es empezar por el individuo, en este caso, por los servidores públicos.

com.mx/381428/los-legisladores-mas-corruptos> (20 de noviembre de 2017); ALCÁNTARA, Suzzete, “Tradición de tres lustros, los bonos secretos a diputados”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2016. Consultado en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/5/tradicion-de-tres-lustros-los-bonos-secretos-diputados>> (20 de noviembre de 2017); JIMÉNEZ, Horacio, MORALES, Alberto y ALCÁNTARA, Suzzete, “Diputados se dan bono secreto por fin de año”, *El Universal*, 01 de diciembre de 2017. Consultado en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/1/diputados-se-dan-bono-secreto-por-fin-de-ano>> (20 de noviembre de 2017); Cambio Digital, “Desfalco de fondos federales en Veracruz asciende a más de 33 mil mdp”, *Cambio digital*, 25 de enero de 2017. Consultado en: <<http://www.cambiodigital.com.mx/v3/mosno.php?nota=322917>> (20 de noviembre de 2017); Univisión y EFE, “Gobernador de Chihuahua declara “prófugo de la justicia” a su predecesor huido a EEUU y pedirá su extradición”, *Univisión y EFE*, 29 de marzo de 2017. Consultado en: <<http://www.univision.com/noticias/corrupcion/gobernador-de-chihuahua-declara-profugo-de-la-justicia-a-su-predecesor-huido-a-eeuu-y-pedira-su-extradicion>> (29 de noviembre de 2017).

²⁰ Transparencia Internacional. Consultado en: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>.

²¹ NORTH, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Los códigos de ética y de conducta aparecen con la intención de educar a los servidores públicos en la ética. Incluso, se ha considerado que se deben de contratar a servidores públicos que ya posean ciertos valores y principios éticos, aptos para la función pública²². Ello supone un vínculo intrínseco entre la ética personal y la ética pública.

Así, la enseñanza ética que se adquiere en la familia, se supone que se traslada a la ética pública. Aunque podemos estar de acuerdo, ello supone la estaticidad de los valores y principios éticos previamente adquiridos. Sin embargo, los valores son cambiantes²³ y no se producen desde fuera. Los cambios en las actitudes de los servidores públicos deben surgir por convicción; convicción que debe permanecer. Así, que una institución enliste los valores centrales a su función, no implica que dichos valores se expresen en actos.

Es decir, se puede tener una concepción intelectual de los valores, normas y principios y, aun así, no practicarlos. Por ello, la

²² Cfr. CODY, W. J. Michael y LYNN, Richardson R., *Honest Government: An ethics guide for public service*, Westport, Praeger Publishers, 1992, pp. 201-203 y CAAMAÑO ALEGRE, José, “Incentivar la virtud pública: un decálogo de propuestas viable”, en IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio y LAGO PEÑAS, Santiago (eds.), *Ética Pública. Desafíos y propuestas*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2008, p. 157.

²³ Al considerar el experimento del psicólogo Philip Zimbardo, denominado *Experimento de la Prisión de Stanford*, realizado en 1971, se puede entretener la idea de que las personas pueden dejar su moral o ética previamente adquirida y volverse *malos*; o bien, que las personas pueden cambiar los valores previamente adquiridos por otras según las circunstancias en que se encuentren. El experimento consistió en reunir a 21 estudiantes universitarios “normales” a quienes les fueron asignados un papel al azar (unos de presos, otros de guardias) y fueron introducidos en una cárcel falsa. Allí, en pocos días y aparentemente de manera espontánea, aparecieron las agresiones verbales, los motines e incluso la tortura. El plan inicial era mantenerlos allí durante dos semanas, pero la situación se hizo tan insostenible que hubo que dar por finalizado el experimento en tan solo seis días.

discusión sobre metas en la enseñanza de la ética debe considerar un número importante de dificultades.²⁴

Conforme a estas ideas, cobra sentido la hipótesis de que no bastan los códigos de ética aunque estén bien diseñados, ni tampoco servidores públicos en los que subyace una formación ética apta para el servicio público, es decir, servidores públicos virtuosos incluso aún antes de ingresar al servicio público; sino que, también es indispensable la existencia de una ecología del valor apta para el desarrollo y subsistencia de valores éticos. Es decir, la relación que se da entre los valores y el medio en que surgen.

En México, además del auge en los códigos de ética y de conducta, se han realizado diversos esfuerzos por disminuir la corrupción en el sector público que van desde leyes de transparencia, rendición de cuentas, sistemas de control y auditorías, tipos penales y sanciones más fuertes entre otros; más recientemente el sistema nacional anticorrupción. Con todo ello, la corrupción parece no dar tregua, lo que puede llevar a la conclusión de que si bien dichos esfuerzos son valiosos, algo todavía está faltando. ¿Podría ser que en México no existen las condiciones suficientes para actuar éticamente conforme a los valores y principios éticos que intelectualmente se aceptan y se plasman en los códigos de ética del sector público?

IV. LA IMPORTANCIA DE LA ECOLOGÍA DEL VALOR PARA LOS ACTOS ÉTICOS

Existen dos corrientes importantes respecto de los valores: el subjetivismo axiológico y el objetivismo axiológico. En términos generales, el subjetivismo axiológico sostiene que no hay valor sin valoración, el elemento más importante es el sujeto, quien valora

²⁴ CALLAHAN, Daniel, "The goals in the teaching of ethics", en CALLAHAN, Daniel y BOK, Sissela, (eds.), *Ethics teaching in higher education*, Nueva York, Plenum Press, The Hastings Center Series in Ethics, 1980, p. 61.

utilizando los criterios de placer, deseo o interés según las distintas subcorrientes. Por su parte, el objetivismo axiológico sostiene que el valor reside en la calidad y constitución del objeto. Los valores existen o son independientes del sujeto; son a priori, además absolutos e inmutables. Para el objetivismo, el valor es independiente de la conciencia y del hombre.

Risieri Frondizi reconcilia estas dos posturas. Para él, los valores son: una cualidad estructural que surge de la reacción de un sujeto frente a propiedades que se hallan en un objeto en una situación física y humana determinada. Los siguientes elementos son constitutivos del valor: i) Es una cualidad (es decir, de una propiedad objetiva); ii) Esta cualidad es estructural (pertenece al objeto en su totalidad); iii) Esta cualidad surge en una relación (la constituyen tanto el sujeto como el objeto); y, iv) Dicha relación se da en una situación física y humana (es decir, en una situación objetiva y al mismo tiempo subjetiva).²⁵

Lo anterior muestra la complejidad del valor; también muestra la imposibilidad de separar el valor de la valoración, así como la necesaria presencia de elementos objetivos. En este sentido, en el caso de los servidores públicos, no basta el conocimiento de los valores aptos para el servicio público desde una perspectiva intelectual o teórica, ni aun la aceptación en un momento dado de esos valores. Frondizi establece que influyen en la valoración ética otros factores sociales, culturales y ambientales; así como necesidades y aspiraciones de las personas que valoran.

La situación físico-humana en que se interrelacionan el sujeto y el objeto (el servidor público y el acto), que afecta el comportamiento de las personas y su escala de valores, contiene los siguientes elementos: ambiente físico; ambiente cultural; medio social; conjunto de necesidades, expectativas, aspiraciones y posibilidades de cumplirlas; el factor tempo-espacial que tiene que ver con acontecimientos o hechos tales como revolución, prosperi-

²⁵ FRONDIZI, Risieri, *¿Qué son los valores?*, 3ª ed., México, FCE, 1972, p. 213.

dad, creaciones artísticas o literarias, guerras, desastres naturales, etcétera.

Todos estos elementos situacionales, dice Frondizi, forman parte de la constitución del valor. Esto es, para que se conformen valores éticos como aquellos que esperamos del sector público, debe existir determinada situación con determinadas condiciones. Los diversos factores que forman parte de la situación varían de importancia según la situación total y las condiciones en los que se hallan los sujetos,²⁶ lo que lleva a sostener que la situación físico-humana siempre debe considerarse en su totalidad y nunca separando los elementos.

Desde esta teoría se pueden concebir válidamente situaciones que excitan los valores, que consienten su interiorización por las personas en general y por los servidores públicos en particular. De esta manera, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la transparencia, entre otros valores, se desarrollan más fácilmente en determinados entornos y se dificultan en otros. La relación entre sujeto (servidor público) y objeto (hecho desnudo) se da en una situación física y humana determinada. Por tanto, lo bueno puede convertirse en malo si cambia la situación.²⁷ Es decir, actuar con honestidad, transparencia, objetividad, integridad, entre otros puede no ser valioso, aunque no se señale así abiertamente.

En este sentido, la idea de la corrupción como algo cultural, histórico y social, no parece descabellado.²⁸ Aunque mejor podríamos referirnos a la idea de la corrupción como algo que permanece según el contexto o situación.²⁹

²⁶ *Ibidem*, p. 217.

²⁷ *Ibidem*, p. 213.

²⁸ *Cfr.* MORRIS, Stephen, D., *Corrupción política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992 y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, “La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio”, *Revista de Administración Pública*. INAP, 2012, vol. XLVI, núm. 2. Consultado en: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19616/17631>> (12 de noviembre de 2017).

²⁹ Especialmente si se considera, que México tiene una historia fuerte de patrimonialismo en sus instituciones. Al respecto, Chabal y Daloz, realizan un

Inge Amundsen y Vicente Pinto de Andrade narran un ejemplo que ilustra las dificultades que el contexto puede establecer para el valor.³⁰ Se trata de un empleado del Ministerio de Estudios Superiores de Bangladesh cuyo trabajo era la distribución de apoyos económicos y becas de fuentes extranjeras a los mejores candidatos entre los estudiantes locales. Estos apoyos y becas eran una “mercancía” muy escasa, por los que los estudiantes y sus familias estaban dispuestos a pagar grandes sumas de dinero para obtenerlo. El servidor “actuó de manera ética” y distribuyó los apoyos y becas según el mérito de los estudiantes y no aceptó sobornos. Sin embargo, esto vino con un costo en lo personal; su salario era tan poco, que sólo podía permitirse el alquiler de un solo cuarto y no podía permitirse casarse. Además, a los ojos de su familia, se comportó vergonzosamente y de manera poco ética; su familia extendida había recaudado dinero para su educación a lo largo de los años y ahora lo veía como una “inversión desperdiciada” pues no le dio a la familia nada a cambio. Finalmente fue desconocido por su propia familia que lo miró con desgracia.

A pesar de que la familia consideró que este servidor público actuó éticamente mal, se antoja pensar que, al contrario, actuó bien, tal como se espera de un servidor público en todos los niveles, pero ¿eso es lo que esperamos de los servidores públicos? ¿Esperamos que sean héroes o mártires y se olviden de sí mismos?

Por otra parte, si bien el ejemplo no ilustra una gran cantidad de asuntos de corrupción y falta de ética que se conocen, por ejem-

interesante estudio que muestra el estrés moral con que se puede encontrar un servidor público cuando se enfrenta a dos lógicas morales, uno que se refiere a la lógica de la regla clientelista en donde las relaciones de patrón-cliente se encuentran íntegras a las instituciones estatales; y la lógica de la ética profesional de los servidores públicos dirigidos a la búsqueda del bien común o al interés público. *Cfr.* CHABAL, Patrick y DALOZ, Jean Pascal, *Africa Works: Disorder as political instrument*, Indiana, International African Institute-James Currey-Indiana University Press, 1999.

³⁰ Amundsen, Inge y Pinto de Andrade, Vicente, “Public sector ethics. Compendium for teaching at the Catholic University of Angola (UCAN)”, 2009. Consultado en: <<https://www.cmi.no/publications/file/3290-introduction-to-public-sector-ethics.pdf>> (12 de noviembre de 2017).

Importancia de la ecología del valor en la ética del sector público...

Pastora MELGAR MANZANILLA

plo, de servidores públicos que sí obtienen suficiente retribución por su trabajo, incluso en esos supuestos, pueden existir condiciones o situaciones favorables para actos corruptos, como puede ser cuando el poder y éxito personal se miden monetariamente. Como señala Moulian, uno de los efectos de la mercantilización en el contexto capitalista neoliberal, es el papel que se le asigna al dinero como constituyente de la sociabilidad. El dinero se torna un elemento decisivo en la constitución del “YO”, al convertirse como resultado de diferentes discursos sociales en un fetiche, al ser la medición de todos los deseos y condición de realización. De esta manera, el consumo más allá de las necesidades básicas permite a los individuos sentir que están obteniendo sus metas y configurando su identidad.³¹ Concheiro señala que un verdadero capitalista querrá incrementar su riqueza perpetuamente, jamás estará satisfecho y nada le será suficiente;³² se trata, en términos de Bauman de un deber tener para ser.³³ Cuando estos son los ideales, se favorece la corrupción.

Así, las condiciones dadas por la estructura económico-social pueden contribuir a que se dé mayor valor a la acumulación de recursos económicos que a desempeñar una labor en interés común y a una situación no apta para el desarrollo de valores éticos. Por tanto, si bien no se trata de justificar los actos de corrupción, si de advertir que la situación donde se da la relación entre servidores públicos (sujetos) y hechos o actos desnudos (objetos) contribuye a la falta de ética.

Se acepta que el valor representa una consigna para la racionalización de la acción propia o ajena; sin embargo, las acciones que buscan la realización de los valores tienen consecuencias psicológicas y sociales; prácticas que pueden entrar en conflicto o ser

³¹ MOULIAN, Tomás, *El consumo me consume*, Santiago de Chile, LOM, 1999, pp. 138 y 139.

³² CONCHEIRO, Luciano, *Contra el tiempo. Filosofía práctica del instante*, México, Anagrama, 2016.

³³ BAUMAN, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, México, FCE, 1999.

congruentes con la realización de otros valores.³⁴ Así, por ejemplo, las realizaciones de valores ligados al éxito pueden entrar en conflicto con la realización de los valores ligados al bien común y al respeto a los derechos humanos.

Los valores tienen existencia y sentido sólo dentro de una situación concreta y determinada. El valor es relacional. Los factores no tienen una ordenación jerárquica fija. La importancia varía según la situación total y las condiciones en las que se halle el sujeto. Los cambios situacionales afectan la relación del sujeto con el objeto, de la que surge el valor. De allí la importancia de la ecología del valor.³⁵

Lo que se establecen en los códigos éticos, explícitos o implícitos son principios y normas éticas. Es decir, proposiciones o formulaciones que expresan un determinado modo de proceder. No obstante, como se ha mencionado, las normas éticas pueden imponerse intelectualmente y ser aceptadas teóricamente, pero en el momento de realizar la acción, dada la situación concreta, no ser valoradas de tal manera que dirijan éticamente los actos. Entonces, la cuestión es cómo hacer que los servidores públicos suscriban determinados valores, aquellos que se establecen en los códigos de ética, y actúen en consecuencia.

Si se acepta a los valores como cualidad estructural que surge de la reacción del sujeto frente al objeto en una situación determinada, también se debe reconocer que se puede aumentar o disminuir según las condiciones que lo rodean.³⁶ Es decir, una alteración en la ecología del valor incide en la interiorización de valores como honestidad, objetividad, transparencia, legalidad, vocación de servicio, entre otros.

³⁴ CASTRO SPLANO, Alejandro y NADER, Martín, “La evaluación de los valores humanos con el PortraitValuesQuestionnaire de Schwartz”, *Interdisciplina*, Buenos Aires, vol. 23, núm. 2, agosto-diciembre 2006. Consultado en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-70272006000200002. (12 de noviembre de 2017).

³⁵ FRONDIZI, Risieri, *op. cit.*, p. 217.

³⁶ *Ibidem*, p. 201.

Tomando en cuenta lo anterior, la formación de valores puede necesitar de códigos de ética o de conducta, pero también de la manipulación del contexto y la situación para que prevalezcan las condiciones que son pertinentes para el desarrollo de los valores que racionalmente se han establecido. Si bien es cierto que puede resultar difícil incidir en factores como el ambiente físico, quizá se puede incidir en otros como la estructura económica, política, jurídica y social.

Se han realizado esfuerzos por combatir la corrupción y actos no éticos en el sector público. No obstante, no se ha considerado íntegramente la situación de donde surge la valoración de las personas en el sector público. Es necesario pensar en la ecología del valor, es decir, en el ambiente adecuado para el florecimiento en los servidores públicos de determinados valores que consideramos aptos y en criterios para determinar cuándo un valor es superior a otro dentro de una situación concreta.

V. EL PENSAMIENTO COMPLEJO PARA EL ANÁLISIS DE LOS VALORES Y LA ÉTICA DEL SECTOR PÚBLICO

Conforme a la teoría de los valores de Frondizi, además de poner atención a los valores que consideramos deseables en los servidores público y en éstos últimos, también se debe poner atención en: el entorno en donde se relacionan los sujetos (servidores públicos) y el objeto (acto desnudo); es decir, el ambiente físico y cultural, al medio social, así como al conjunto de necesidades, expectativas y aspiraciones de los servidores públicos, pues éstas guardan una importancia especial para la valoración.

Es decir, la pretensión de que los servidores públicos interioricen ciertos valores y se traduzcan en acciones éticas en el desempeño de sus funciones, es complejo; pasa por la posibilidad de incidir en una variedad de elementos considerados en su conjunto, para así establecer relaciones y un entorno favorable a la

subsistencia de los valores elegidos. Para lo anterior es necesario conocer la actual ecología del valor en México.

Como se advierte, la tarea no es fácil. Sin embargo, el pensamiento complejo o de la complejidad, entendiendo a lo complejo como *complexus*: lo que está tejido en conjunto,³⁷ se aparenta útil como herramienta metodológica para la aproximación al conocimiento de la situación existente en donde se relacionan el sujeto y el objeto para la formación de valores como cualidades estructurales de las acciones de las personas que se desempeñan en el sector público. El pensamiento complejo se refiere al estudio no lineal de sistemas dinámicos que contemplan efectos de retroalimentación, fue concebido en el contexto de las ciencias biológicas y duras y, posteriormente aplicado a otras ramas del conocimiento como a los sistemas sociales y económicos.

Siguiendo a Edgar Morin, no hay fenómeno simple, existen una cantidad increíble de interacciones;³⁸ esto es así también con los valores éticos. La retroalimentación consiste en la capacidad de un sistema de regularse a sí mismo; implica la generatividad. Es decir, la producción produce al productor por la reinserción de los resultados de su actividad.³⁹ La teoría de Risierí considera los rasgos característicos de dinamismo y retroalimentación en la valoración y formación de valores.

Otras características del pensamiento complejo son la visión holística y la emergencia. Respecto de la visión holística, en términos generales, los teóricos de la complejidad asumen que los problemas no pueden ser entendidos de manera aislada pues se encuentran interconectados y son interdependientes entre sí.⁴⁰ En los valores, los diversos factores que inciden en su conformación son interdependientes entre sí por lo que, para comprender la va-

³⁷ MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 2007.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Cfr. GARCÍA COTARELO, Ramón, *Crítica de la Teoría de Sistemas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979.

⁴⁰ Cfr. CAPRA, Fritjof, *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Barcelona, Anagrama, 2003.

loración en el sector público es necesario tomar en cuenta al sujeto, al objeto o acto y a la situación en que surgen los valores de manera holística.

Así como en el pensamiento complejo se recomienda no separar a los hombres de su entorno natural,⁴¹ Frondizi recomienda no separar a la interacción del sujeto y el objeto o acto de la situación particular en donde se actualiza. Es importante asumir a los fenómenos en su relación con el entorno y a los valores en su relación con su ambiente.

Otro elemento del pensamiento complejo es la emergencia, que sostiene que el todo posee propiedades que no se encuentran en las partes. Se trata de cualidades que emergen desde las interacciones y relaciones entre las partes.⁴² En los valores, no se pueden concebir los elementos constitutivos al margen del conocimiento del todo. Quizá ello sea la razón por la cual los muchos esfuerzos por combatir la corrupción y los actos no éticos no hayan dado los resultados esperados.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Para la ética en el sector público, no bastan códigos de ética ni servidores públicos virtuosos en los que subyace una formación ética previa u otras medidas aisladas; es indispensable la existencia de una ecología del valor apta para el desarrollo y subsistencia de valores éticos.

Los valores no son a priori ni meramente subjetivos, son propiedades estructurales que pertenecen al objeto o acto y que surgen de una relación entre sujeto y objeto en un entorno determi-

⁴¹ Para Morín, la ecología es la ciencia de las interacciones combinatorias/organizadoras entre cada uno y todos los constituyentes físicos y vivientes de los ecosistemas. Cfr. MORIN, Edgar, *El método. La vida de la vida*. 5ª ed., Madrid, Cátedra, 2002.

⁴² Cfr. CAPRA, Fritjof, *op.cit.*

nado. En este sentido, el valor debe considerarse dentro de una ecología específica.

El pensamiento complejo puede permitir el estudio de los valores, tomando en cuenta el dinamismo y capacidad de retroalimentación de la valoración. Asimismo, puede permitir su estudio desde una visión holística a partir de la integración de todos los elementos de los valores que fijan las conductas de los servidores públicos.