

Jesús Antonio Serrano Sánchez

ÉTICA

en el
MARGEN de las
POLÍTICAS
PÚBLICAS



Universidad
de Alcalá



FACULTAD DE
DERECHO



CÁMARA DE DIPUTADOS
LEGISLATURA

COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Jesús Antonio Serrano Sánchez

ÉTICA en el MARGEN de las POLÍTICAS PÚBLICAS



Universidad
de Alcalá



FACULTAD DE
DERECHO



COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Ética en el margen de las políticas públicas

Autor: Jesús Antonio Serrano Sánchez

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio “F” piso 2
Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, Distrito Federal

Revisión técnica: Dr. Alejandro Mújica Zapata.

Diseño de portada e interiores:
D3 Josué García de la Fuente / Ana Laura Pasilla Campos

Cuidado de la edición:
Alejandra Gallardo Cao Romero

ISBN: 978-607-97934-3-2
Primera edición, mayo 2018

Quedan rigurosamente prohibidos, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos de reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México
Printed in Mexico

Índice

Presentación	7
<i>Dr. Ricardo Sodi Cuellar</i>	
Presentación	13
<i>Dr. Roberto Moreno Espinosa</i>	
Prólogo	19
<i>Dr. Manuel Quijano Torres</i>	
Epílogo	29
<i>Dr. Alejandro Romero Gudiño</i>	
Introducción	37
1. ¿Por qué la ética es un asunto público?	39
2. ¿De qué ética estamos hablando?	43
3. ¿De qué forma la ética incide o transforma o puede transformar los asuntos públicos?	44
4. ¿Pueden ir los intereses éticos en contra de las políticas públicas?	48
5. Respecto a este libro	49
<hr/>	
Capítulo 1.	
Ética y metodología aplicada al diseño de políticas públicas	53
1. Naturaleza del problema ético	55
2. Dilema ético	57
3. Una aproximación a los métodos éticos	58

4. Método integrado para ordenar, interpretar y resolver problemas morales	69
Conclusión	73

Capítulo 2

El manejo del espacio público como instrumento de política ética	75
1. Espacio público y racionalidad	77
2. La experiencia <i>Formar Ciudad</i> en Bogotá	82
3. El espacio público como factor de cultura ciudadana.	88
4. México y el proyecto <i>Formar Ciudad</i>	91

Capítulo 3

Propuestas en torno a una política pública que responda a la necesidad de promover la educación cívica y ética en México . . .	95
1. Definición del problema	98
2. Actores relevantes (<i>stakeholders</i>)	99
3. Necesidades que justifican introducir una política pública de educación ética	101
4. Agenda	104
5. Reforma institucional	105
6. Propuesta de política pública	114
Conclusiones	127

Capítulo 4

Control interno, ética y combate a la corrupción.	129
1. Normativa para el control interno	133
2. Valoración del modelo.	140
3. Sistemas normativos y control de la conducta	141

4. El control interno en la administración pública federal para contrarrestar la corrupción.	148
5. Hacia un modelo inteligente de control interno	149
6. Creación de comunidades de cultura y conocimiento	153
7. Control de riesgos, planeación de políticas e innovación . . .	154

Capítulo 5

Análisis ético, racionalidad y distribución públicas.	157
1. El análisis de políticas públicas como una forma de filosofía política aplicada.	160
2. El bien común como objetivo de las políticas públicas	163
3. La política como mecanismo generador de elecciones de política pública	164
4. Primera dificultad: la formulación de las políticas públicas . .	166
5. El utilitarismo como método principal para la elaboración de políticas públicas	170
6. Segunda dificultad: racionalidad y acceso a la información. . .	172
7. Tercera dificultad: los efectos distributivos y redistributivos .	179

Capítulo 6

Líneas para el desarrollo de la ética de la ciencia	189
1. La ética implica a la ciencia	192
2. Hermenéutica de la ciencia	194
3. Dependencia ética-ciencia	196
4. Definición entre axiología y diseño experimental	198
5. Relación entre axiología y diseño tecnológico.	200
6. Relación entre ética personal y ética institucional	201
7. Supervisión social sobre la ciencia.	202
8. Formación del público por parte del científico	204

Capítulo 7

Multiculturalismo y defensa de los derechos de los pueblos indígenas	213
1. Supuestos	215
2. Kymlicka y la problemática de los derechos de grupo	218
3. Limitantes de la propuesta de Kymlicka	220

Capítulo 8

Conflicto de intereses, cambio e innovación en las organizaciones	235
1. De la ética al choque de valores	239
2. El conflicto de interés desde la perspectiva del propósito	243
3. La sindéresis como base del manejo de conflicto de intereses	249
a) El conocimiento	251
b) El objeto de elección	252
c) Cómo y en virtud de qué se elige	252
d) Libertad y determinación	253
4. La aportación de la ética material de los valores para el manejo de conflicto de intereses	256
5. Aplicación a la organización como sistema	260
6. La redefinición de las organizaciones.	263
6.1 Mejora continua	263
6.2 Innovación.	264
6.3 Aprendizaje organizacional	266
6.4 Investigación básica	267
6.5 Investigación aplicada	268
6.6 Reinención	269
7. Conclusión	270

Presentación

“Ética en el margen”, no al margen, ni tampoco al interior, sino por el borde, por el anillo que delimita el campo de las políticas públicas, es el concepto que nos propone el autor de este libro.

El título comienza por provocarnos en un tema que no encontraría objeción posible: la ética como un componente, un propósito y una forma de conducir las políticas públicas. Sin embargo, esta forma de presentarlo denota un sentido irónico que denuncia creencias que todavía algunos defienden: ya sea que se ponga a la ética y a la política como cosas que no se llevan juntas; que una política eficaz se rige por el cálculo de utilidades y no por la ética, o que las políticas públicas no requieren de más parámetros que los ya existentes, es decir, de legalidad y de eficiencia.

Evitemos caer en un equívoco al pensar que las políticas públicas ponen la ética en sus márgenes, es decir, por fuera, la apuesta del profesor Serrano es exactamente la contraria. Busca que la ética sea vista como esencia de las políticas públicas y por tanto, como el continente que permite explicar todo lo que las mencionadas políticas buscan conseguir (como objetivos sustantivos de bienestar) y los desafíos que tienen que resolver para satisfacer adecuadamente las exigencias formales que supone hacerlas conforme al deber ser.

En este sentido algo que encontrará el lector es una necesaria introducción a las políticas públicas de modo que este libro no quede sólo como un ensayo exclusivo para especialistas, sino que pueda emplearse también como texto útil para un estudio más general de la administración pública con base en problemas cruciales y ejemplares que son el objeto de los capítulos de este libro.

La propuesta del autor es para encontrar en diferentes problemáticas y asuntos objeto de política pública, el tipo de decisiones que tiene que abordar un hacedor de políticas. Se trata, como diría Ockham, de auténticos problemas cruciales; de caminos que sólo pueden allanarse asumiendo la complejidad de los valores en juego, de la asignación de costos y beneficios en un contexto de pluralidad social y escasez de recursos.

En la política pública, como en el resto de las decisiones que se tienen que tomar, habrá que trascender un cálculo muy inmediato y cortoplacista, para dar lugar a un tipo de cálculo más sistémico, en el que se puedan considerar costos de oportunidad, transversalidades, externalidades y otros factores que inciden de manera diferenciada en el bienestar de las personas.

Es bien conocido el postulado del imperativo categórico de Kant formulado entre otras obras en su *Crítica de la Razón Práctica*. Un tanto olvidada ha quedado la última parte de tan importante obra: la metodología de la razón práctica (Quizá apenas recordada y aplicada en la *Teoría de la Justicia* de Rawls). Aquí encontramos una importante reflexión sobre el papel que tiene la intención en el cumplimiento de la ley que debe ser el deber y no otra consideración utilitaria, pues de ello depende que tengamos algo más que legalidad, a saber, la moralidad (*leges obligandi a legibus obligantibus*), es este el núcleo del paso que conduce la razón objetivamente práctica a ser subjetivamente práctica.

Pensar en la ética de las políticas públicas en la coyuntura actual es una forma de crear condiciones de confianza en las instituciones y con ello ir ganando un círculo virtuoso de cumplimiento por parte de los ciudadanos y de los gobiernos. Así, el concepto de Bien Común demanda apropiarnos de un sentido de futuro compartido, responsabilidad por el destino del otro y de aquello que propone la regla de oro: “haz a los otros lo que esperas para ti”.

Una de las ideas que nos comparte Jesús Serrano, en su trabajo es que a nivel de la Administración Pública es necesario trabajar en dos planos:

1° Asumir la ética como forma de actuar en el diseño e implementación de las políticas públicas, lo que supone un tipo de ética profesional;

2° Adoptar la ética como objeto material y final de las mismas políticas, es decir, aquellas que promuevan el mayor beneficio intencionalmente, más allá del cumplimiento formal.

Los ensayos que comprende este libro buscan responder y ejemplificar con razonamientos, fundamento teórico y datos empíricos la manera en que diferentes políticas públicas pueden ganar en rigor sistemático gracias a la aplicación de la ética en lo material y lo formal.

En cuanto al autor de estas ideas, en reconocimiento a la trayectoria del Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez, vale la pena destacar que su formación profesional se dio con la Licenciatura en Filosofía que completó en la Universidad Santo Tomás, primer claustro universitario de Colombia en 1996, con una tesis sobre el problema de la justicia social en Rawls y Habermas.

Posteriormente hizo estudios de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en México. Pasó a la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo la Maestría en Estudios Latinoamericanos (Ciencias Políticas y Sociales), apenas unos días antes de la sonada huelga que paralizó la UNAM al final del siglo XX, haciéndose acreedor a la Medalla Gabino Barreda a la excelencia académica. Es candidato a Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en la Universidad Anáhuac México y obtuvo el Doctorado en Administración Pública con la distinción de ser evaluada con Mención Honorífica.

En la academia, el Dr. Serrano ha sido un destacado profesor de la Maestría en Administración Pública y de otros programas de licenciatura en la Universidad Anáhuac, asimismo ha ocupado distintos cargos universitarios entre los cuales están: Secretario Académico de la Facultad de Filosofía de la Universidad Pontificia de México, Decano de la Facultad de Ciencias y Humanidades en esa misma institución; Director del Centro de Formación Humana de la Universidad del Tepeyac y Responsable de Vinculación de la Coordinación de Investigación de la Universidad Intercontinental, docente en la Universidad Católica Lumen Gentium y Universidad del Claustro de Sor Juana.

Ha sido profesor visitante en la Universidad Pedagógica Nacional de la República de Colombia e impartido cursos y conferencias en instituciones educativas y profesionales de Argentina, Ecuador, Alemania y Estados Unidos.

En el servicio público se desempeña actualmente como asesor en la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara de Diputados.

Es autor de varios libros entre los que se encuentra una obra visionaria al abrir la discusión sobre *La Naturaleza Ética de las Políticas*

Públicas (UPM, México, 2001), así como numerosos libros y artículos en revistas científicas y de divulgación, como los libros *Filosofía Actual en perspectiva latinoamericana* (San Pablo, Bogotá, 2003) y *El Control Interno de la Administración Pública Federal* (Cámara de Diputados-UEC-INAP, México, 2016).

Ha sido becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de la Das Stipendienwerk Lateinamerika-Deutschland e.V y del Jack Shand International Travel Award. Es asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, así como de la Human Development Capabilities Association.

Por estas consideraciones me parece que el libro es un excelente recurso para el estudio reflexivo de los hacedores de política pública y resultado del trabajo de investigación y docencia de uno de los académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, por lo que resulta una gran satisfacción ver culminar un trabajo interesante, actual y necesario.

Dr. Ricardo Sodi Cuellar

Presentación

É*tica en el margen de las políticas públicas* es un libro extraordinario y provocador desde el título. Las políticas públicas como respuesta a problemas considerados de interés público, suelen someterse a criterios de decisión contable (costo/beneficio), de creación de rentabilidad social de escala y el imperativo jurídico que ordena su implementación.

Jesús Antonio Serrano nos propone que están, en un nivel más fundamental, imperativos éticos que reclaman la creación de derecho, la asignación de recursos y el compromiso de la administración pública para el logro de objetivos sociales considerados éticamente buenos.

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS) —por su denominación y siglas en inglés— es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

La tarea de IAPAS consiste en promover todo tipo de actividades de divulgación cuyo propósito sea el intercambio, reflexión, investigación, innovación y difusión de conocimiento entre académicos y especialistas de las ciencias sociales en lo general, y de las ciencias político administrativas y estudios de futuro en lo específico, con el propósito de generar ideas y propuestas que contribuyan al bienestar social.

IAPAS busca publicar y promover trabajos realizados por académicos dedicados a la investigación de temáticas actuales y de amplio interés público, como la que tengo oportunidad de presentar en esta ocasión. Siempre es motivo de gran satisfacción encontrar profesionales comprometidos y trabajos serios, fundamentados y pertinentes que contribuyen con sus ideas a la atención de problemas nacionales como aquellos que suponen conciliar diferentes objetivos, no siempre compatibles.

El estudio que tengo la oportunidad de presentar a la comunidad académica representa un aporte para gestionar el futuro, nos da elementos para desarrollar la capacidad de anticipación y nos ayuda a construir

escenarios prospectivos. El análisis de problemáticas como esta, que suponen diferentes vertientes de análisis y la construcción de escenarios es una tarea compleja y fascinante, supone largas horas de estudio, de dedicación, de empeño para sintetizar, ordenar y exponer de forma interesante al lector las conclusiones de una temática, de manera que suscite en el lectora tanto interés y pasión como la que tuvo su autor.

Lograr la publicación de esta obra aporta a la reflexión y al debate en torno a asuntos de interés público con incidencia tanto nacional e incluso internacional, en materias que se proyectan hacia una nueva gobernanza pública en la que se respeten derechos y se promueva el desarrollo en un marco de integridad en el servicio público, de eficiencia en las políticas públicas, de gobernanza y participación; así como profesionalización e innovación en el sector público para un gobierno abierto.

El servicio público ha sido entendido hasta hace poco como una práctica centrada en una lógica administrativa en la que prevalecen el proceso o el trámite. La mayor complejidad, interdisciplinariedad y, sobre todo, el dinamismo de los fenómenos impone una comprensión y una disciplina distinta para el servidor público en el que éste no sea un pasivo engranaje de una maquinaria previa e impersonalmente programada, sino un partícipe ilustrado que esté comprometido con el desarrollo de competencias.

Cada vez hay más autores que subrayan la necesidad de la generación de conocimiento en el sector público, a través de la adquisición, fusión, adaptación y creación de redes del conocimiento y comunidades de práctica.

La gobernanza, por su parte, como un nuevo paradigma que reclama la participación de diferentes actores en la gestión de los asuntos públicos, también exige la capacidad de comprender, justificar, comunicar, evaluar y rendir cuentas respecto de la intervención del sector público en la atención de los problemas y necesidades.

Lo que sostengo es que el imperativo de gobernanza y las circunstancias en que se desempeña el servicio público en la actualidad exigen que los servidores públicos, particularmente los que se ubican en el nivel directivo, estén actualizándose y especializándose profesionalmente y que, hagan de su estudio un esfuerzo constante de generación y divulgación de conocimiento.

Es en esta óptica que se requiere de una academia como la IAPAS, que permite el encuentro, intercambio y discusión de los problemas públicos, con información sólida, trabajos bien fundamentados, de altísimo nivel y motivados por una ética en que los autores se empeñan en vincular teoría y praxis.

Esto es algo que caracteriza el trabajo que tengo la satisfacción de presentar, *Ética en el margen de las políticas públicas* del Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez quien es un miembro de número de la IAPAS. La investigación que aquí se presenta ha sido materia del Programa Posdoctoral Educación Superior y Políticas Públicas Comparadas, que fue acreedor a una evaluación sobresaliente y ahora tenemos la oportunidad de dar a conocer.

La categoría bondad rebasa los conocidos fundamentos de las políticas públicas. Digamos que si nos preguntaran si determinada política o todas en general buscan el bien, responderíamos que sí. Pero si la pregunta fuese si están bien, probablemente responderíamos que no, por tal o cual motivo. Pero, al responder si una política está bien, le subyace una comprensión esencial y abstracta de que existe un bien que persiguen.

En la *Ética* a Nicómaco, Aristóteles pone un ejemplo con el pienso que todos podemos sentirnos identificados: saber qué es el bien y no hacerlo es equivalente a sentirnos enfermos, ir al médico, recibir su receta y no tomarnos la medicina. La ética es algo que no importa saber, sino hacer. Pero hacer es algo que no resulta sencillo porque, como nos explica Serrano, las cosas no son blanco y negro, bien y mal, sino una incontable gama de grises.

Serrano nos invita a una lectura tematizada que supone la aplicación de criterios y métodos éticos aplicados a escenarios particulares que confrontan los hacedores de política pública: la ciencia, la economía, la educación cívica, el manejo del espacio público, el combate a la corrupción, la diversidad cultural, etcétera. Si los consideramos éticamente, más allá de que podamos partir de un acuerdo básico sobre éstas, el hecho es que cada tema entraña un debate ético. A esto se dedica nuestro autor, a abordar debates que normalmente se evaden.

Estilísticamente, esta obra genera satisfacción al lector, quien va ascendiendo como en una montaña rusa, para después ir recogiendo en

cascada una serie de conclusiones y recomendaciones que se vuelven categóricas gracias a su estilo y argumentación sólida, ordenada y de conclusiones contundentes. No tengo la menor duda que la obra del Dr. Serrano, será de un amplio interés para la función pública y para la academia, tanto en un plano nacional como internacional.

No me resta más que brindar un amplio reconocimiento al autor de esta obra, por sus propios méritos y por la contribución que hace al desarrollo de las ciencias político-administrativas y visión de futuro. Le deseo la mejor de las recepciones y un merecido éxito para su trascendente trabajo.

Ciudad de México, abril de 2018

Dr. Roberto Moreno Espinosa
Presidente del Consejo Directivo IAPAS

Prólogo

La ética no es un término elusivo, ni existen tantas éticas como grupos o pueblos existen porque por sus principios teóricos, así como por sus aplicaciones la encontramos en la condición humana de manera magnética y convergente en la continuidad de la historia, aún antes de Aristóteles y abarca una tendencia repleta de mil episodios que confrontan a la humanidad entre el ser y el deber ser.

La permanencia de la ética tiene, en efecto, alegorías caballerescas porque tiene linaje, tradición y permítaseme decirlo, estética. De ahí que la obra que el lector tiene en sus manos es un excelso tratamiento de la ética como filosofía y como ciencia en la concepción, definición y aplicación de las políticas públicas.

Se trata de un libro original por el trato y el tratamiento de dos conceptos convergentes *ética* y *políticas públicas*. El trato es una traza de gentil orden lógico dada la selección de filósofos que Serrano invita para desplegar ideas emblemáticas de pensadores que nos heredaron fundamentos acerca de la ética. El tratamiento porque nos ofrece una serie de afortunadas aproximaciones que señalan el Norte cardinal de la política pública y la complejidad en la toma de decisiones que implican gobernar de frente a la sociedad.

Para nuestra fortuna, Serrano utiliza un lenguaje sutil, revelador y fenomenológico. Lo cual hace de la lectura de sus ensayos una serie de relatos desafiantes a los problemas que hoy nos confrontan. Por un lado en demandas y necesidades sociales, y por el otro, en decisiones económico-administrativas de los gobernantes. Por eso el contenido de su trabajo —lo anticipo— es una reflexión de los significados de las pluralidades y las contradicciones que amenazan al futuro.

Al leer cada uno de los ocho capítulos lo que encontramos, además del hilo conductor que precisa el nombre del libro, es una permanente relación de concordia entre el primer apartado con los restantes siete, ya que el autor permanentemente se pregunta y se responde qué es y para qué sirve la armonización de la ética con las políticas públicas. Por eso el libro es una sumatoria de cuestiones tales como por qué hacer y de qué manera aplicar la ética en la autoctonía de la realidad social.

De entrada, Serrano propone soluciones valorizadas de lazos históricos y nos plantea un diálogo serio y libre de adivinanzas estériles que sólo especulan. Él sabe que las ciencias sociales están inmersas en principios y proposiciones repletas de variantes que condensan lo que es el hombre, su entorno y la cuestión social.

Por eso el capítulo 1 intitulado “Ética y metodología aplicada al diseño de políticas públicas” consiste en “proteger el interés ético en situaciones donde no existen ni bienes ni males puros, sino que la acción es necesaria y al mismo tiempo representa un costo de oportunidad”. De ahí que explique la naturaleza del problema ético, su dilema, los métodos y consecuentemente, cita la esencia de algunos de los fundamentales exponentes del tema, Kant, Max Shiler, John Stuart Mill y el utilitarismo, Carol Gillian, John Rawls y Habermas. Se trata de una selección cuidadosa y las referencias son minuciosas, pues lo que Serrano demuestra es que el proceso de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas se beneficia al combinar inteligente y políticamente los asuntos públicos con la ética.

El capítulo 2 “El manejo del espacio público como instrumento de política ética” deslumbra por los vocablos insertados *política ética* como una unidad léxica que transita dialécticamente en el espacio público. En otras palabras el concepto cualitativo de la racionalidad, además del cuantitativo por supuesto, implica una madurez de la cultura política ciudadana que hace posible que el ámbito público sea una plaza de organización colectiva responsable.

De ahí que la política ética preserve autoridad moral, así como deberes y derechos que abarca a todos los actores y no sólo a los servidores públicos. Por lo mismo la obra narra con objetividad crítica la experiencia de *Formar Ciudad* en Bogotá, Colombia y la modalidad regulatoria a lo que denominamos usos y costumbres. Así, los atributos de la norma, léase noble y digna de cumplimiento, señala el valor de la autonomía a la que yo califico como el ejercicio responsable de la libertad con poder.

La propuesta del capítulo al asumir el reto de la armonización y la regulación como factores de cultura ciudadana y las argumentaciones convenientes de respeto a la ley y a la cultura de la legalidad, sorprende por su claridad.

Posteriormente, el tercer apartado de la obra “Propuestas en torno a una política pública que responda a la necesidad de promover la educación cívica y ética en México” es un posicionamiento audaz de Serrano, pues lo hace con gallardía y considera que es una oportunidad al desarrollo de los valores nacionales. Consecuentemente, define el problema, señala a los actores relevantes y con base en datos estadísticos argumenta a favor de su propuesta; incluso va más allá al sugerir al lector una Agenda de reformas jurídicas e institucionales así como una propuesta multiprogramática de política pública.

Se trata de un planteamiento que destaca a La Educación como el elemento fundamental para el desarrollo de una sociedad, la mexicana en este caso. Es más, señala el autor “El descuido de la educación cívica y ética se prueba de manera directa pues de alguna manera la preocupación por el tema está presente en las diferentes directivas de la educación. Se evidencia además mediante conductas tales como la debilidad de la democracia y la baja participación política. Lo cual es un claro fracaso si se observa el escaso aprecio que le asignamos los mexicanos a la democracia, ante las incongruencias entre lo que se dice saber y entender y lo que realmente se practica”.

No obstante lo anterior, Serrano es optimista y termina el apartado mediante una afirmación plausible y a la cual me adhiero: “la enseñanza de la ética y el civismo es necesaria y posible, tanto desde un punto de vista: técnico, económico, jurídico y administrativo; como desde un punto de vista político (partidista o ideológico, grupos de interés) y ético.”

El título cuarto del libro “Control interno, ética y combate a la corrupción” trata acerca del problema que existe entre los mecanismos de control interno y las exigencias de la ética aplicada en el servicio público. El autor nos introduce al tema de manera directa al describir algunos conceptos del control y la historia reciente de la Secretaría de la Función Pública. Posteriormente precisa la Normativa para el Control Interno, su modelo estándar, la valoración del modelo, los sistemas normativos y el control de la conducta, pues la intención es proponer un Modelo Inteligente de Control Interno.

De hecho el apartado es rico en gráficas elaboradas por el autor y de otras fuentes, pues su intención es visualizar y prevenir la corrupción, combatirla y hacer ver los riesgos y graves consecuencias que ésta ge-

nera. Lo cual es fundamental si de Administración Pública y Ética se está hablando. Es más, el capítulo pone el dedo en la llaga al acertar que los “controles suponen que los servidores públicos no necesariamente hacen lo que se les indica, sino lo que se les controla. Lo cual no significa que los servidores públicos incumplen a cada instante con sus responsabilidades, porque si esto fuera así, la abundancia de desconfianza se convertiría a su vez, en una sobre abundancia de controles”. El argumento tiene peso porque en efecto, como sea, el aparato administrativo ofrece resultados.

El capítulo es singular debido a que toca lo sensible y lo comprensible, así como lo concreto y lo abstracto del eje de la ética y la corrupción. El apartado por lo mismo es sistémico, coherente y significativo para la vida social mexicana que hoy parece imposibilitada de postular un lugar en la historia del combate a la corrupción.

La quinta unidad “Análisis ético, racionalidad y distribución públicas” es el reflejo de una profunda deliberación y construcción que implica la racionalización de utilidades de la agenda política y la dificultad de elegir en condiciones de información incompleta. El problema puede llegar a ser más grave si lo vinculamos con la justicia distributiva en cargas y beneficios en una sociedad como la latinoamericana.

Serrano condensa en este capítulo mucho de su sabiduría y de su formación. Al leer sus ideas y sus trazos, rápidamente identificamos su erudita cultura debido a la influencia de autores clásicos y del Siglo de las Luces, pues perfilan su biografía y su noble carácter. El planteamiento que retoma de Montaigne entre libertad o igualdad lo trae al Siglo XXI y nos propone “una metodología ética propia para el análisis de las políticas públicas”. Es más se apoya en la filosofía aplicada a fin de articular conceptos sustantivos con decisiones prácticas de política pública sin pretender sugerir principios normativos para el Estado. De ahí que asiente el bien común como objetivo de las políticas públicas, explique la política como mecanismo generador de elecciones y, consecuentemente despliegue tres dificultades que enfrentan éstas: su formulación y utilitarismo; la racionalidad y acceso a la información y, los efectos distributivos y redistributivos.

Se trata, a mi parecer, del capítulo más complejo y desafiante debido a los ejemplos prodigiosos y a las incesantes repeticiones en búsqueda y procuración del encuentro con el bien común.

El trabajo es inquisitivo, creador y apasionado por lo que el capítulo tiene eco en la intuición política del lector. Cada párrafo y cada línea reflejan el ambicioso ejercicio de Serrano Sánchez de imbuirnos de ética, de ciencia ética, de teoría ética, de ética aplicada, de ética política y de política ética. Lo hace porque sabe acerca de la terca historia de la humanidad plagada de reflejos acerca de nuestra incapacidad de ser firmes ante la honestidad. Estamos teñidos de platonismo y aristotelismo, pero insuficientemente; por eso el enérgico trato analítico del autor al estudiar las estultas decisiones que los gobiernos latinoamericanos han tomado en materia de inversión y gasto social con sus inequidades y desigualdades socio-económicas.

Permítaseme citar “el hecho de que los objetivos de crecimiento y eficiencia económica son necesarios pero no suficientes para un estado de justicia y bien común. Las acciones redistributivas no están generando los efectos deseados ni en su magnitud ni en su dirección, lo que exige una seria reflexión, sobre todo para los economistas positivos y para los administradores públicos respecto a las políticas públicas que practican en el continente desde hace más de 20 años”.

El capítulo 6 “Líneas para el desarrollo de la ética de la ciencia” parte de dos supuestos a decir del autor “que la ética lejos de ser una utopía es aplicable si se le comprende correctamente y sin prejuicios y que la ciencia es un producto artificial del ser humano, es un esfuerzo social y por lo tanto un acto político que debe regirse por reglas éticas y jurídicas”. El talante indomable, efusivo y de acción de Serrano Sánchez queda plasmado en sus escritos y, por supuesto, en este libro. Ahora bien ¿por qué aludo a esos atributos del autor? porque además tiene un sensible talento para influir en el lector lo cual es demostrable en este apartado ya que explica lo complejo de la relación entre la ética y la ciencia y su relevancia significativa en el comportamiento humano. Posteriormente nos recuerda de manera concreta la hermenéutica de la ciencia a fin de pormenorizar la relación dependiente en ambas esferas y sus resignificados cuando se trastocan y se trasminan.

El capítulo es denso porque abre el debate entre la axiología y el diseño experimental para dar paso acto seguido a la relación entre la axiología y el diseño tecnológico, así como las consecuentes dimensiones que eso significa al confrontar y contrastar la dualidad entre la ética personal y la ética institucional. De lo que Serrano deriva en la necesaria supervisión social sobre la ciencia y profundiza en la formación del público por parte del científico, pues ahí precisa el triple compromiso ético del científico: “en cuanto científico con la ciencia; en cuanto científico con la verdad; y cuanto a ciudadano con la procuración del bien común” El análisis de lo anterior cimienta el terreno con el propósito de abordar de manera concisa los nueve métodos éticos que aplica.

La reunión de ocho ensayos escritos bajo distintos tiempos, espacios y circunstancias y luego hacerlos converger armónicamente y con inteligencia en los márgenes de las políticas públicas es una tarea ardua y una encomienda colosal. Por eso es tan disfrutable el capítulo 7 “Multiculturalismo y defensa de los derechos de los pueblos indígenas” pues es un tema de encuentros de la conciencia con la justicia, la imaginación, el derecho y la fraternidad. Un pentágono, que si bien no lo trata así el autor, a mí como su lector me permite traducir analogías lingüísticas, etnográficas, arqueológicas e históricas de lo que concebimos como rasgos básicos de la triada civismo, civilización y cultura que son temas de fondo. La coincidencia no es fortuita pues se trata de un despliegue inacabable de razón lógica y utopía.

Es un capítulo que aborda oposiciones debido al carácter equivoco de las rupturas que el Liberalismo engendra en intoxicadas mediaciones arrojadas en falsos paternalismos.

La complejidad del tema de los Derechos Humanos es tratada con actitud crítica y pensamiento afable al discernimiento. Es más me quedo con la grata sensación de que la complejidad del tema será una oportunidad para que surjan nuevas antítesis y la humanidad avance en este rubro.

Finalmente, el capítulo 8 “Conflicto de interés cambio e innovación en las organizaciones” es sustancial y va más allá de la estructura clásica de la Teoría Organizacional. Las clasificaciones limitadas, así como los métodos y sistemas institucionales tienden permanentemente a

caer en algún error y por ende a crear y recrear nuevas relaciones e innovaciones. El asunto es tratado con originalidad filosófica y expone la base ontológica y el choque de valores en las instituciones, pues el conflicto de intereses desde la perspectiva del diagnóstico y el propósito de las organizaciones no es un asunto menor. De ahí que el autor analiza los procesos de producción, los tipos de relaciones y la sindéresis como base del manejo de conflicto de intereses. En otras palabras nos lleva a una inmersión a la Teoría de Toma de Decisiones y de Elecciones Razonables con base en el conocimiento y en la gestión del conocimiento.

Elegir y decidir una de entre varias opciones es un tema existencial, es cierto, y a la vez es un asunto social debido a subjetivismos, percepciones y recursos. Por lo que la aportación de la Ética Material de los valores es un tema tratado y combinado con estrategia y el equilibrio entre medios y fines. Es un capítulo de Inteligencia y de investigación que el autor trata con el fin de avanzar hacia el cambio y la mejora de las organizaciones sin perder de vista que la ética es un tema de correspondencia permanente.

Ética en el Margen de las Políticas Públicas es un libro de consulta y de reflexión, sobre todo porque cuando fijamos un margen en el mundo de las ideas o en la realidad tangible, lo que estamos haciendo es separar un espacio respecto del otro y simultáneamente unir dichos espacios.

Dr. Manuel Quijano Torres

Epílogo

El epílogo no es lo último, en griego *ἐπί* es estar por encima. El epílogo como algo que se pone por encima del discurso permite hacer como una valoración de conjunto o dar una impresión general de un relato. Es lo que me propongo hacer.

El Dr. Jesús Antonio Serrano es, desde hace ya más de veinte años, académico en reconocidas universidades donde se interesó desde un principio en la ética y sus aplicaciones. Como pionero del concepto ética de las políticas públicas, en 2001 publicó un libro con ese título y continuó trabajando en el estudio de diferentes asuntos públicos cuya característica es que reclaman una interpretación ética. De esos trabajos fueron resultando varios ensayos que fueron integrados en una antología que tenía visos para su publicación. Empero, grandes vicisitudes acompañaron esta obra, en dos ocasiones el trabajo íntegro y listo para su edición fue declinado por las instituciones a las que se había propuesto. Otras tantas veces fue necesario regresar al gabinete para replantear sus contenidos, su orden, actualizar referencias y datos.

Otros colegas y yo, que tenemos la fortuna de conocer al autor, consideramos que la obra merecía darse a conocer por eso, de nueva cuenta fue sometido a consideración de las instituciones de educación superior con las que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación ha venido trabajando en la especialización profesional de los servidores públicos que colaboran entre otras áreas de la Cámara de Diputados, en la Unidad de Evaluación y Control. Así fueron evaluados la calidad, disposición, fundamentación y contribución de esta obra para la referencia parlamentaria en el análisis de las políticas públicas, por lo que se resolvió su edición con los pies de imprenta que acompañan este libro.

Voy a parafrasear a Platón. No es de extrañar que exista cierto desconcierto con una obra que aborda un tema de referencia general, el de la ética, pero que busca aterrizarlo desde el mundo celestial de las ideas e irlo rastreando tanto en su presencia, como en sus implicaciones, en el mundo terrenal de las políticas públicas.

Ya en el libro I de la República de Platón se sostiene un acalorado debate entre Sócrates y Trasímaco respecto a la supuesta dualidad que existe entre el bien como una buena intención y la utilidad necesaria para el poder y su ejercicio. Con agudeza Sócrates nos hace notar que el bien no pertenece sólo al cálculo de utilidad parcial, sino a una visión general (que ahora llamamos holística) de las condiciones que hacen a un Estado viable, gobernable y próspero. Con ello se anticipaba a un concepto imprescindible y de amplia aceptación en nuestro tiempo como es el de gobernanza.

Afortunada o desafortunadamente el debatir asuntos éticos queda siempre expuesto a dos simplificaciones que impiden entrar al logoi de la ética y que, a pesar de sus distancias, terminan convergiendo en lo mismo: la idea de que estos son asuntos privados y que deben quedar en las conciencias, ajenos a la vida pública, por una parte y, por otra, la postura de que son cuestiones conceptuales, que requieren precisión analítica, y que están reservados a la exégesis de los especialistas.

Al escribir una *Ética en el margen de las políticas públicas* el autor nos provoca en los dos sentidos, porque al mismo tiempo quiere ver lo que está por fuera de la vida cotidiana, fuera de las vicisitudes seculares que acompañan las decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas como una especulación teórica, como una reflexión humanista y, por otra, las ideas que reclaman leerse y entenderse desde dentro del gran libro de la vida diaria. Estar en el margen es estar un poco en los dos lados, porque no se dice que esté al margen, por fuera o por dentro, sino en ambos planos. Estar en el margen también nos establece que existe una delimitación. Por lo tanto, que las políticas públicas no son carentes de delimitación y que ésta viene siendo la ética.

Como en su momento ha dicho Serrano, las políticas son éticas o no son políticas. Puesto que todas ellas tienen un objetivo que debe ser ético materialmente, o sea, un bien que buscan alcanzar y, por otro deben ser éticas en la forma en que se construyen y se implementan.

Quiero referirme también a la confianza y a la integridad como norma para el servicio público. La confianza se construye, entre otras cosas a la integridad que caracteriza las relaciones sociales e interpersonales.

A ese respecto quiero referirme a Fredrik Galtung, fundador y presidente de *Integrity Action*, una ONG británica que está dedicada a proyectos de desarrollo social.

Su experiencia acredita la perspicacia con la que trata el tema integridad. Galtung comienza reconociendo definiciones que no nos ayudan, por ejemplo, equiparar integridad con honestidad, confiabilidad, ausencia de corrupción, congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, cumplimiento de la ley. Aunque no son incorrectas el inconveniente que tienen es que no nos permiten operacionalizar.

Su idea es que la integridad es el conjunto de características de una organización que mejoran la confianza y justifican la confiabilidad ante los participantes. El primer elemento es dado subjetivamente, uno tiene confianza en; pero el segundo es más objetivo, pues es la condición de ser acreedor de confianza.

La operacionalización de la integridad, como propone Galtung, se desborda en cuatro dimensiones, a saber:

- a) Rendición de cuentas: estar sujeto a que otros revisen nuestras actuaciones.
- b) Competencia: efectividad en nuestro trabajo
- c) Ética: actuar con honorabilidad y sentido del bien común
- d) Control de la Corrupción. Como una tarea explícita e intencional.

La relación de estos factores se representa como una ecuación y se ilustra de la siguiente forma:

$$\text{Integridad} = \text{Rendición de cuentas} + \text{Competencia} + \text{Ética} - \text{Corrupción}$$

La integridad no reemplaza a la ética, como tampoco la legalidad. Cada una de éstas es necesaria y ocupa su propio ámbito. La ética es un factor de nivel más profundo.

En una sociedad plural, la ética apela a la aceptación personal de un nivel de exigencia elevado para actuar buscando siempre lo mejor. La ética busca aquellas condiciones básicas para el reconocimiento y respeto de la diversidad y de la necesidad de establecer acuerdos indispensables para la convivencia y el desarrollo.

Me permito citar un oportuno párrafo del estudio realizado por la OCDE del Sistema Nacional Anticorrupción,¹ en el que se subraya la relación entre integridad y ética:

Cultivar una cultura de integridad en el sector público requiere la definición de valores comunes con los que todos los servidores públicos deben adherirse así como estándares concretos que necesitan aplicar en su trabajo diario. Los códigos de conducta son esenciales, aunque no el único instrumento para establecer y comunicar los valores de integridad a lo largo del sector público, incluyendo los de imparcialidad, legalidad, transparencia, honestidad y profesionalismo.

Todos estos planteamientos relativos a la necesidad e importancia de la integridad se corresponden a la parte formal de la ética en el sector público. Por otro lado encontramos su dimensión metodológica, que tanto ha interesado al Dr. Jesús Serrano. La metodología de la ética aplicada a las políticas consiste en reglas de decisión relativas a la asignación de costos y beneficios, ya que ni las reglas de la eficiencia del mercado, ni las reglas del derecho representan las ambivalencias que guardan las políticas públicas ya que estas intrínsecamente son redistribuciones de cargas y beneficios. Así como a todos gusta recibir, a nadie hace feliz pagar.

Los procesos electorales generan la impresión equivocada de que es posible para los gobiernos incrementar los beneficios, sin aumentar las cargas.

Un aspecto elemental en las reglas de la gestión pública será la ética de las políticas públicas como una capacidad de racionalizar los costos sociales implícitos en la creación de valor público.

Además de congratularme por este celebrado libro, quiero asumir la invitación que nos hace el autor para comenzar implementando estas reglas para la aplicación material y formal de la ética en el margen de las políticas públicas.

Dr. Alejandro Romero Gudiño
Titular de la Unidad de Evaluación y Control
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior
de la Federación

1 OECD(2017), *Integrity Review Highlights*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/mexico-integrity-review-highlights.pdf>

*A mi hijo Eduardo,
por sus luchas
y sus sueños*



Introducción

Este libro trata de la importancia y aportación que tiene la ética para la comprensión de los asuntos de política pública en diversos terrenos. El manejo de tales asuntos nos es familiar mediante objetos disciplinares como el económico, el jurídico y el político. Aquí se expone la importancia que tiene la ética para la comprensión de tópicos de interés común, pero también se destaca la aportación práctica que puede hacer la ética. La comprensión de la naturaleza de lo que está en juego y su significado social ocupan un lugar prioritario a la hora de buscar las relaciones causales, la importancia política y las alternativas para el manejo y solución de los mismos. Entender la eticidad de los asuntos públicos ofrece un enfoque complementario que puede ser adoptado para renovar las instituciones, organismos y políticas públicas de manera que puedan cumplir más eficazmente sus propósitos tanto en lo económico, como en lo político (gobernabilidad democrática) y en la gestión sistémica de las organizaciones.

La ética de los asuntos públicos es una cuestión eminentemente práctica, no se presenta como una cuestión especulativa, ni tampoco subjetivista. En una sociedad plural y secular se requieren bases comunes para el entendimiento y la operación compatible con los intereses legítimos de los ciudadanos y stakeholders. Los tomadores de decisiones operan bajo una pléyade de preconcepciones valorativas que les hacen inclinarse en pro de ciertas opciones en lugar de otras bajo el supuesto de que son mejores. ¿Este es un supuesto gratuito o hay realmente un fundamento para estimar la preferibilidad de las opciones?

1. ¿Por qué la ética es un asunto público?

Los asuntos públicos, es decir, aquellos que se presentan o atañen de alguna manera a las sociedades en cuanto tales y que por lo tanto tienen una dimensión política, decimos que poseen también un significado ético. Podemos invertir la cuestión y preguntar por qué los asuntos públicos son políticos. Para responder tenemos que dilucidar la naturaleza del fenómeno político o de “lo político” como adjetivo. Para algunos politólogos, como Schmitt, lo político es resultado de

la afirmación de la fuerza como generadora de derecho. En esta definición se perciben ciertos ecos nazis y llama la atención que no se desate una justificada preocupación al respecto. En la ciencia política clásica lo político es reflejo tanto de la naturaleza social del ser humano como de la razón como suprema estructuradora de las sociedades, ella las dota tanto de finalidad como de límites que se formalizan en el aparato legal.

Llamamos político a un asunto público que consiste en la resolución justificada, racional o deontológica [de hecho es todo eso simultáneamente] de la distribución de títulos, propiedades, bienes, derechos, obligaciones, prerrogativas o penalizaciones a uno o varios sujetos en cuanto pertenecientes a una comunidad humana relacionada social y culturalmente.

Solucionar políticamente un asunto implica entrar en una dinámica de negociación mediante la argumentación en la que triunfa una transacción entre legítimos intereses o atribuciones de derecho a beneficios y la asignación de costos sociales. Los actores sociales se reconocen a sí mismos como poseedores de un interés legítimo a tener participación en determinados beneficios generados socialmente y los reclaman. Pueden además cuestionar la atribución de costos respecto a los beneficios generados socialmente. Se aprecia entonces que, desde el punto de vista de otros, es necesario pedirme una contribución al logro de metas sociales y que debo reconocer la legitimidad de las mismas, afecta entonces el goce de mis derechos a bienes, rentas y patrimonio, entre otros. Aparte, reclamo una participación en los beneficios que los demás deben reconocer como legítima de mi parte y por lo tanto se asignarán bienes, rentas o el goce de derechos correspondientes.

Actuar unilateralmente sin haber conseguido el reconocimiento de la legitimidad de las pretensiones es un acto antipolítico, que puede sencillamente ser ofensivo o llegar en el extremo a ser criminal.

La argumentación es indispensable para obtener este reconocimiento recíproco, aunque no sea ni un ejercicio directo ni explícito. La sociedad es un conjunto de mediaciones e instituciones destinadas a operativizar la participación individual en los bienes comunes, sin que sea necesaria la argumentación directa, ni repetida. Contar con un acta

de nacimiento, una credencial para votar o una licencia de manejo, una constancia de pago del predial o de tenencia, implican tanto una contribución como un derecho con implicaciones bilaterales.

La ética entra en juego cuando se tiene que responder por qué es legítima la asignación de costos o beneficios que se ha reconocido. La aceptación de “la distribución” implica que se ha hecho razonable y lógica en determinadas circunstancias. “La distribución” es justa o injusta, debida o indebida. Hay por lo tanto un juicio de valor que se sostiene por la aplicación de la ética. Hay algo en la relación y en la pretensión del sujeto que se puede juzgar como justo o debido.

El positivismo jurídico toma esta pretensión como una cuestión hipotética, es decir, dada la aparición de un derecho “X” legalmente consignado y reconocido, entonces se dice que es legítima la pretensión “Y”. En ello hay, no obstante, una petición de principio, pues entonces el problema se desplaza al nivel de por qué se consideró necesario y legítimo tipificar en la ley determinado hecho para que fuera derecho. La única alternativa que evita volver a traernos a la ética es que se trate de un acto de fuerza. Es decir el que tiene la fuerza establece el derecho, no porque sea racional e intrínsecamente legítimo, sino porque así conviene a sus intereses. Aunque el positivismo jurídico no encuentra problema en aceptarlo, en realidad esta conclusión es la misma negación del derecho.

Una importante discusión en el México de los años 2000 es el papel político que debe ocupar el derecho. Pues el gobierno ha priorizado el manejo “jurídico” de asuntos que representan lo que aquí se discute: asignación o reconocimiento de la legitimidad de pretensiones respecto a derechos y beneficios. Algunos de estos casos, enormemente conflictivos fueron los del aeropuerto en Atenco y la recuperación de cuerpos en la mina Pasta de Conchos, por mencionar solo algunos. En todos estos casos el manejo propiamente jurídico se vio rebasado por la movilización de actores sociales con una agenda denominada “política”. Si, como dijo Clausewitz la guerra es la política por otros medios, yo podría parafrasear que la vía judicial es la política por uno de sus propios medios, y valga decir, aun la guerra se tiene que justificar como una cuestión de deber ser, lo que la coloca como un ejercicio político y ético. El necesario uso de la fuerza del Estado para

contener la violencia delictiva y el crimen organizado es claramente un ejercicio de ética política y sujeto a los límites que el derecho y la legitimidad otorgan bajo la presunción de inocencia y el respeto a las garantías individuales.

La ética es un asunto público porque está a la base de toda distribución de beneficios o cargas asociadas a derechos o bienes públicamente generados. Es la respuesta a la necesidad de justificación de una distribución dada. Interesa a todos los ciudadanos la validez y claridad de los derechos que les están siendo reconocidos o que pretendan que se les reconozcan y la efectividad de los mismos.

La ética es un asunto público porque la política es arte de la negociación mediante la argumentación y para ello requiere de la razón como garante de sus conclusiones. La razón entonces es la afirmación de la eticidad de pretensiones que se consideran justas o injustas.

Siguiendo en este punto a John Rawls, la justicia es materia de la política, mientras que el bien es materia de la moral. La moral es el bien como una idea o un sistema de ideas de lo que es bueno bajo determinados supuestos.¹ La justicia como condición pública y vinculante de la racionalidad e imparcialidad de una distribución se llama ética (cfr. RAWLS J., *Teoría de la Justicia*).

Algunos no tienen clara la diferencia entre ética y moral, ni el sentido profundo que tienen y por lo tanto omiten la aplicación, importancia y necesidad política de la ética. Incluso se ven como términos incompatibles e inaplicables. Nada más lejano a la realidad.

1 En un sentido menos preciso, justicia y bien tienen que identificarse, pero en este caso, el bien no estaría condicionado a determinados supuestos, sino al rigor sistemático de todo el orden social. En Rawls es clara y justificada la distinción. En términos estrictos y de una metafísica política no pueden distinguirse. Rawls niega expresamente esa metafísica. (Cfr. Rawls, J. (1985). "Justice as fairness: political not metaphysical". *Philosophy and public affairs*, 14(3), Princeton).

2. ¿De qué ética estamos hablando?

La ética pública aparece como una necesidad en el ámbito social que tiene que responderse constantemente preguntas relativas a la racionalidad y legitimidad humana de determinadas decisiones que en último término tienen que resolverse mediante juicios de derecho (no en un sentido jurídico sino más amplio). “Tengo derecho a W” no es suficiente sin el “porque...”, “dado que...”, “es correcto que yo...”, “en estas circunstancias”...

La ética es la ciencia y el arte de elegir y obrar de lo bueno lo mejor. Consiste en ejercer la libertad con responsabilidad y de manera socialmente compatible. También es el recto uso de la razón para encontrar la correcta distribución de los costos (o males) vinculados a la consecución de fines legítimos (Cfr. Tomás de Aquino, *Suma Teológica*, II-II q. 64).

La ética es válida públicamente porque se sostiene en argumentos públicos y discutibles para alcanzar conclusiones vinculantes en virtud de la racionalidad de sus pretensiones. La ética se distingue claramente de la moral o del imperativo hipotético que establece la obligatoriedad limitada a la situación en que se cumplen determinadas condiciones o válida para el que pretende un fin que necesariamente se ha de seguir de una conducta determinada, pero que no puede considerarse debido u obligatorio para un sujeto que no se proponga el mismo fin (Imperativo hipotético en Kant I., *Crítica de la Razón Práctica*).

Siguiendo a Hegel, la ética es una de las cúspides de la racionalidad, porque en la medida en que es razón-práctica, sintetiza en sí todo el aparato de conocimiento de la realidad en una imagen sistemática en la que un orden aparece y además, incorpora el elemento práctico que impone obligatoriedad a lo racional en el hacer particular y en el Estado (cfr. Hegel, *Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas en Compendio*).

Esta concepción de la ética se contrapone a una idea privatista y solipartista en la que cada sujeto pone frente a sí una imagen del mundo ante la cual se considera obligado, siendo entonces que no existe en el fondo ninguna obligación sino anuencia libre. Este fenómeno no constituye un matiz de menor importancia, sino por el contrario, una deformación

del significado de la ética como norma obligatoria surgida de la objetividad. La aceptación de la obligación es libre en cuanto que la razón es libertad como la sinrazón es negación de la libertad. Frente a la verdad no somos libres pues su validez resulta por sí misma, pero esto no equivale a negar la libertad de la persona, quien de hecho ejerce su libertad constantemente al tener que adecuar sus elecciones a fenómenos que son verdaderos en sí y poseen una validez intrínseca, pero que tienen que ser valorados y jerarquizados de manera sistemática comparándolos entre sí. En ello existe libertad y ejercicio de la razón.

3. ¿De qué forma la ética incide o transforma o puede transformar los asuntos públicos?

La ética pública no es y no debe tomarse como un ejercicio teórico y de mero análisis esquemático, una especie de *blueprint* o diseño maestro ideal, sino como disciplina práctica.

La ética aplicada es el ejercicio de la prudencia a la toma de decisiones reales respecto a fenómenos reales con consecuencias reales. La prudencia estima tanto los efectos esperados como sus implicaciones en términos de valor, esto es, las consecuencias de las acciones humanas como deseables y preferibles, respecto a las indeseables o menos preferibles.

Al responder la pregunta por qué elegiste “X” en lugar de “Y” tenemos que responder mediante la justificación de la superioridad de “X” respecto a “Y” en “Z” aspectos. No se trata y casi con seguridad no encontraremos una “X” que sea superior en todos los aspectos a “Y”, por eso tenemos que aclarar por qué el aspecto “Z” es relevante a la hora de elegir entre “X” y “Y”. Pongamos un ejemplo: considero la compra de un automóvil, existen varios modelos disponibles y entre ellos puedo considerar varios aspectos como seguridad, economía, estética de la línea, espacio. Finalmente tengo que comprar uno, aun si tuviera mucho dinero, no tendría mucho sentido tener un garaje con 5 o 6 automóviles si finalmente voy a emplear uno o dos. ¿Por qué es relevante un aspecto para escoger? ¿Qué aspecto voy a preferir de entre todos? La prudencia me aconseja que si lo que quiero es seguridad no me voy a dejar llevar por la economía, pues un auto de mala calidad o endeble en

sus materiales no me garantizaría seguridad. En estas consideraciones la escasez ocupa un lugar central. No existe el automóvil que satisfaga todos los aspectos que yo podría desear a la vez, por lo tanto tengo que discriminar lo que significa saber no sólo por qué elijo sino, lo que es más importante, por qué no elijo determinado aspecto.

Las instituciones, como por ejemplo las políticas de combate a la corrupción, de fomento a la ciencia y la tecnología, de protección a la mujer contra violencia de género, el derecho a decidir en materia de bioética, el manejo sistémico de intereses dentro de organizaciones, entre otros temas que son materia de este libro, son mecanismos que ayudan a formalizar, hacer regulares y predecibles las preferencias, de tal manera que las instituciones de por sí, operan bajo criterios axiológicos y deontológicos. ¿Pero son conscientes de que poseen esta dimensión y que operan bajo estas bases? La pregunta se justifica porque la falta de consciencia no altera el resultado de una operación que puede estarse ocurriendo por consideraciones contables (de eficiencia productiva o administrativa) o por criterios de derecho positivo, sin que exista la toma de consciencia de que existe una dimensión más abarcadora y *sistemática* en la que los diferentes criterios de elegibilidad tienen que tomarse en cuenta en conjunto para satisfacer en último término su propósito.

La innovación ética puede beneficiar ampliamente a las instituciones estatales en los siguientes aspectos:

- a) Incrementa la legitimidad y por lo tanto las capacidades orgánicas para ejercer el poder en términos de gobernabilidad democrática. La ciudadanía reconoce la autoridad moral de sus gobernantes y acepta las medidas impulsadas por estos, bajo la premisa de que han sido adecuadamente planeadas, se han tomado en cuenta los intereses de los ciudadanos y de los actores sociales representativos y la finalidad contribuye a la consecución del bien común.
- b) Mejora la operación y funcionamiento de las organizaciones en la medida en que sus integrantes se sienten considerados y tratados como personas, es decir, como fines y no como medios para la organización. Con un mejor clima organizacional, el alcance de los fines de las entidades mejora tanto en eficiencia como en efi-

ca. El puro análisis costo/beneficio como criterio de eficiencia trata a las personas como medios y por lo tanto distorsiona la relación en la que los empleados o servidores son pieza clave, sujetos y actores corresponsables con el éxito de la organización y en ese sentido indispensables.

- c) Permite que las instituciones y organizaciones mejoren su operación porque identifican y hacen explícitos sus propósitos y por lo tanto pueden distinguir medios y fines, lo indispensable de lo superfluo y priorizar sus esfuerzos para alcanzar sus objetivos sustantivos (políticos) y no meramente seguir procedimientos burocráticos auto-reproductivos.
- d) Contribuye a una mejor operación jurídica puesto que el derecho puede ser visto como un medio para la realización de fines colectivos y como una garantía de respeto a los legítimos intereses de las partes. Adicionalmente contribuye a un acatamiento del derecho en su espíritu y no solo en su letra. Un desmedido o *irracional* (acrítico) seguimiento de la ley puede estar favoreciendo sencillamente la burocracia y la ineficiencia organizacional. Este desafortunado resultado también se obtiene por el crecimiento hipertrófico del aparato jurídico que entorpece el desempeño económico de los actores en algunas circunstancias, cuando la solución no está en crear nuevas leyes sino en dinamizar la operación ética de las organizaciones.
- e) La ética es constructora y desarrolladora de instituciones. Establece incentivos que promuevan conductas deseables por su mérito social, cultural, histórico y económico mediante el aprovechamiento del interés individual. Las conductas antisociales y destructoras de valor social que se valen de externalidades y captura de rentas, son desincentivadas al establecer costos o contribuciones por el consumo o aprovechamiento de estos beneficios, con lo que se remedian lagunas de justicia social.
- f) A escala general, permite que el Estado camine a la consecución del Bien Común, entendido como el conjunto de condiciones que garantizan que cada individuo realice sus propios fines y la sociedad en su conjunto disfrute de condiciones de libertad y bienestar para alcanzar metas colectivas o generar bienes comunes.

g) Correlativamente permite que cada persona en lo individual encuentre una posición en las distintas organizaciones (o empresas comunes) y a través de ellas en la sociedad; y haga una aportación que al mismo tiempo que construye el Bien Común, edifica y desarrolla su proyecto personal tanto en lo emocional como en lo económico (o temporal).

Aunque de suyo las políticas públicas tienen que ser éticas o de lo contrario no serían políticas, en la práctica no todas las políticas pueden considerarse éticas. No es lo mismo hablar de “políticas éticas” que “la ética de las políticas”. En el segundo sentido las políticas públicas son por naturaleza éticas ya que son medios que sistematizan el cumplimiento de los fines del Estado. Y ya que estos son en sí mismos bienes, como la libertad, la seguridad y el bienestar, son éticos. En cambio, una cuestión aparte y no tan fácil de resolver es si determinadas políticas son éticas o no. Como en todo juicio ético pueden o no serlo por su fin, por sus medios o por las circunstancias. Desafortunadamente existen políticas públicas cuyos objetivos son cuestionables, por ejemplo, la aplicación de la pena de muerte cuando es sabido que la mayoría de los sentenciados provienen de estratos socioeconómicos deprimidos y que sus sentencias suelen ser resultados de una mala defensa, mientras que otros pueden resultar libres por tecnicismos aprovechados por una defensa eficaz precisamente cuando un criminal cuenta con los medios para pagarla. En este terreno se pueden ubicar políticas como la de fomento a la ciencia y la tecnología que exigen definir para qué se hace ciencia y de qué manera sus beneficios pueden o no ser aprovechados por la sociedad, del mismo tipo es el debate que se da en materia de bioética, en donde encontramos puntos de vista irreconciliables basados en razonamientos incompletos o falaces.

En otros casos las políticas públicas pueden no ser éticas si los medios de que se valen destruyen más de lo que pretenden construir, por ejemplo las que protegen determinados sectores económicos bajo el supuesto de que al hacerlo contribuyen a un mayor bienestar agregado, pero que en realidad pueden haber resultado en el desplazamiento de los costos de subsidios en sentido de una pérdida de eficiencia neta. Si realmente su fin es de promoción, no basta que

sean buenas intenciones, sino que se fundamenten en estudios que permitan concluir si se trata de verdadero bienestar o más bien cavar un pozo para tapar un agujero.

Finalmente pueden encontrarse problemas de eticidad al estudiar las circunstancias o el *timing* con el que se implementa determinada política pública.

Lo que observamos con una óptica sistémica es que se obliga aplicar simultáneamente diferentes criterios de análisis en un juego verdaderamente interdisciplinario para emitir un juicio respecto a la eticidad de fines, medios y la forma en que son tratados los actores relevantes.

De esto último podemos sacar una importantísima conclusión: todo análisis ético aplicado a políticas públicas tiene que ser interdisciplinario y además tiene que recoger la interrelación entre fenómenos vistos como sistemas de relaciones. Actores/organizaciones, instituciones, decisiones/acciones y relaciones entre ellos forman parte de sistemas de sentido y performativos en los que no se puede determinar ni la eficiencia, ni la eficacia, ni el juicio de valor que les corresponda, si no se atiende al conjunto de elementos involucrados.

4. ¿Pueden ir los intereses éticos en contra de las políticas públicas?

Existen infundados temores respecto a la introducción del análisis ético al estudio y ejecución de las políticas públicas. Estas preocupaciones tienen que ver primordialmente con la extendida creencia de que lo ético es subjetivo e ideal y, por lo tanto, imposible de estimar, medir o aplicar. Otros temores son menos piadosos y recaen en la sospecha que el factor ético reducirá la eficacia económica de las organizaciones y sencillamente porque estrechará los márgenes de maniobra política para los que tendrían que incorporar ciertas restricciones a sus acciones.

Como he insistido líneas arriba, las principales aportaciones del análisis ético de las políticas públicas están en el incremento de gobernabilidad democrática. El tomador de decisiones está invirtiendo en su futuro al considerar los intereses de sus contrapartes políticas, con ello reduce

los riesgos de contestación o de parálisis ocasionados por movilizaciones en contra, las cuales aun sin lograr contrarrestar la posibilidad de instrumentar una iniciativa, pueden ralentizar su operación o disminuir el alcance de sus efectos, lo que de hecho es ya ineficaz e ineficiente. No se trata sólo de una pragmática del interjuego político, aunque puede verse así. Es también cumplir con el Estado y con la humanidad, promover el desarrollo del país y el respeto a las personas.

Tenemos todavía que profundizar la investigación para verificar los beneficios resultantes de las políticas públicas con enfoque ético. Hay evidencias, como el caso del manejo del espacio público en Bogotá, que apuntan a este tipo de enfoque y que será analizado en este libro.

5. Respeto a este libro

Algunos de los capítulos que comprenden esta obra ya han sido presentados como ponencias en congresos o han sido publicados en revistas, otros en cambio son inéditos, se ha respetado el estilo editorial original.

El primer capítulo, “Ética y metodología aplicada al diseño de políticas públicas” es inédito y ocupa este primer lugar para que el lector tenga los elementos teóricos que serán aplicados al análisis ético de las políticas públicas. Se exponen los métodos éticos como reglas de decisión aplicables a problemas prácticos y se da una aproximación a la dimensión política de los problemas o dilemas de decisión que deberán ser manejados y resueltos éticamente.

Una versión del segundo capítulo, “El manejo del Espacio Público como instrumento de Política Ética”, fue publicado en la revista *UIC Foro Multidisciplinario de la Universidad Intercontinental* (No. 9 julio-septiembre 2008). Aquí se presentan como punto de partida y en un caso práctico los elementos que traducen desde el concepto de una ética aplicada a la instrumentación de políticas públicas y de desarrollo social. Se hace un pequeño resumen de los resultados alcanzados y se proyectan estudios posibles para aprovechar el manejo del espacio público como instancia para la conducta legal y cívica.

Esta discusión se continúa en el capítulo “Propuestas en torno a una política que responda a la necesidad de promover la educación cívica y ética en México”, en el que se emplea la metodología de análisis ético

de políticas públicas, que insistentemente he propuesto y practicado, para concluir en la necesidad de poner en práctica determinados elementos que pueden contribuir a darle mayor peso institucional y proyección a esta área educativa en el ámbito formal. Por supuesto ofrece elementos para una discusión posterior. Este trabajo fue publicado en el libro *Educación y políticas públicas en México e Iberoamérica: contexto y tendencias*, bajo la coordinación de los doctores Roberto Moreno Espinosa, Mauricio Covarrubias Moreno y Mario Martín Bris, dicha publicación fue editada por la Universidad de Alcalá de Henares.

En cuarto lugar, se presenta el capítulo “Control Interno, ética y combate a la corrupción”, trabajo publicado en el tomo 3 del libro titulado *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*, coordinado por los doctores Alejandro Romero Gudiño y Leonardo Bolaños Cárdenas, dicha obra cuenta con la edición de la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Evaluación y Control.

El capítulo quinto, centra el interés en los asuntos de crecimiento económico y distribución de la riqueza en México. Para ello se vale especialmente de la aplicación del segundo principio de justicia de John Rawls, quien establece que sólo una distribución que cumple el óptimo de Pareto puede ser considerada justa. Los patrones de crecimiento económico en México demuestran que cuando el país crece la desigualdad social también y, por el contrario, cuando el país entra en crisis o disminuye el crecimiento la igualdad aumenta. Uno de los factores principales que contribuyen a invertir esta desafortunada tendencia es el gasto público social. Este trabajo fue presentado en el XIV Congreso Internacional de Filosofía, Mazatlán, México, 9 de noviembre de 2007.

El capítulo sexto “Líneas para el Desarrollo de la Ética de la Ciencia” aborda otro tema actual, el desarrollo científico parece autojustificado y sus dimensiones e implicaciones sociales suelen ser soslayadas y tomadas como rémoras a un proceso que algunos entienden como intrínsecamente deseable y hasta filantrópico. Con un enfoque crítico y metodológico se proponen algunos criterios que deben ser tomados en cuenta para arbitrar socialmente la investigación científica y prevenir potenciales efectos perniciosos y dejar apuntadas temáticas para la pro-

fundización de la investigación en este terreno. El trabajo fue una conferencia magistral dictada en la “Reunión extraordinaria de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología 2005” en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

El capítulo séptimo, “Multiculturalismo y defensa de los derechos de los pueblos indígenas” fue publicado en la Revista *En-Claves del Pensamiento* (No. 4, 2008). Aquí se discute la propuesta de derechos de grupo del autor canadiense y se refutan algunas de sus premisas, particularmente en lo que toca al intento de conciliación del liberalismo con el concepto de derechos de grupo.

Finalmente, el volumen cierra con el texto inédito “Conflicto de Intereses, Cambio e Innovación en las organizaciones” que es producto de un curso de Gestión Estratégica impartido por el Dr. Abraham Nosnik de la Universidad Anáhuac México norte. En este texto se busca aplicar el enfoque ético a temas de desarrollo organizacional desde la teoría de sistemas y la axiología de Scheler. El objetivo de eficiencia máxima es relacionado con objetivos de mayor alcance en la generación de valores. Con este enfoque se pretende una gestión organizacional dinámica, sistémica y más humana.

Quiero agradecer a varias personas que han hecho invaluable aporte a mi trabajo. Agradezco al Dr. Manuel Quijano Torres, reconocido académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública. Tuve la oportunidad de que dirigiera mi tesis doctoral y ahora me distinga con su prólogo a este libro.

Aprecio enormemente el respaldo del Dr. Ricardo Sodi Cuellar, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México, para la publicación del libro, quien también me distingue presentando la obra. De la Coordinación de posgrado en Administración Pública de la misma Universidad, agradezco al Dr. Rafael Paz del Campo, a las Maestras Aurora Gómez Camuzo y Karina Bidart, así como a la Dra. Dora García.

Por parte de la Academia Internacional de Ciencias Administrativas y Ciencias de Futuro, así como de la Universidad de Alcalá, España, expreso mi más profundo reconocimiento y gratitud al Dr. Roberto Moreno, Presidente del Consejo de IAPAS, así como a los Doctores

Mauricio Covarrubias, Vicepresidente, Dra. Adriana Plasencia Díaz y al Dr. Mario Martín Bris Coordinador de Investigación y Difusión Educativa de la Universidad de Alcalá.

Estoy en deuda con varios colegas que en varios momentos han leído y aportado ideas a este trabajo, me refiero al Dr. Alejandro Mújica Zapata, Dr. Abraham Nosnik, Mtro. José Angel Leyva, Mtro. Cuauhtémoc Miranda, Dr. Germán Vargas Guillén, Dr. Leonardo Tovar y Mtro. Alejandro Emiliano, todos ellos, distinguidos académicos en reconocidas universidades.

Por parte de la Cámara de Diputados agradezco el comprometido respaldo del Dr. Alejandro Romero Gudiño, Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como a su Presidente, Dip. Luis Maldonado Venegas. Agradezco la promoción editorial del Dr. Leonardo Bolaños, así como la revisión cuidadosa de la Lic. Liliana Hernández.

1

Capítulo

Ética y metodología aplicada
al diseño de políticas públicas

Mi punto de partida consiste en cierta concepción de la ética que como el arte de proteger el interés ético en situaciones donde no existen ni bienes ni males puros, sino que la acción es necesaria y al mismo tiempo representa un costo de oportunidad.

1. Naturaleza del problema ético

Hacemos ética para:

- a) Conocer mejor la realidad en cuanto a qué perfecciona a las cosas en el orden personal y social. Este conocimiento adquiere el carácter de deber-ser o bien.² [Dimensión teórica]
- b) La capacidad de realizar juicios prácticos que permitan responder qué debe hacerse para lograr los mejores fines, conforme a las circunstancias vigentes. [Dimensión teórico-práctica]
- c) El ordenamiento de la voluntad hacia esos fines (los mejores) mediante el adecuado uso de los recursos y medios disponibles. [Dimensión práctica]

El problema ético confronta la diferencia entre el bien técnico (eu-práxis) y el bien moral. La ética no aporta mucho si indica qué está bien hacer (efectivamente)... eso lo sabe el asaltante. La ética indica qué es bueno moralmente, es decir, mira todo el conjunto de una situación y un hecho: los fines, los medios, el agente o actor y los beneficiarios de una acción. Sólo al mirar la totalidad como sistema es capaz de determinar si algo es bueno en virtud de que perfecciona a sus actores y beneficiarios.

2 Al bien también le llamaremos verdad práctica. Habría que distinguirla de la verdad teórica. No es lo mismo lo que es, que lo que debe ser. Lo que es, incluye al crimen, la mentira, etcétera y aunque es una realidad no corresponde a una verdad práctica, término que reservamos sólo para aquello que debe ser: la honestidad, la verdad, etcétera. El conocimiento de la realidad —que incluye males morales— es por lo tanto la verdad teórico-científica.

Las situaciones de la vida diaria frente a las cuales tenemos que tomar decisiones, en la inmensa mayoría de los casos no pueden ser identificadas fácilmente sólo como malas o buenas moralmente. Tenemos diversos limitantes. Uno es el de la información, frecuentemente no contamos con toda la información necesaria para determinar si una acción será buena moralmente: como ejemplo está la comercialización de alimentos transgénicos; no hay pruebas de que sean nocivos para la salud, pero no podemos estar seguros, por eso ¿deben o no comercializarse? Otra limitante es la ambivalencia de la acción, que es benéfica para un agente pero perjudicial para otro, por ejemplo el costo de un tratamiento médico encarece la salud para el enfermo, pero permite que el médico trabaje en mejores condiciones: qué hay que hacer, ¿abaratarse los servicios, aun perdiendo calidad o mantenerlos caros, aunque el público no pueda acceder?

Un par de limitantes más son las consecuencias, ya sean imprevisibles o previsibles. En el primer caso, una persona quiere actuar bien, pero teme que su acción produzca resultados malos. ¿Deberá correr el riesgo? Por ejemplo si se quiere ser honesto con una persona diciéndole que se ve mal, ¿cómo saber si la persona lo tomará como una ofensa y se enemistará con nosotros?, ¿vale la pena el riesgo?

Las consecuencias previsibles no son más fáciles de manejar. Una acción claramente buena, puede venir acompañada de un efecto malo. ¿Deberíamos dejar de actuar, ya que sabemos de ese efecto malo? Por ejemplo: Un tratamiento contra el cáncer es necesario para una joven mujer, pero le va a producir infertilidad. Ella desea ser madre. ¿Debería preferir la maternidad aun a sabiendas de que podría morir de cáncer?

Este tipo de situaciones son el objeto concreto y verosímil de la ética. La realidad no es blanco y negro, bien y mal, sino que está plagada de matices y facetas que deben ser estudiadas, reflexionadas y esclarecidas para poder responder qué debe hacerse.

A la característica que consiste en la ambigüedad o polisemia de los actos humanos le llamamos dilema ético o moral.

2. Dilema ético

Un dilema ético consiste en una situación en la que se deben perseguir dos objetivos, los cuales son éticamente buenos en lo particular, pero que no pueden ser realizados o maximizados en conjunto.³ En esta situación nuestro objetivo es lograr un equilibrio óptimo del conflicto entre diferentes bienes, dado que todos éstos deben ser perseguidos pero tomados en conjunto no pueden ser maximizados.

El agente tiene que identificar claramente los bienes o tipos de bienes que tiene que perseguir para descubrir de qué forma, en qué aspectos y en qué grado pueden ser contradictorios entre sí. Por ejemplo; un bien que muchos persiguen es la comodidad y velocidad de transportarse en automóvil. También los ciudadanos desean un medio ambiente no contaminado, arbolado, etc. Es claro que no se pueden lograr los dos objetivos a la vez. O bien, las ciudades llegan fácilmente a un colapso si todos los ciudadanos se mueven en su coche o bien, los ciudadanos deben sacrificar su comodidad al emplear más bien el transporte público. El dilema moral representa que si se maximiza uno de los bienes, el otro se minimiza.

Thomas Green observa que no hay ninguna solución técnica que nos responda cómo resolver estos dilemas o cómo equilibrar los bienes en conflicto. Los problemas éticos son problemas prácticos, no teóricos.

«En estos días —cuando el regreso al paraíso parece a menudo ser visto como una dificultad técnica que pronto puede ser superada— es fácil imaginarse a alguien diciendo: «si tenemos una metodología sofisticada y la información suficiente, entonces podremos responder cualquier dilema que se nos presente».⁴ Quien piense así, comete un grave error, pues toma el dilema como un problema teórico y no como es, un problema práctico.

3 Green, T. "Policy Questions". (1994). *Education Policy Analysis Archives*, 2(7).

4 *Idem*.

Figura 1. Tipo de preguntas que debe formular el hacedor de políticas públicas

Preguntas administrativas	Preguntas éticas
¿Qué criterios se imponen para extraer del anonimato situaciones?	¿Qué sistemas de valoración (moralmente y trascendentes públicamente) determinan la construcción de la agenda?
¿Quién lo hace?	¿Qué títulos de legitimad validan al actor (estatal) para que sea precisamente él quien tome las decisiones socialmente relevantes?
¿Por qué decide lo que decide?	¿Qué carácter ético suponen las decisiones y acciones tomadas?

3. Una aproximación a los métodos éticos

A lo largo de la historia de la filosofía se han ido obteniendo importantes avances en el establecimiento de reglas o principios de decisión. En virtud de que la duda y los dilemas morales son constantes de la humanidad, las diferentes sociedades y pensadores han procurado aportar algo a la solución o al manejo de tales problemas.

La ética posee métodos para la resolución de controversias morales que son el resultado de los diferentes sistemas filosóficos de interpretación de la realidad. Entiendo por método ético una secuencia ordenada, lógica y pragmáticamente, de acciones del intelecto práctico, que permiten distinguir y ordenar un bien, o conjunto de estos, en cuanto mayor o superior frente a cualquier bien menor o inferior dado, con lo que facultan al sujeto para optar valiéndose de la *sindéresis*.

En general llamamos método a un proceso de etapas sucesivas e incrementales que permiten la realización de una meta previamente definida. Hay por tanto, un ordenamiento de medios a fines, que como decíamos anteriormente es una de las características de la prudencia.

El fin de cualquier decisión y acción es el bien conocido. En los problemas morales, se agolpan y aglomeran bienes o males conocidos, a tal punto que poder decidir se vuelve muy difícil, no sólo no hay respuestas obvias, sino que cada elección implica un costo, y los costos pueden llegar a ser apabullantes.

En esas circunstancias se aplican los métodos éticos, que corresponden al tipo de metodología de una disciplina práctica, se trata por lo tanto de reglas de decisión que hasta cierto punto se acercan a la técnica, pues constituyen etapas en un proceso de juicio orientados a la acción.

A continuación presentaremos de manera esquemática nueve métodos que pueden aplicarse, entre otras cosas para el diseño y análisis de políticas públicas:

Regla de Oro, Principio de Doble Efecto, Imperativo Categórico, Utilitarismo, Ética Material de los Valores, Ética Femenina del Cuidado, Principio Maximin, Ética del Discurso y Ética de la Responsabilidad.

3.1 Regla de Oro

El principio conocido como Regla de Oro suele citarse como “haz el bien y evita el mal” o “haz a los demás lo que quieras para ti”.

La Regla de Oro es a la vez un principio formal y material, en sus orígenes era entendido como una regla de conducta material, pues primero se definía el bien y luego se mandaba su cumplimiento.

En cuanto principio material de conducta, la Regla de Oro es un mandato formal de obrar el bien, no obstante, presupone el conocimiento claro del bien y del mal, lo que en estos tiempos parece tarea inabarcable.

Antes de dejar atrás este estudio de la regla de oro, conviene detenerse en sus condiciones operativas. Según se ha dicho, la regla representa un doble problema epistémico-práctico. El conocimiento del bien, ha quedado superado como problema a partir de la onto-ética aristotélica, quien identifica al ser con un objeto dotado de perfecciones en acto que son simultáneamente aptas para ser conocidas por el intelecto (verdad) y para ser apetecidas por la voluntad (bondad).

El problema entonces pasa exclusivamente al terreno práctico. Cómo y qué debe hacerse.

3.2 Principio de Doble Efecto

Como ningún otro, este es un principio ampliamente aplicable, en virtud de que con frecuencia las decisiones representan un costo de oportunidad, es decir, la necesidad de sacrificar un bien en aras de otro preferido. O en situaciones en que el mal es inevitable por lo que tenemos que optar por el mal menor. Son casos en que una conciencia interesada en obrar bien teme equivocarse y por ello puede detenerse escrupulosamente y dejar de actuar cuando debería hacerlo o está moralmente facultada para hacerlo en determinado sentido.

Formulado por Tomás de Aquino, el *Principio de Doble Efecto*, trata justamente del dilema moral. Efectivamente, es muy frecuente que nos encontremos en la necesidad de actuar, dando por supuesto que no actuar traería peores consecuencias, y que la acción requerida implica dos efectos, uno intencional, consciente y voluntario, otro involuntario e inevitable.

Puesto que el acto es libre, en apariencia somos responsables por el bien querido y por el “resultado colateral” involuntario de nuestra acción. No obstante, señala el Aquinate:

Nada impide que de un solo acto haya dos efectos, de los cuales uno sólo es intencionado y el otro no. Pero los actos morales reciben su especie de lo que está en la intención y no, por el contrario, de lo que es ajeno a ella, ya que esto les es accidental. (Suma Teológica, II-II q.64, a.7 sol.)

Por lo que concluimos que el bien se justifica a sí mismo e impone un criterio de proporcionalidad en los costos.

No confundamos este principio con el maquiavelismo, ramplón de “el fin justifica los medios” o el utilitarismo barato de “una causa justa vale la pena para medios injustos”.

A diferencia del maquiavelismo, el Principio de Doble Efecto está legitimado porque cumple indispensablemente con una serie de restricciones:

- 1) la imposibilidad de no actuar, así como la ausencia de mejores medios, es decir, sería más dañino no actuar.

- 2) que el mal nunca es querido intencionalmente sino que es aceptado en cuanto inevitable y por lo tanto, sólo es tolerado,
- 3) que el bien no se consigue mediante el uso del mal como medio.
- 4) que haya una proporción positiva entre el bien querido y el mal tolerado: como señaló el Aquinate “es lícito repeler la fuerza con la fuerza, moderando la defensa según las necesidades de la seguridad amenazada” (*Idem*).

3.3 Kant: Imperativo Categórico

Immanuel Kant (1724-1804) piensa la ética de una manera completamente distinta a lo que se había hecho hasta entonces. Según Kant, el enfoque de la ética había sido el de bienes materiales, es decir, obrar moralmente era cumplir con la regla de oro, identificar el bien y realizarlo. Hay, por lo tanto un orden performativo: primero está el bien, luego el juicio y luego la acción del sujeto moral.

Kant construye la ética a partir de un criterio formal: es la voluntad buena la que justifica la eticidad de las acciones.

En primera instancia Kant nos invita a purificarnos de aquellas intenciones “interesadas” y egocéntricas, que podemos estar seguros de que nos harán creer que “mi bien” debe ser el “bien para todos”.

Principios prácticos son proposiciones que encierran una determinación universal de la voluntad, a cuya subordinación se subordinan diversas reglas prácticas.⁵

El imperativo práctico será, pues, como sigue: obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio (*Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Cap. 2).⁶

Clave en la propuesta kantiana es lo que llama Esquema Trascendental de la Razón Práctica. El esquema consiste en constituir un modelo ideal de sociedad regida por esa ley universal que se propone.

5 Kant, I. (1996). *Crítica de la Razón Práctica*, I, I, §1. México: Porrúa, p. 103.

6 Kant, I. (1996). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. México: Porrúa, (Col. Sepan Cuantos no. 212), pp. 44-45.

El agente se enfrenta a un dilema moral, analizar las alternativas y propone una solución, bajo la condición del imperativo categórico de que pueda valer al mismo tiempo como principio de una ley universal. A continuación, el agente imagina cómo sería una sociedad en la que se aplicara semejante principio; de lo que resultará, o bien, una convivencia ordenada y moral o por el contrario una sociedad absurda. Se sabe que una conclusión es realmente ética en el momento en que pasa la prueba del esquema trascendental.

Ambas propuestas kantianas, tanto la de la prueba de la universalidad como la del esquema trascendental juegan un papel decisivo en la solución de problemas morales, ya que permiten trascender el enfoque del propio sujeto involucrado, permitiendo soluciones con una validez pública y consistente.

3.4 Scheler: Ética material de los valores

El autor alemán Max Scheler (1874-1928), rechaza contundentemente tanto la ética de los bienes (Regla de Oro) como la ética formal (Kant), en su lugar propone lo que él denomina ética material de los valores, que dará origen a la axiología.

La axiología, disciplina filosófica dedicada al estudio de los valores (del griego axios=dignidad), es una creación de Scheler, quien la definía como la “ética material de los valores”.

Nuestro autor miraba insatisfecho el estado de la ética porque consideraba 1) que Kant tenía razón en su crítica a la “ética de bienes”, ya que siempre estarían los intereses particulares cargando nuestra percepción del bien hacia objetos y por ello seríamos tanto subjetivistas como convenencieros, esa no podía ser una verdadera ética; 2) pero tampoco aceptaba la “ética formal” de Kant ya que ésta, precisamente por ser formal, no tiene ni pretende tener ningún objeto, por lo que si la “ética de bienes” es relativista, la “ética formal” es hueca de contenido.

Los valores no pueden ser confundidos ni con cosas ni con bienes, entendidos éstos como propiedades de las cosas. Las cosas son buenas en la medida que ellas realizan y cumplen en alguna medida un determinado valor o cualidad valiosa, los valores no son valiosos por-

que los deseemos o estimemos como tales, sino todo lo contrario: los estimamos y deseamos su realización y cumplimiento en las cosas porque son de suyo valiosos. Poseen objetividad.

Según Scheler, nuestro espíritu no se agota en el par «razón-sensibilidad», y por eso no hay ningún motivo para identificar lo que es a priori con lo racional, y lo material con lo sensible o a posteriori.

La pieza que consideramos más importante en la propuesta de este filósofo es la de un orden jerárquico de valores.

Conviene resaltar que toda ordenación de los valores posee un profundo sentido moral, (en caso de conflicto entre unos y otros valores, estamos obligados a elegir moralmente los valores superiores y a rechazar los inferiores. Hay una relación entre valor y deber, si captamos un valor que está realizado, a la captación acompaña el deber de realizarlo.

La importancia metodológica de la propuesta Scheleriana consiste en la necesidad de identificar los bienes en conflicto en un dilema moral determinado: En función de la duración, divisibilidad y satisfacción, entre otros criterios.

Puede ocurrir que en el intento por acomodar en un orden jerárquico una cadena de bienes, resulte que un objeto es mejor a otro desde cierta perspectiva, pero inferior desde otro aspecto y viceversa. A este problema lo llamamos dilema reversible y debe resolverse mediante la jerarquización no de los bienes, sino de los criterios mediante los cuales se construye la jerarquía, es decir, se trata de un problema meta-metodológico.

3.5 Utilitarismo o consecuencialismo: John Stuart Mill

El método ético más extendido en la actualidad es el utilitarismo. Se cree que un agente que persigue su propio beneficio es egoísta y el egoísmo es malo. Se pierde de vista que nuestra definición de bien incluye siempre, necesariamente a un sujeto que ubica un bien en cuanto que le permite realizar sus propios fines. El agente ético es necesariamente egoísta y el egoísmo es ético. Tampoco se toma en cuenta que el egoísmo se convierte en antiético cuando la persecución del bien propio se realiza al costo del bien ajeno.

El utilitarismo como método ético, se basa en el principio utilitarista que dice: el mayor bien o felicidad general. Nuestro pensador implicaba que es moral perseguir el mayor bien, entendido como felicidad y placer, a escala personal. A nivel social el objetivo moral es que el mayor bien se logre para el mayor número de personas.

Muchos problemas y dilemas morales pueden ser rápidamente identificados como la necesidad de alcanzar y maximizar utilidad. Estas situaciones representan con frecuencia problemas morales ya que la maximización representa dejar víctimas, sea porque algunos son excluidos del bien que se persigue y es necesario justificar por qué algunos reciben y otros no, principalmente cuando se trata de bienes públicos que suponen la socialización de sus costos. Otra variante es el caso en que lo que unos ganan resulta a costa de otros. La situación en la que el bien común (el bien para el mayor número) representa el sacrificio de algunos no puede ser aceptado sencillamente como bueno —aspecto que Mill soslaya por completo—; es necesario justificarlo mediante la comprensión de qué bienes están en juego, qué proporción de costos y qué personas son las que pagan por el bien general. Ocurrirá que en algunos casos, el método, en combinación con un serio estudio de variables y siempre, mediante el uso de otros métodos éticos, permita aceptar determinadas decisiones en función del principio utilitarista, pero en otros casos no.

3.6 Ética del Cuidado o Ética Femenina: Carol Gilligan

La psicóloga norteamericana Carol Gilligan no propone formalmente una “ética del cuidado”,⁷ sino que la establecemos a partir de los resultados del estudio empírico, en el que se propuso explicar la formación del carácter moral en la mujer.

El estudio de Gilligan pone en evidencia una forma diferente de plantearse el dilema moral entre hombres y mujeres. El núcleo de la propuesta de esta psicóloga es el hecho de que la moralidad de las mujeres se construye de manera diferente a la de los valores, principalmente porque a éstos últimos se les inculca como valor la inde-

7 Gilligan, C. (1985). *La moral y la teoría: psicología del desarrollo femenino*. México: FCE.

pendencia y por lo tanto se aprecia la capacidad de romper lazos y “ser ellos mismos”. Por el contrario, a la mujer se le inculca el vínculo familiar y el “ser con otros”, no por oposición:

Las características del problema moral, como es abordado por los varones, consiste en establecer quiénes son las partes, cuáles son sus “derechos” y qué eventuales obligaciones podría tener el agente frente a los otros. Así se manifiesta una inclinación al sentido del deber, especialmente en situaciones abstractas, es decir, donde no está a la vista el “otro” o éste es desconocido. Lo bueno, lo justo, lo injusto y malo, etc., pueden ser establecidos por los varones con mayor facilidad, en cuanto que son nociones abstractas y generales, lo que se dificulta para la mujer, ya que, como encontró Gilligan, ellas esperan responder a una situación concreta con un juicio particular, lo que a su vez, se dificulta para los varones.

La utilidad metodológica de la ética del cuidado está en que frecuentemente la problemática moral amerita juicios implacables atendiendo a las puras reglas de la justicia, lo que genera una cierta paradoja en la que lo justo no es bueno. La ética del cuidado ofrece criterios para evaluar de una manera diferente ciertos casos y procurar soluciones justas, buenas y consideradas.

3.7 Regla Maximin para la decisión en situaciones de incertidumbre

El filósofo político norteamericano, John Rawls (1921-2002) se sentía profundamente preocupado por los resultados injustos del utilitarismo, por lo que se propuso en su *Teoría de la Justicia*, ofrecer al mismo tiempo, un criterio que garantizara la igualdad de los ciudadanos, para proteger la justicia, y la desigualdad de utilidades, para proteger la economía.

John Rawls, propuso que la desigualdad podría y debería ser un mecanismo de bienestar social. No obstante, para que esto fuera posible y éticamente aceptable, añadió dos condiciones o restricciones: una es que se cumpliera el óptimo de Pareto y la otra que se aplicara el criterio *maximin* para seleccionar entre diferentes distribuciones posibles.

El problema al aplicar el óptimo de Pareto es saber si efectivamente hay un equilibrio por el temor de marginar a algunas personas, así que Rawls formula la regla *maximin* para situaciones de incertidumbre: “La regla *maximin* nos dice que debemos jerarquizar las alternativas conforme a sus peores resultados posibles: habremos de adoptar la alternativa cuyo peor resultado sea superior al peor de los resultados de las otras alternativas”.⁸

Ahora bien, nosotros no tomaremos aquí, la regla para determinar la distribución de la utilidad, ya que eso requeriría justificar por qué es bueno un modelo distributivo en lugar de otro y eso sólo se puede lograr mediante la aplicación a un caso particular los principios permanentes de juicio ético o mediante otros métodos éticos.

Como método, la Regla *Maximin* se aplica para tomar una decisión en situaciones de incertidumbre. Muchos problemas morales se resolverían —o sencillamente nunca aparecerían— si contáramos con una información plena respecto a un hecho, sus causas, sus consecuencias, etc. Como en la inmensa mayoría de los casos, nos falta información y —como en las restricciones del Principio de Doble Efecto— es peor o imposible dejar de actuar, entonces, requerimos una regla para minimizar el mal. Por eso la Regla *Maximin* implica tanto la regla de oro, el doble efecto y el utilitarismo.

3.8 Ética de la Responsabilidad

El filósofo alemán de origen judío, Hans Jonas (1903-1993) propone de manera muy sencilla una ética de la responsabilidad que se fundamenta en el hecho cierto de que el futuro depende de nuestras acciones presentes.

El interés moral no sólo atañe, como solemos representárnoslo, a las decisiones que cada uno toma en función de un bien conocido y apetecido individualmente (o por un órgano con gobierno). A diferencia de las decisiones por el bien presente, en la responsabilidad por el futuro hay dos diferencias originales y contundentes: 1) el beneficiario no será el mismo agente moral, es decir, los efectos del bien querido, no serán

8 Rawls, J. *Teoría de la Justicia*. México: FCE.

para uno mismo, sino para un descendiente que incluso puede ser desconocido por completo. 2) que el bien, objeto de la elección, ni siquiera es conocido, sino que se elige en función de los mejores intereses pre-visibles, imaginables, pero no conocidos con certeza.

Según Jonas, la heurística ética busca los principios éticos del futuro: “Sus medios son los experimentos mentales, que son no sólo hipotéticos en la asunción de las premisas («si se hace tal cosa, entonces sucederá tal otra»), sino también conjeturales en la inferencia del si al entonces («... entonces puede suceder tal otra»)”.⁹

El desafío de esta heurística es representarse la ética no a partir de lo que es seguro, sino de lo que es posible, para vislumbrar o “unos principios morales hasta el momento desconocidos por innecesarios”.

El ser humano forma parte de un efecto en cadena, donde las acciones personales nos trascienden. Según explica Jonas, tenemos que sentirnos responsables por los demás, que recibirán los efectos de nuestras acciones.

No se trata entonces de una ética de derechos, pues los seres futuros no existen. Es una ética diferente que se basa en el principio responsabilidad. Es un deber para con la humanidad —así como tal— de procurar que exista en el futuro y pueda seguir existiendo.

La fórmula del imperativo según Jonas dice: “Obra de tal manera que los efectos de tu acción no sean destructivos para la futura posibilidad de una vida humana auténtica en la Tierra”.¹⁰

El más auténtico imperativo es aquel que dice: que debe existir el hombre y que su vida debe ser plenamente humana. Se trata de dos condiciones absolutas derivadas de la misma naturaleza del hombre, capaz de atribuirse el sentido del deber.

9 Jonas, H. (1995). *El Principio Responsabilidad*. Barcelona: Herder, pp. 68-69.

10 *Ibid*, p. 9.

3.9 Ética del Discurso: Habermas

El filósofo alemán Jürgen Habermas (1929-) emprende su propia búsqueda tomando como punto de partida la modernidad, en sus luces y en sus sombras. En su obra “La teoría de la acción comunicativa” (1987),¹¹ expone la necesidad de una razón intersubjetiva que se construya a partir de la comunicación. En su itinerario hace una crítica al uso del lenguaje. El acto de hablar contiene en sí una serie de estructuras universales, que no se manifiestan automáticamente, sino que están latentes y tienen que ser explicitadas mediante la crítica. Esas estructuras son denominadas “pragmática universal de los actos de habla” y son descubiertos mediante la crítica trascendental del lenguaje.

Toda comunicación se hace con base en la confianza. Cuando escucho a alguien lo hago partiendo de la noción de que me dice la verdad, independientemente de que lo que dice sea verdadero o no. Sin la referencia a la veracidad, ninguna comunicación es posible, ya que esta es la intencionalidad fundamental de toda acción comunicativa.

El punto de referencia de Habermas es una “comunidad ideal de comunicación” que se constituye mediante el respeto a todas las partes como hablantes que exponen sus razones de modo tal que es posible llegar a acuerdos justos que respeten y representen a todas las partes. Según este autor, aunque esta comunidad es un “ideal”, es el punto de referencia que nos permite entender y criticar cualquier acto de habla, por su vinculación o no, a esa comunidad ideal de comunicación.

Según Habermas “Únicamente un proceso de entendimiento intersubjetivo puede conducir a un acuerdo que sea de carácter reflexivo: sólo entonces, pueden saber los participantes que se han convencido conjuntamente de algo”.¹²

En la aplicación del procedimiento discursivo se exige:

1. En la discusión cada uno de los participantes deberá exponer sus argumentos, responder a las críticas, argumentar en función de los intereses propios de su grupo.

11 Cfr. Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

12 *Ibid.* p. 88.

2. Cada participante, por el solo hecho de entrar en la discusión, reconoce a los otros hablantes competentes como sujeto a derecho.
3. Los participantes en la discusión deberán renunciar al uso de la fuerza, la amenaza, la manipulación ideológica, el engaño, etcétera, para defender racionalmente sus argumentos.
4. Un consenso será legítimo y fundamentará una norma moral legítima, cuando se respetan todas las normas de procedimiento.¹³

Por sus notas centrales, se hace ver, que la ética del discurso es un procedimiento político por su naturaleza y por el ámbito de su aplicación, por lo que nos será útil como método ético, para entender aquellas problemáticas morales en que existe la necesidad de alcanzar consensos, intersubjetivos en el ámbito público-político.

En buena medida, esta fuerza política radica en la capacidad del principio para conducirnos a principios (nociones o acuerdos) de justicia, ya que sólo un interés justo puede ser susceptible de aceptación universal.

4. Método integrado para ordenar, interpretar y resolver problemas morales

A continuación se ofrece un diagrama de flujo, que representa las diferentes etapas que deben seguirse conforme a un algoritmo para la solución de un dilema o problema ético. El diagrama aparece numerado lo que permite precisar las características de cada paso.

En primer lugar [1] se nos presenta una situación que es percibida como “insatisfactoria” o problemática (mediante un juicio de valor), en algún sentido moral. No es importante quién o por qué percibe la situación. Como especialistas, nuestra responsabilidad es determinar si existe un verdadero problema, si éste es un problema moral, si es posible resolverlo y, en caso afirmativo, hacerlo.

El paso [2] nos indica que es necesario recopilar la mayor información posible acerca del caso y que ésta debe discriminarse: qué es importan-

13 Dell'Ordine, J. L. (2005). Cuestiones de ética contemporánea. *Revista Psicología Científica.com*. Recuperado de <http://www.psicologiacientifica.com/publicaciones/biblioteca/articulos/ar-dell01.htm#responsabilidad>.

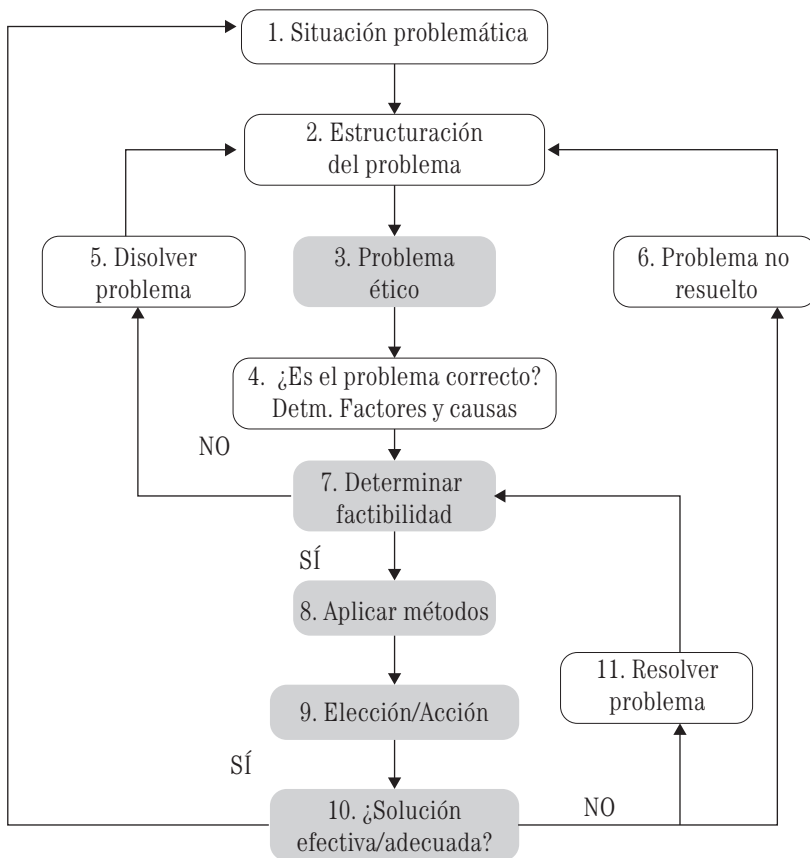
te y qué no, para entender el problema. También se requiere en esta etapa identificar los actores o agentes. De cada agente cuáles son sus intereses o preferencias y cuáles sus acciones actuales o potenciales.

[3] Una vez establecida la información relevante es posible concluir si se trata o no, de un problema ético. En caso negativo, corresponderá a otra disciplina, sea tecnológica, jurídica o administrativa, la atención del asunto. Si se trata de un problema ético, significa que habrá que encontrarle una solución que sea al mismo tiempo, tecnológica, jurídica o administrativa y ética. Ya que la ética es una disciplina práctica vinculada siempre con las necesidades reales del hombre y la sociedad.

Para poder definir que algo es un problema ético, se requieren indispensablemente conocimiento tanto de los principios permanentes de juicio así como de los derechos y virtudes humanas, así como los principios propios de la ética especial.

La etapa [4] nos exige determinar cuáles son las causas del problema y en caso de que no podamos identificar con seguridad una o varias causas, establecer cuáles son las variables o factores que están implicados en el problema, en lo posible jerarquizarlos tomando en cuenta cuáles pueden ser las causas. Sobre esos factores se va a actuar posteriormente.

Figura 2. Flujograma: Resolviendo un problema ético



Fuente: elaboración propia.

El cuadro [7] nos pide determinar si la(s) causa(s) o las variables pueden ser cambiadas mediante acciones voluntarias de uno o más agentes. Es decir, si es posible intervenir o si el problema carece de solución ética, es decir, voluntaria: la factibilidad.

Con base en el politólogo Giandomenico Majone, podemos decir que la factibilidad puede ser:

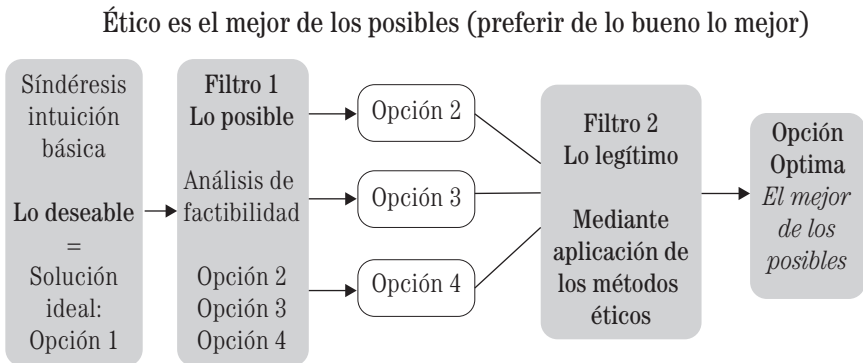
- Factibilidad jurídica: lo que la ley permite o no;
- Factibilidad económica: lo que se puede hacer en virtud de los recursos disponibles;

- Factibilidad administrativa: lo que somos capaces de hacer con los recursos disponibles, mediante soluciones creativas y cooperativas;
- Factibilidad técnica y tecnológica: lo que podemos hacer en virtud de nuestra capacidad para encontrar soluciones operativas (*face-re*) a nuestras necesidades.
- Factibilidad política: aquello que la sociedad y sus instituciones pueden aceptar conforme a las capacidades de cooperación existentes.
- Factibilidad ética: en virtud de lo que es aceptable y legítimo moralmente; Factibilidad ontológica: lo que queda comprendido en el ser como algo no imposible.

En caso de que encontremos un problema de factibilidad entonces, se nos pide [5] re-estructurar el problema, de forma que las variables queden dentro de la factibilidad de los agentes.

El caso, debidamente estructurado con variables sobre las que un agente moral (es decir, consciente y libre) puede actuar, pasa a la etapa de aplicación de los métodos éticos [8], que según se ha estudiado anteriormente, operan como una batería para determinar la prioridad y legitimidad ética de las posibles decisiones/acciones de los agentes.

Figura 3. Construcción de la decisión mediante el uso de la sindéresis



Fuente: elaboración propia.

La aplicación de los métodos tiene que derivar en la preferencia de una decisión que será puesta en práctica [9] como solución del pro-

blema. Conforme se ha estudiado, la sindéresis implica una conexión entre el conocer qué es el bien y elegirlo, no obstante, la ejecución exige indispensablemente un acto voluntario.

La etapa [10] representa una muy particular característica de la acción moral: que la solución puede ser adecuada desde el punto de vista de la ética, lo que resuelve como tal el problema ético, pero no necesariamente resuelve los problemas no-éticos vinculados, por ejemplo, administrativos. Por lo que habrá que distinguir si el problema no ha sido resuelto éticamente [6], entonces será necesario buscarle otro tipo de decisión/acción como respuesta. Si el problema ha sido resuelto éticamente pero quedan aspectos de otra índole por atender, entonces el problema pasa a ser materia de la disciplina correspondiente [1] o bien si ha sido resuelto del todo, desaparece el problema.

Conclusión

El proceso de elaboración de políticas públicas puede beneficiarse al introducir elementos que enriquezcan la toma de decisiones, dando luz a la complejidad implícita en determinados asuntos de interés público. También se ilumina con la identificación de los actores y sus intereses legítimos y la estructuración del problema de tal manera que la solución al mismo satisfaga de manera tan buena como sea posible el interés de maximizar y distribuir los beneficios.

Los beneficios incorporados en las decisiones de política pública no son únicamente financieros (costo/beneficio) sino también políticos, de justicia social, jurídicos y morales. Podríamos denominar a esta comprensión y cómputo de las utilidades resultantes *beneficio complejo*.

Los intereses éticos consisten propiamente en la legitimidad para la asignación de cargas y beneficios de acuerdo a los bienes a distribuir. Para poder determinar la distribución adecuada, esto es, aquella que es ética o debe ser, tenemos que acudir a la aplicación de los métodos éticos como criterios de decisión pertinentes en materias específicas.

En las organizaciones y en el manejo de los asuntos públicos es patente el conflicto que se desencadena por los intereses excluyentes respecto

a la asignación de cargas y beneficios. Según hemos mencionado: quién tiene derecho a qué bien, en qué proporción y a cambio de qué, son preguntas que pueden responderse de distintas formas según los criterios de discernimiento práctico que se apliquen en cada caso.

Mediante el método integrado es posible resumir las conclusiones de análisis parciales en una matriz que además de encuadrar el problema de fondo, es decir, de reestructurarlo como un asunto de distribución (y por lo tanto un problema ético) y promueve la mejor solución para los actores desde un punto de vista múltiple.

El análisis ético de las políticas da criterios para determinar si la selección de cierta política pública:

- Será aceptada.
- Puede ser llevada a efecto con la aceptación del medio político.
- Será respaldada en su ejecución.

A pesar de que algunos autores sostienen que la tarea de deliberar sobre las diferentes valoraciones de bienes es una labor teórica, que no es objeto ni del analista, ni del tomador de decisiones. Por el contrario, de hecho las diferentes valoraciones ocurren cotidianamente en el espacio público del Estado-sociedad.

Las decisiones del gobernante deberán ser compatibles con los valores imperantes en el Estado-sociedad y por lo tanto la valoración ética debe entrar en el conjunto de los análisis políticos de la política pública.

2

Capítulo

El manejo del espacio público como
instrumento de política ética

En otras oportunidades he defendido que se tiene que abordar un enfoque ético de las políticas públicas.

En este capítulo me propongo evidenciar la importancia que tiene el espacio público para impulsar procesos que contribuyan al desarrollo social, a la racionalidad institucional y a la mejora de la calidad de vida, mediante una política de manejo ético del espacio público.

1. Espacio público y racionalidad

Entre los conceptos económicos que explican el funcionamiento del espacio público está el de la tragedia de los comunes, que describe el conocido hecho de que donde no hay un propietario único, sino que la propiedad es común, los bienes son mal aprovechados, se abusa de ellos e incluso se les destruye. Este fenómeno ocurre por lo que se conoce como externalidades, es decir, el hecho de que un bien produzca efectos (positivos o negativos) para personas que no han pagado por ellos o no han contribuido a su existencia. Por ejemplo, quien cuida el jardín de su casa que da a la calle, genera una externalidad positiva para todos aquellos viandantes que no se han preocupado por el adorno del mismo. En este sentido, el espacio público está lleno de externalidades negativas como, por ejemplo, de quien utiliza la calle para alcoholizarse o drogarse, para quien *grafitea* un puente, para las empresas que se anuncian en postes o anuncios espectaculares, los vendedores ambulantes, los *franeleros*, etc. Al respecto se han ensayado políticas que procuran racionalizar el uso del espacio público reduciendo las externalidades como los parquímetros, por ejemplo, en este caso se busca que el que estaciona su vehículo pague una cuota que evite que se abuse del espacio ocupándolo por un tiempo innecesario y que los recursos obtenidos puedan emplearse en el mantenimiento de sectores urbanos de uso intensivo. En general todos los derechos que se pueden cobrar por el uso de infraestructura o servicios públicos son un intento por racionalizar, optimar y cuidar dichas instancias internalizando sus costos en los directos interesados.

Existen, sin embargo, casos controvertidos como por ejemplo el derecho que se impuso en Bolivia a la captación de agua de lluvia. La intención era que todos aquellos que contaran con aljibes u otros medios para captar agua de lluvia tuvieran que pagar por ello. La medida fue ampliamente criticada pero su carácter injusto no podría definirse sin saber quién está captando agua, por qué y con qué consecuencias. Por ejemplo, si son los hogares campesinos que no tienen agua potable o el riego es insuficiente, entonces se hace patente que dependen de la generación de este recurso para la subsistencia, pero si quien capta el agua es una empresa o acaparador que impide con ello que se recarguen los mantos freáticos y ocasiona escasez tierra abajo, podría ser considerado un impuesto compensatorio.¹⁴

Entre los exponentes de la teoría de políticas públicas están autores como Mancur Olson¹⁵ y Theodor Lowi¹⁶ quienes sostienen que la capacidad de movilización y de presión de grupos o actores sociales frente a los actores sociales hegemónicos es el único medio para derivar en políticas distributivas y re-distributivas de bienestar. Si los actores sociales y los ciudadanos en general son sujetos racionales y egoístas que buscan maximizar su utilidad, entonces el resultado general será conflicto y depredación de los bienes públicos.

Sin embargo, una experiencia parece contradecir esta teoría, se trata del enfoque de las últimas administraciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que fueron marcadas por una serie de medidas ejecutivas e institucionales destinadas a modelar la vida urbana por el concepto de cultura política ciudadana. Relevante ha sido la aportación del fi-

14 Hasta donde estoy enterado en el año 2000 en la árida región de Cochabamba la escasez de agua fue aprovechada por empresas privadas a costa del bien común, sobre todo de los sectores más necesitados. Recuperado de [http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_del_Agua_\(Bolivia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_del_Agua_(Bolivia)).
http://www.matices.de/49/guerra_del_agua/ http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/10/051004_morad.htm

15 Cfr. Olson, M. (1992). *La lógica de la Acción Colectiva*. México: Limusa-Noriega.
16 Cfr. Lowi, T. (1964). "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory". En *World Politics*, XVI. "Four Systems of Policy Analysis". (1978). En *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation. Citado por Aguilar, L. (1992). "Estudio introductorio". En *La hechura de las políticas, Problemas Públicos y Agenda del Gobierno*. México: Miguel A. Porrúa, México, pp. 32-33.

lósofo colombiano Antanas Mockus¹⁷ quien, como alcalde de Bogotá definió su gobierno como un programa de cultura ciudadana.

El proyecto de desarrollar la cultura ciudadana equivale a construir ciudad. Representa, al menos, tres desafíos: la falta de gobernabilidad, las precarias condiciones de habitabilidad y la insuficiente productividad económica.¹⁸ Todos ellos son factores que inciden directamente en un nivel de apropiación y arraigo de los habitantes respecto de su ciudad y de los sistemas de regulación social que la ordenan. Estas mismas dimensiones pueden servir como indicadores de la participación y desarrollo político de una sociedad, la prevalencia del estado de derecho y el desarrollo económico.

El concepto de “formación de ciudadanía” consiste en un proyecto pedagógico ligado a una antropología política, es decir, construir ciudad consiste en educar a sus ciudadanos, en desarrollar en ellos el sentido de corresponsabilidad frente a lo público, responsabilidad con las instituciones y con los demás. Otra forma de decirlo es que no puede haber ciudadano si no se desarrollan en simultáneo las condiciones para un ejercicio de reconocimiento, de respeto mutuo de derechos, de libertades, organización y acción colectiva

Por lo que toca a la crisis de gobernabilidad, observamos el debilitamiento de las instituciones políticas, en particular gobiernos y partidos, que han perdido credibilidad, se han alejado de la ciudadanía, se han burocratizado y debido a la crisis económica han perdido capacidad para responder eficazmente a las crecientes demandas de bienestar por parte de la población. Esto lleva a buscar fórmulas originales de legitimación que, sin embargo, pueden contribuir a una mayor atomización en lo privado.

Fórmulas con mejores posibilidades, pueden ser aquellas que promuevan una ciudadanía crítica y propositiva, capaz de acción colectiva, articulada mediante instrumentos e instituciones para la participación, convocada por causas de amplio consenso como la recuperación del medio ambiente. En el México actual, merece una

17 Cfr. Mockus, A. (2001). “Divorcio entre ley, moral y cultura”. *Aula Urbana*, 32.

18 Yory, C. M. (2007). *Espacio público y formación de ciudadanía*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

sería reflexión el hecho de que, si bien la seguridad es objeto de un amplio consenso teórico, en la práctica refleja la inexistencia de mecanismo de acción colectiva, de regulación social y, en resumen, el desfondamiento de la cultura ciudadana.

En México, la legalidad que está llamada a ser la principal o una de las principales estructuras de orden público, está divorciada de la conciencia y la voluntad individual, por lo que la legalidad es algo ajeno a la práctica del individuo.

Para Yory existe una conexión entre la ética y la formación de la ciudadanía consistente en que si por ética se entiende la manera adecuada de comportarse en la casa (lo doméstico o privado), para el ciudadano resulta que habita una casa que es la ciudad. El autor habla de una tecnología política propia de las competencias sociales necesarias para la habitabilidad (calidad de vida) en la ciudad; el ciudadano posee las habilidades necesarias para participar constructivamente en el ámbito público: puede discutir, reflexionar, escuchar argumentos, establecer y respetar acuerdos y resolver controversias. Por el contrario, toda conducta “antisocial”, corrupta, pleonexa¹⁹ o arribista demuestra insuficiencia en tales habilidades. Para Yory ser ciudadano significa “ser guardián de la democracia” —aunque el autor se refiere a la calle, la idea tiene mayor extensión— “el uso que como ciudadanos hacemos de él [espacio público], se subordina a la idea de orden que, en el marco de una determinada tecnología política (por definición nocional), de tal o cual manera lo estructura, formaliza, administra y dota de sentido, imbuyendo de este sentido la dimensión (en consecuencia funcional) no sólo de una determinada idea de civilidad [...] sino de ciudadanía en cuanto tal. Sobre esta base, ser ciudadano significará defender ‘el orden de lo público’”.²⁰

También Yory sostiene que el orden de lo público se refiere a una noción que el aparato político construye, adopta o impone respecto de él. Tanto la ciudad como “los espacios públicos” están llenos de signos abiertos a una interpretación capaz de organizar el espacio (físico y simbólico) de forma tal que induce una apropiación que el individuo realizará, en otras palabras, el individuo aprende a situarse y usar el ámbito público

19 Deseo insaciable de tener cada vez más cosas materiales.

20 Yory, C. M. *op. cit.*, p. 30.

ya que este se encuentra estructurado normativamente desde el origen. Ciertos espacios promueven orden, limpieza, conservación, respeto, así como otros espacios favorecen lo opuesto. Si ser ciudadano significa defender el orden de lo público, se presupone la interpretación afirmativa de dicho orden en cuanto tal y como algo público. Una interpretación insuficiente, sesgada o amañada desemboca en situarse en el espacio como algo desordenado o como algo no público, de ahí que frecuentemente observamos en México que la calle y otros espacios son adoptados como cosa privada en los que lo privado se extiende.

Toda ciudad puede ser vista como un gran acto pedagógico. Una ciudad no sólo es un conjunto de estructuras físicas en las que se habita, sino una forma de habitar. Toda ciudad ha sido edificada con una idea del cómo la habitarán; desde luego no se espera que todas las reglas sean explicadas a los recién llegados, sino que estos se adapten ya sea por imitación o por interpretación. Concluimos que cualquier ciudad “enseña” a sus habitantes cómo apropiarse de ella y habitarla, cómo hacer uso de sus espacios y estructuras. La ciudad de México, por ejemplo, es un acto pedagógico en el que destaca la privatización de los espacios, en otras palabras, ex post demuestra que sus habitantes aprenden de ella cómo privatizarla.

De lo anterior se deriva replantear si la ciudadanía es defensa de lo público o si más bien la ausencia de defensa de lo público, en la ciudad de México, es indicio de la ausencia de ciudadanía.

La ciudadanía reclama responsabilidad y racionalidad, necesariamente surge y construye individuación. Por su parte la individuación resulta de la presencia, reconocimiento, diálogo y negociación con “el otro”.²¹

La ciudadanía democrática exige una actitud deliberativa y participativa, sin embargo, en una ciudad muy plural, como cualquiera, nos preguntamos cómo hacer una deliberación efectiva que no termine en la fragmentación, en juegos de suma cero en los que prevalezca la ausencia de compromisos y toda energía termine en “jalar la cuerda”. Las actuales evidencias muestran menos capacidad de acuerdo que de disenso. En autores como Arendt y Yory hay un desmedido optimismo por las posibilidades del diálogo ciudadano, si bien encon-

21 *Ibidem*, p. 31.

tramos reconocimientos críticos, por ejemplo: “la tolerancia y el ‘respeto a la diversidad y la diferencia’ que tanto promulgan los discursos ciudadanistas en los últimos tiempos, no buscan otra cosa que hacer de la preservación del interés individual, y, con él, de la propiedad el objetivo central de cualquier proyecto de civilidad, argumento desde el cual la defensa y preservación de lo individual resulta convertida en el interés general de la sociedad”.²²

No puede soslayarse de que en el encuentro y el diálogo existe un inmenso potencial de empatía, de comunicación y comprensión, de concertación y cooperación como formas de ampliación de la individualidad en conjunto con un sentido de lo colectivo, si bien, se requiere un conjunto de compromisos fundamentales para que todo ello sea posible, como lo son el reconocimiento de los derechos del otro, lo colectivo como resultado de una acción individual, la aceptación del orden, la racionalidad y la autónoma vinculación normativa (Kant).

2. La experiencia *Formar Ciudad* en Bogotá

El eje de gravedad de la concepción de Mockus consiste en entender el conflicto de racionalidades entre sociedad e individuo, para ello se vale de la propuesta de Jon Elster²³ que habla de racionalidades parciales abarcadas por otras más incluyentes.

La ciudad de Bogotá, como México y muchas otras, ha sufrido una situación crónica de falta de civismo por parte de los ciudadanos, manifiesta en problemas como contaminación del aire y del agua, saturación de basura, falta de recolección y disposición desordenada de derechos, calles sin pavimentar o con el pavimento inútil, sin aceras (las banquetas se usaban para estacionar los automóviles y los viandantes usaban el arroyo), rutas de transporte público largas y tortuosas, embotellamientos, agresividad, criminalidad, homicidios y pobreza crónica.

La tesis central del gobierno de Mockus en su primer periodo (1995-1998) fue la existencia de un divorcio entre ley, moral y cultura y tomó un indicador para medir el progreso de su enfoque alternativo, el índice de violencia. De este modo se podía evaluar el paso de 4,500

22 *Ibidem*, p. 33.

23 Elster, J. (1986). *Racional Choice*. Oxford: Basil Blackwell.

muerres violentas en el año 1993 a 1,600 en 2003. Una de las premisas del gobierno fue “la vida es sagrada”.

El concepto de cultura ciudadana partió del reconocimiento del divorcio entre los sistemas reguladores del comportamiento: ley, moral y cultura. Este fue un notable cambio de enfoque. Convencionalmente se toma a la ley como el único sistema de regulación de la conducta y se soslaya o se desconoce la importancia de los otros dos. La ventaja de la legislación es su objetividad que permite reducir la discrecionalidad, aplicarla a situaciones previamente tipificadas de manera precisa, además contiene un importante sentido de poder ya que su aplicación está entregada a un agente estatal autorizado y, por lo tanto, a cuerpos o individuos concretos dotados de facultades. Frente a estas ventajas los otros dos sistemas se soslayan porque se les etiqueta como subjetividad, relativismo y, especialmente, por su ubicuidad.

Sin embargo, la fuerza reguladora de estos dos sistemas es muy fuerte. La cultura, conviene tomarse aquí como costumbre, mas no como repetición. La costumbre establece una regularidad en la conducta que permite prever resultados y por lo tanto es una base para el cálculo racional. Es un mecanismo de institucionalidad informal. Aquella persona que se desvía de la costumbre es identificada clara e inmediatamente y, dependiendo de la importancia o gravedad de la desviación, es castigada socialmente. La importancia de la regulación cultural se constata porque evidentemente es imposible e indeseable que un sistema legal alcance a abarcar toda conducta.

Tras esta modalidad regulatoria a la que denominamos costumbre se oculta una elaboración racional respecto a los valores compartidos por la comunidad y reproducidos por la cultura a lo largo del tiempo. Las conductas se han vuelto costumbre porque de alguna manera o en algún sentido se consideran valiosas. Esto permite inferir de las conductas los valores sociales —sin que necesariamente esto los valide moralmente—.

Mockus entiende la regulación moral al modo kantiano, esto es como una forma de autonomía o autoregulación de la conducta. Su importancia es trascendental, como apuntaba el filósofo de Königsberg, ya que no existiría ninguna conducta regulada si no existiera una convicción personalísima de la necesidad de su cumplimiento. El exalcalde

de Bogotá entiende que la regulación moral puede darse ya sea por la satisfacción que obtiene el individuo del cumplimiento de una norma que considera que le obliga (porque es valiosa, noble, digna de cumplimiento) o bien, porque teme a ser castigado de alguna forma por el incumplimiento (lo que redundaría en todo un análisis respecto a la importancia de las sanciones, no sólo legales sino morales).

La política pública buscó tener en cuenta la autonomía y la fuerza relativa de la regulación cultural — que define los comportamientos aceptables de una manera que depende mucho del contexto social y cultural— frente a la regulación jurídica y a la regulación moral individual. Se trataba de la regulación de los comportamientos entre las personas cuando se encuentran en contextos de espacio público, como el transporte o los espectáculos públicos y, así mismo, cambiar la regulación de las interacciones entre ciudadanos y funcionarios, interacciones que fortalecen la ciudadanía o la destruyen y que correlativamente crean o aniquilan un sentido de autoridad imparcial.

El individuo sabe que hay comportamientos aceptables y no aceptables en el ámbito legal, pero al mismo tiempo sabe que en la esfera de las costumbres sociales, las codificaciones son frecuentemente diferentes e incluso contrarias, más aun, en el fuero de su conciencia, puede encontrar buenas justificaciones para exceptuarse del cumplimiento de la norma, por ejemplo: “*menso si no lo haces*”, así la corrupción en muchas expresiones está consagrada. El resultado es una conducta ambivalente, regida por conveniencias circunstanciales.

La política pública del gobierno de Mockus se orientó al cambio cultural para vincular moral, ley y costumbres. Lo hizo mediante una comunicación intensa de los objetivos de la ley y de las acciones de aplicación de la misma y así como actividades complementarias basadas en el fortalecimiento de la mutua regulación cultural o moral.

El desarrollo de la cultura ciudadana destaca la posibilidad de que colectivamente los ciudadanos respeten y reconozcan unas reglas mínimas para la vida en la sociedad y el desenvolvimiento en lo público, se sientan vinculados frente a la comunidad política y el desarrollo de una actitud sociopolítica de aceptación e integración para el cumplimiento de obligaciones cívicas y derechos ciudadanos.

Respecto al espacio público se considera que incide en el ejercicio de la ciudadanía y se plantea su uso como un derecho ciudadano ya que es un medio de inclusión y de intercambio que facilita la integración social y las exigencias de la participación. El ciudadano frente al espacio público tiene que adaptar sus actitudes y comportamientos para que lo colectivo tenga vida y la ciudadanía se ejerza en el marco de la diversidad.

Un ejemplo típico de la disociación entre los tipos de regulación es el de la persona que se inscribe para recibir un subsidio al que no tiene derecho. Ésta opera bajo dos racionalidades: una cultural que le dice que está bien, no le hace daño a nadie, paga sus impuestos, ¿por qué no va a sacar algo a cambio? Por otro lado, sabe que la conducta es ilegal y la encubre.

Mockus usó el concepto de *anomia* para describir la situación en la que la sociedad acuerda bien en los fines y mal en las restricciones sobre los medios aceptables para lograr esos fines. Además, la llamada *cultura del atajo* confiere más valor al resultado fácil y rápido que a la solución a largo plazo, aunque sea más estable y duradera. Se considera que a largo plazo no habrá consecuencias (alta tasa de descuento) y en sentido socio-cultural se promueve el atajo recursivamente.

El programa de Cultura Ciudadana con el que la administración se orientó en el primer periodo se apoyó en dos premisas: 1) Alta prioridad otorgada a la regulación cultural (definición cultural de comportamientos y actitudes aceptables o inaceptables, regulación horizontal); 2) Relación de esa regulación con la acción colectiva y, a través de ésta y de logros de la gestión pública, construcción de confianza en la autoridad y en la ley.²⁴

24 En su momento el autor pudo entrevistarse con Rocío Londoño, Directora del Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá (IDCT) a quien se le confió la conducción del Programa de Cultura Ciudadana. La administración le confió a esta entidad encabezar todo el programa, si bien no corresponde a la idea más convencional de “cultura” como actividades de índole artístico. Aquí hubo un notable avance en la conceptualización y en la profundidad del enfoque y las metas.

Figura 4. Mecanismos de Regulación

Reglas formales	Reglas informales Normas morales y sociales		Acuerdos
Admiración por la ley	Autogratificación de la conciencia	Reconocimiento social	Beneficios de cumplirlos
u obligación moral de obedecer la ley	u obligación moral de atender criterios morales personales	u obligación moral de respetar las normas sociales	u obligación moral de cumplir los acuerdos
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor al rechazo social	Perjuicio de incumplirlos

Reto: Armonizar

Como se aprecia en la figura 4, toda regulación recae en último y definitivo término en la propia posición moral, esto es lo que en ética se conoce como madurez o autonomía: la capacidad libre y consciente de interiorizar la ley por su mérito y razón y el ejercicio legal de la conducta. De ahí que aumentar la eficacia de la ley no depende de aparatos más sofisticados de vigilancia y castigo (de los que en su momento habló Michel Foucault) sino la regulación cultural de las interacciones de desconocidos entre sí y entre desconocidos y funcionarios con un mínimo de reglas compartidas para aprovechar y gozar la pluralidad cultural y moral.

De este enfoque se busca el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos, la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley (regulación social amable y consciente). Colectivamente se busca que los ciudadanos se involucren en su mutua regulación, se reconozcan corresponsables (al enfrentar transgresiones intentan pacíficamente corregirlas). El gobierno local pasa a tener una agenda pedagógica en la que no funciona como “tutor” o “vigilante” de los ciudadanos, pues estos pueden ser capaces de actuar autónomamente y construir por sí mismos orden y bien común.

Mediante diversos estudios se identificó que la población podía dividirse en tres categorías de acuerdo a su actitud en materia de regulación de la conducta o cultura ciudadana:

Cumplidores de la norma, 29% (de ellos 55% son mujeres): Ante incumplimiento de acuerdos, buscan reconstruir y compensar. Al incumplir, dan explicaciones. Cuando les incumplen, invitan a examinar y a dialogar; no eluden al incumplido ni buscan avergonzarlo. Son reparadores de acuerdos.

Consideran que son capaces de construir buenos acuerdos (34%) y que siempre les es fácil cumplir acuerdos (27%). Nunca responden a la violencia con violencia (43%). Nunca hacen justicia por mano propia (31%). Incumplir un acuerdo les genera pena (27%) y culpa (24%).

Cuasicumplidos, 36%: Casi siempre logran construir y cumplir los acuerdos. Casi siempre actúan conforme a la ley. Son flexibles ante incumplimiento propio o ajeno de acuerdos. Casi siempre explican su propio incumplimiento; casi siempre intentan llegar a un nuevo acuerdo, compensar perjuicios. Ante su incumplimiento, casi siempre sienten culpa y casi siempre actúan conforme a su conciencia. Casi nunca aceptan el castigo al desobedecer la ley si su conciencia les dice que han actuado bien.

Anómicos o atajistas 35% (61% de ellos son hombres): Siempre justifican desobedecer la ley cuando obtienen un gran provecho económico, ya sea porque es el único medio para lograr sus objetivos, porque es lo acostumbrado, o bien, porque han visto que alguien lo ha hecho y le ha ido bien.

Como se expone en la figura 5 a lo largo del gobierno de Antanas Mockus, ciertas conductas anticívicas y abusivas del espacio público se transformaron (modestamente) mediante la regulación horizontal. Gracias a estos indicadores se puede medir si la proporción de cumplidores o atajistas es mayor. El área gris en el cuadro explica la importancia de la regulación horizontal e indica un objetivo que se debe perseguir consistentemente, que la regulación no se de por parte cargo de una autoridad vigilante y penalizadora, sino mediante la reflexión y participación de los individuos en sus interacciones cotidianas.

Figura 5. Regulación horizontal (2004)²⁵

	Sí	De los que respondieron sí					
		Corrigió cordialmente y el trasgresor lo tomó mal	Corrigió cordialmente y el trasgresor lo tomó bien	Agredió verbalmente	Agredió físicamente	Acudió a autoridad	Nada
Vio a un vecino dejar los excrementos de su perro en espacio público	48%	17%	8%	3%	0%	1%	71%
Vio peatones obstaculizar a ciclistas en ciclorrutas	39%	5%	8%	5%	1%	0%	81%
Viajó en autobús que iba demasiado rápido	37%	13%	6%	5%	0%	0%	75%
Montó en carro manejado por alguien alcoholizado	7%	8%	7%	4%	0%	0%	81%

El camino que condujo a una reforma exitosa de la cultura ciudadana y de la calidad de vida en Bogotá se inició con el gobierno de Jaime Castro y pasó por los sucesivos gobiernos de Antanas Mockus, Enrique Peñalosa, y Mockus, en una segunda alcaldía. Cabe destacar que todos ellos proceden de diferentes movimientos políticos y distintos matices ideológicos.

3. El espacio público como factor de cultura ciudadana

Por su parte, Enrique Peñalosa Londoño quien estuvo al frente de la alcaldía de Bogotá entre 1998 y 2001 y lo vuelve a hacer, a partir del año 2016, aportó su sensibilidad a la importancia del espacio público como elemento de calidad de vida humana y democratización de la

25 Fuente: Mockus, A. (2004). “Cambiando la cultura de una ciudad: la experiencia de Bogotá”, conferencia dictada en el Banco Interamericano de Desarrollo, taller *Aplicando el capital social, la cultura y la ética en proyectos de desarrollo*, Washington, 15 y 16 de abril. Recuperado de www.colombiaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-74249_archivo.ppt

convivencia. El énfasis dado por Peñalosa a la gestión pública radicó en la creación y recuperación de infraestructura urbana destinada al encuentro de los ciudadanos.

El espacio público afecta el ejercicio de la ciudadanía y se plantea de entrada como un derecho ciudadano, también es un medio de inclusión y de intercambio que facilita la integración social y las exigencias de la participación. Allí es posible la convergencia entre distintos proyectos, actitudes y comportamientos para que lo colectivo tenga vida y la ciudadanía se ejerza en el marco de la diversidad.

En su visión de ciudad estaba proyectar y hacer viable a Bogotá para la nueva era, entendiendo el sentido de las transformaciones en los espacios urbanos en el siglo XXI. Inspirado por experiencias europeas en las que la preocupación ambientalista es transparente, Peñalosa desincentivó el uso del automóvil haciendo más angostas las vías ampliando en la misma medida las aceras e incorporando carriles especiales para bicicletas. Se puede decir que si Mockus puso la mira en los individuos, Peñalosa le apostó a la infraestructura como el medio para generar el mismo resultado, una mejora en los comportamientos cívicos y democráticos.

En su concepción, el espacio público es en sí mismo condición y objetivo puesto que en él ocurre y se ejerce la ciudadanía. Esta convicción parece ser confirmada por el cambio de actitud que se detectó en los ciudadanos dentro de Transmilenio cuando ocurrió la introducción del nuevo transporte público masivo. El transporte, que sigue la iniciativa de Curitiba, se caracteriza por operar al modo del metro, con estaciones a las que tienen acceso los usuarios pagando al entrar en las mismas por lo que los operadores ni tienen que distraerse cobrando, ni pueden hacer paradas fuera de los puntos establecidos. Otra cualidad importante del sistema es la circulación en carriles exclusivos de los autobuses, lo que acelera la marcha de las unidades y acorta el tiempo de traslado y la contaminación. Al ciudadano se le hace sentir que es más rápido y económico moverse en Transmilenio que intentar sacar el automóvil, para el cual tampoco se encuentran lugares de estacionamiento.

En la introducción de Transmilenio se realizaron cursos en barrios y puntos escogidos para enterar a los ciudadanos de las características del sistema y sus ventajas. El resultado fue un cambio de conducta, más respetuosa y cívica en ese espacio, pero con los viejos y no tan saludables hábitos al salir de las estaciones.

Sin embargo, el éxito —no obtenido por el sistema— tanto en Bogotá como en la Ciudad de México depende de que los autobuses sean suficientes y cómodos. La demanda en estas ciudades rebasa con mucho la capacidad de las unidades y lo vuelve bastante incómodo e inseguro. Además, la red no alcanza a cubrir muchos puntos de la ciudad, haciendo que el automóvil siga siendo una alternativa mejor.

Para el caso de la Ciudad de México un limitante importante es el ancho de las avenidas sobre las cuales se ha instalado el Metrobús. En Insurgentes se trata de un solo carril dejando dos para los automóviles, sin embargo, estos espacios no permiten que existan unidades de transporte público que puedan hacer rutas exprés con paradas sólo en estaciones principales. Tampoco está garantizado que los automóviles cuenten con dos carriles, pues existen puntos en que hay obstáculos peligrosos y sencillamente el ancho alcanza sólo para automóvil y medio.

En una visita que realizó Enrique Peñalosa a la Ciudad de Guadalajara, propuso: “Lo que hace una ciudad amable, así suene reiterativo, repetitivo, aburrido, es una ciudad para los peatones. Las vías peatonales, las plazas, los parques, las banquetas, las ciclopistas, esa es la meta hacer una ciudad para los niños, una ciudad que demuestre en todos sus detalles un inmenso respeto por la dignidad humana. Que una persona en una silla de ruedas pueda recorrer sin ningún obstáculo y sin ninguna dificultad, esa es la ciudad que se quiere [...] nosotros no queremos una estructura urbana como la de los Estados Unidos, así tuviéramos el dinero. [...] No queremos ese modelo de ciudad, así pudiéramos. Queremos un modelo de ciudad más apretada. Donde la gente sale a la calle y se encuentra con los vecinos en la panadería o donde salen a caminar, donde los niños van en bicicleta a donde los amigos. Es que por eso es que hay que discutir qué tipo (de) ciudad queremos, no lo tenemos claro”.²⁶

Cuando le preguntaron por lo que veía, criticó el mal gusto de varias tiendas o establecimientos que ofenden y “escupen la cara” de los ciudadanos con sus anuncios y, sobre todo, la invasión del automóvil en las banquetas.

26 En entrevista “Enrique Peñalosa el filósofo de la ciudad latinoamericana”. Recuperado de <http://josegenao.wordpress.com/2006/08/24/enrique-penalosa-el-filosofo-de-la-ciudad-latinoamericana/>

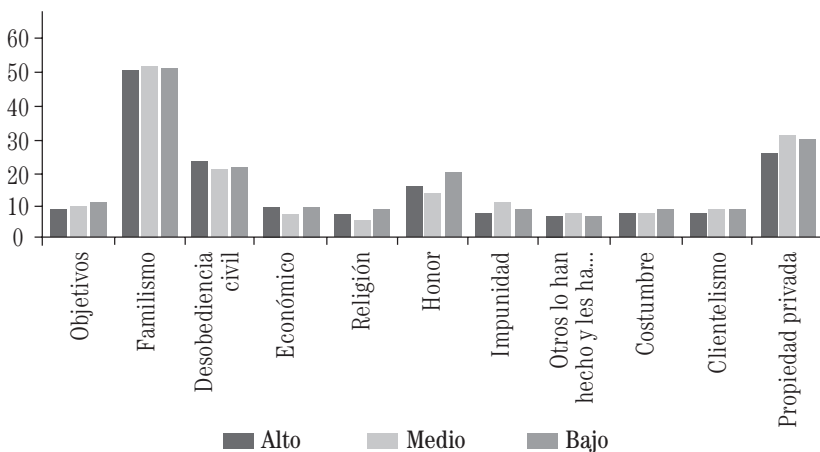
4. México y el proyecto *Formar Ciudad*

Los modelos de gobierno de Bogotá han sido reconocidos y premiados internacionalmente. Muchos gobiernos han acudido a estas experiencias para encontrar fuentes de inspiración, México no ha sido la excepción. Varias ciudades del país han recogido experiencias y con base en ellas han hecho sus propias interpretaciones, sin embargo, ninguna ha asumido plenamente las características del paradigma que inspiró aquellas políticas públicas y obras de infraestructura.

Entre otras diferencias, los gobiernos mexicanos no han dado la misma importancia o han omitido partir de un diagnóstico sobre las condiciones de cultura ciudadana para tocar el núcleo de las problemáticas. Como en otros ejemplos, las obras de infraestructura son preferidas porque gozan de una gran visibilidad que contribuye a la popularidad de los gobiernos y se considera como algo que proyecta la carrera política de los alcaldes.

Pero la importancia de ir a la raíz se hace patente cuando observamos los resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana como un diagnóstico de partida. Así, por ejemplo, Mockus y su equipo levantaron este estudio en la Ciudad de Monterrey. Descubrieron que el motivo principal para justificar el actuar en contra de la ley es para preservar los intereses de la familia, lo que llamaron “familismo” (figura 6).²⁷

Figura 6. Motivos para no obtener la ley (Monterrey)



27 Mockus, M. et al. (2012). *Antípodas de la violencia*. Washington: BID-Corpo-
visionarios, p. XXII.

Los Jefes de Gobierno del Distrito Federal, especialmente Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) y Marcelo Ebrard (2006-2012) han recurrido a obras públicas de alto impacto para crear espacios de mejor calidad de vida, por ejemplo el segundo piso del Periférico, la recuperación urbana del Centro Histórico y la introducción del Transmilenio, esquema de transporte público que también ha sido aplicado en otras grandes ciudades como Puebla, León, Guadalajara, Pachuca, entre otras.

Sin embargo, no se ve cómo estas acciones puedan transformar la conciencia de los ciudadanos de la Ciudad de México en el sentido de generar una apropiación de la norma para la autoregulación, por el contrario, a partir de la asesoría técnica del exalcalde de Nueva York Rudolf Giuliani, y la instalación de cámaras de vigilancia, de radares y cámaras de fotomultas, que ha sido una de las grandes apuestas del actual Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera (2012-) se hace evidente que el paradigma dominante es el manejo por el control central del poder y la opción por el sistema de control legal de la conducta ciudadana, más cercano al modelo foucaultiano de vigilancia y castigo.

Debe inferirse que los tomadores de decisiones diagnosticaron que la Ciudad de México puede ordenarse mediante una política de seguridad pública de corte policiaco y represivo a la vez que trajeron las experiencias de infraestructura y definición del espacio público del gobierno de Enrique Peñalosa, quien privilegió la ampliación de las banquetas, la siembra de árboles, la construcción de espacios de encuentro como plazas y jardines, la habilitación de una cicloruta y el metrobús.

Se trata de una apuesta estructuralista que supone que la convivencia ciudadana será resultado exclusivo o mayormente de condiciones materiales: espacios, muebles o inmuebles. Desde los 1960s la Ciudad de México fue dotada con infraestructura de vanguardia para su tiempo, una red del metro en crecimiento, el drenaje profundo y vialidades amplias como el Viaducto, el Circuito Interior, ejes viales y el Periférico. Todas estas obras se vieron rebasadas no sólo por el crecimiento poblacional desbordado, sino por una ausencia de políticas de cultura cívica. En la mejor de las tradiciones modernistas se consideró que no habría límites y que la ciudad lo soportaría todo, no había de qué pre/ocuparse. El factor central del desarrollo era la agregación y no la funcional-

dad. Después del terremoto de 1985, el deterioro de las condiciones de convivencia se ha acelerado. Por ejemplo, los homicidios son sensación de primera plana pero no llegan a la conciencia de un problema de interés público, tratándolo siempre como un problema particular, como “hechos aislados” y no como un asunto estructural, por lo que nos mantenemos ignorantes de la evolución de dicho deterioro. No se convierten en asunto de política pública²⁸ a no ser bajo el mismo paradigma de vigilancia y control que prueba reiteradamente que no produce resultados, como prueban las formas de convivencia cotidianas.

El estudio ¿Cómo vamos Ciudad de México?,²⁹ inspirado también en las experiencias de Bogotá, permite tener una visión bastante completa de las condiciones de vida en la ciudad, pues integra las siguientes dimensiones:

- Calidad de vida
- Ingreso y empleo
- Pobreza y desigualdad
- Educación
- Salud
- Cultura, recreación y deporte
- Vivienda
- Desarrollo urbano
- Transporte y movilidad
- Medio ambiente
- Seguridad y justicia

28 Nos referimos aquí a los homicidios y en general a toda violencia entre particulares, atribuible a su incapacidad de manejar conflictos y frustración y no a la creciente ola de ejecuciones, masacres y ajustes de cuentas entre delincuentes organizados. Estos últimos ocupan la atención de las autoridades, mientras que los primeros son ignorados por la que debería ser política de prevención. La otra ocupa un lugar como cuestión de política de seguridad.

29 Cfr. www.bogotacomovamos.org El sistema de evaluación es permanente y funciona desde 1997. Gracias a dicho sistema público y ciudadano, se tiene conciencia de la evolución de la calidad de vida en dicha ciudad. El periódico *El Universal* anunció que mantendría un esquema análogo el 11 de julio de 2013, publicando resultados anuales para 2014 y 2015. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/como-vamos-ciudad-de-mexico-34estudio-confiable-y-util-34-1010510.html> y <http://www.comovamosciudaddemexico.com.mx/>

- Gobierno
- Entorno económico y
- Ciudadanía

Las condiciones de ciudadanía incluyen variables de participación en organizaciones civiles, colaboración con el gobierno, corrupción, democracia, tolerancia, etc. La inseguridad aparece como el principal problema que enfrentan los habitantes de la Ciudad y su zona conurbada.

Los grandes cambios requieren crear y dar el estatuto ejecutivo más alto a la política de cultura ciudadana, el uso de los medios de comunicación para difundir los objetivos de la misma, la introducción en todos los niveles educativos de programas de civismo y ética, la asignación por ley de una porción del presupuesto para proyectos gestionados por las comunidades locales (ciudadanos organizados), la reforma de los espacios públicos, avenidas, banquetas, plazas para que se vuelvan seguros y transitables para las personas a pie, la renovación del metro y la extensión del transporte público masivo de calidad, la obligatoriedad de cambiar gradualmente las tecnologías de alto impacto ambiental: motores, generación de electricidad, uso del agua, captación del agua de lluvia, verdificación de espacios urbanos que se pueden recuperar del cemento, recuperación y destape de ríos y, por lo tanto, una reforma en el manejo de las aguas negras, publicar un sistema de indicadores de la cultura ciudadana y la calidad de vida que permita desarrollar un sentido de apropiación y corresponsabilidad en el destino de la ciudad.

Sin duda las medidas de corte neoliberal que buscan la reducción de las externalidades mediante la privatización, tienen su importancia y pueden ayudar a la Ciudad de México, pero nunca podrán sustituir a la ciudadanía madura y autónoma, estos son objetivos de políticas éticas que de hecho son las más eficaces para llevarnos al desarrollo económico y social en términos de calidad de vida.

3

Capítulo

Propuestas en torno a una política pública que responda a la necesidad de promover la educación cívica y ética en México

La política pública puede abordar asuntos que representan una gran carga por su complejidad sociocultural, la intangibilidad de sus características y la dificultad para medir sus efectos. Diversos estudios hacen evidente que existe un área de oportunidad respecto al desarrollo de valores para la ciudadanía, la convivencia, el respeto a los derechos humanos y las leyes, así como la participación política de los jóvenes. Esta situación es asumida como un desafío para una reforma legal y la implementación de una política pública que promueva la enseñanza del civismo y la ética en todos los niveles de educación formal.

En las siguientes páginas se ofrece una propuesta de política pública que atienda la cuestión (*issue*) de la educación cívica y ética, la propuesta parte de una revisión del estado que guarda este campo a partir de que la Secretaria de Educación Pública para introducir un libro de texto de Civismo en el nivel básico (febrero 2008).

El formato que se ha seguido es el de una propuesta de política pública empleando una metodología *ad hoc* que sigue las aportaciones de Hadad (1994), Dunn (1994), Majone (1997), Atienza (1997), Ayala (2000) y Serrano (2001). Se privilegia el enfoque racional o sinóptico, es decir, la construcción informada de una política pública que maximice el beneficio para todos los actores involucrados, sin embargo, contiene un componente incremental, ya que su aplicación requerirá dividirse en dos etapas, la primera para la discusión y acuerdo público de las características y contenidos que debe comprender un programa de educación cívica y ética en la educación escolarizada. La segunda sería la elaboración de planes, libros y actividades destinadas a tal fin y su implementación en los distintos niveles del sistema educativo.

Para facilitar la comprensión de los términos, en este trabajo tomo a la axiología (ciencia de los valores) y al civismo como carácter y conducta del ciudadano conforme a los valores de la sociedad a la que pertenece, componentes de un todo más amplio que es la ética, ciencia normativa del deber ser conforme a los fines últimos del ser humano y de las instituciones sociales. De este modo a lo largo del trabajo se propondrán como interdependientes.

1. Definición del problema

La debilidad en la calidad de la educación en México está siendo documentada por diferentes sistemas de monitoreo y evaluación. Están plenamente establecidos rezagos respecto al dominio de habilidades lingüísticas y matemáticas, que suponen una desventaja acumulativa que afecta la capacidad de aprender en etapas subsecuentes.

En el nivel de educación media y superior se pueden identificar estos rezagos en dificultades como la capacidad para comprender un texto, incapacidad de los alumnos para exponer sus ideas de manera ordenada, argumentada y recurriendo a fuentes de información que sean debidamente citadas. Estos temas han sido motivo de que se emprendiera, al inicio del presente sexenio un ambicioso programa de reformas educativas que tienen como eje la evaluación y actualización docente.

Existe sin embargo otra dimensión deficitaria en la educación y es la que corresponde a la educación ética y la formación para la ciudadanía, adoptada en nuestro país convencionalmente como enseñanza de civismo. Aunque apenas existen mediciones directas de carácter oficial sobre el estado de la materia, existen algunas investigaciones sobre los valores de los jóvenes, como por ejemplo los trabajos de la casa de encuestas Alduncin que ha realizado sistemáticamente una ponderación de valores de los mexicanos, de la cual se desprenden conclusiones que permiten establecer una vinculación entre educación formal y prácticas cívicas, si bien, dejamos en claro que esta puede ser una condición que influye, si bien no determine la aparición de ciertos fenómenos, es decir, entendiendo que existen otros factores determinantes de la actitud valoral y cívica de los mexicanos, como la formación en la familia, los hábitos públicos, el ambiente en los sitios de trabajo y en los espacios de convivencia.

El comportamiento de los mexicanos en situaciones que implican un nivel de civilidad, o digamos de sofisticación interaccional, de racionalidad de interés colectivo, como por ejemplo al transitar, ya sea como peatones o como automovilistas, el uso de los servicios públicos, el cuidado del ambiente, el manejo de la basura, etcétera, el uso y aprovechamiento del espacio público, etcétera, manifiestan la insuficiencia de la formación en el área señalada.

De acuerdo a la evidencia disponible, la educación, en sus diferentes niveles, básico, medio y superior no contribuye significativamente al desarrollo de conductas y actitudes cívicas y éticas que se manifiesten en la interacción social y ciudadana. Pocas instituciones incorporan asignaturas dedicadas al tema y cuando existen, corren el riesgo de centrarse en la información más que en el desarrollo de actitudes y la formación del carácter de los discentes. Las instituciones públicas han reconocido que habían soslayado el tema y ahora tratan de ponerse al día. La situación de las instituciones privadas es diferente, pues muchas de ellas mantienen en cada grado y nivel un núcleo de asignatura o actividades para la formación de valores y del carácter, como por ejemplo las instituciones de educación superior de inspiración cristiana afiliadas a AMIESIC.

Esta constatación es soportada con una amplia evidencia, expuesta en la sección 3, que va más allá del anecdotario que podemos extraer de la prensa y las redes sociales.

2. Actores relevantes (*Stakeholders*)

Los actores sociopolíticos relevantes en esta materia son:

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que de acuerdo a la Ley General de Educación,³⁰ posee las atribuciones que le da el Artículo 12, entre otras: “I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48; [...]

III.- Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;”.

30 A partir de aquí las referencias a la Ley General de Educación corresponden al texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993 con las reformas del 1° de junio de 2016.

Los gobiernos estatales y municipales mediante los órganos especializados en materia educativa, especialmente las Secretarías Estatales de Educación, que poseen atribuciones distintas a la SEP, pero que pueden implementar programas formativos de acuerdo a las necesidades de cada región. (Artículo 13 de la Ley General de Educación, entre otros: “II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica”).

Instituciones Educativas Públicas y Privadas, ya que éstas tienen la posibilidad de crear, mantener y supervisar instancias que promuevan la educación ética. Si bien las IIEEPP pueden ser meras intermediarias administrativas, de hecho tienen un papel determinante si crean instancias de convivencia y ejercicio de la ética y si promueven que las personas involucradas, maestros, alumnos y padres de familia, puedan participar y aprender de dichas instancias.

Los maestros y maestras, que poseen la capacidad y responsabilidad operativa directa para dirigir procesos educativos —o formativos, como explicaremos más adelante—. A diferencia de los anteriores actores, que son instituciones que operan burocráticamente, los maestros se ven constantemente interpelados entre sus convicciones de conciencia y sus conductas, por un lado y los mensajes y valores que deben inculcar y proyectar a los alumnos, por otro. No son raros los casos en que el maestro se vuelve portavoz de valores de los que no está convencido, ya sea en todo o en parte. En todo caso, la tensión que puede suscitarse entre las convicciones personales de los docentes y los criterios, valores y contenidos de la educación no son explícitamente manejados, sino soslayados.

Los discentes o alumnos, que son considerados los sujetos y beneficiarios de los programas de educación ética. También son considerados como sujetos a modelar con base en una serie de contenidos pedagógicos. Pueden ser también agentes para el desarrollo de actitudes y la autoregulación y desarrollo normativo.

Los padres de familia que están preocupados porque sus hijos adquieran tanto conocimientos que les permitan incorporarse productivamente a la sociedad adulta, como la asimilación y vivencia de

valores que inserten a sus hijos a ámbitos de sus relaciones sociales. Las familias pertenecen a un entorno cultural y axiológico que buscan reproducir, lo que significa que forman un amplio mosaico moral que tiene que ser acrisolado de alguna manera en la escuela. Este proceso es un desafío que con frecuencia no puede ser resuelto sin rupturas.³¹

La sociedad en su conjunto en la medida en que se puede beneficiar y formalmente acepta la necesidad de contar con ciudadanos responsables, participativos, que sean capaces de aportar a la realización del bien común y a la convivencia ordenada y respetuosa.

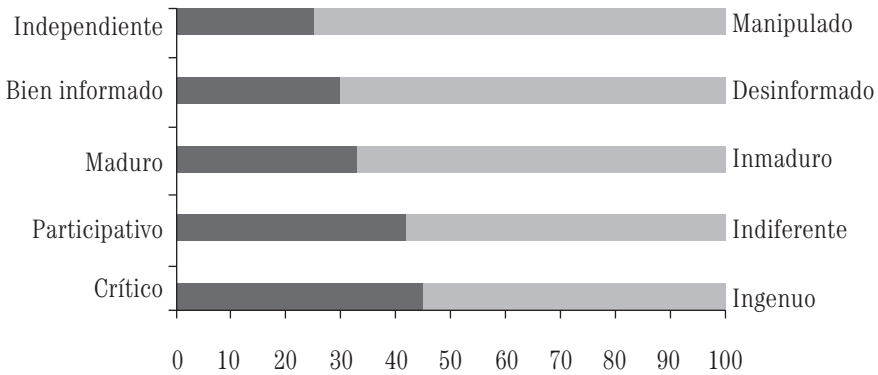
Existen también sectores de opinión que sostienen posiciones críticas e incluso contestatarias respecto a lo que debe ser la educación ética de las personas. Estos sectores no son para nada homogéneos, algunos son muy liberales y defienden la más amplia capacidad de autonomía moral para el individuo, se trata de una posición que en México se respalda en el “laicismo” para promover la menor intervención social en la construcción de la conciencia moral reduciéndola a un aspecto legalista. Por otro lado, existen también grupos de opinión que radicalizan códigos morales muy específicos, frecuentemente asociadas a la religión y que promueven que la legislación tutele la moral inspirada en esa concepción. En general ambas posiciones derivan en controversias sociales que paralizan la discusión y manejo de ciertos temas de interés público.

3. Necesidades que justifican introducir una política pública de educación ética

No existe novedad en reconocer que México es una sociedad moralmente plural y que, en consecuencia, prevalecen jerarquías de valor diferentes e incluso encontradas. Esta característica justifica la implementación de una política que construya bases para la convivencia en la pluralidad a través del civismo y la ética. Sin embargo, aun la pluralidad puede ser un problema, si consideramos que venimos de una sociedad mucho más homogénea a una que enfrenta un acelerado proceso de diferenciación. Este fenómeno es el que se suele llamar de balcanización.

31 Como sucede frente a la narcocultura y la apología de la ilegalidad que es preservada en ciertas regiones y contextos a contrapelo de lo que la escuela busca formar.

Figura 7. Lo que los mexicanos piensan de la política es...



Fuente: elaboración propia con datos de Alduncin.

A juzgar por las cifras publicadas respecto a los valores de los jóvenes, se aprecian ciertos patrones³² de debilidad respecto a la importancia, efectividad y congruencia de las valoraciones entre los mexicanos especialmente los jóvenes. Los estudios destacan el individualismo, el presentismo, la indiferencia, el relativismo, la introspección ética, la sinceridad, la autonomía, la rebeldía y el vitalismo.

“Una característica más que es reiterativa en los estudios sobre los jóvenes es su indiferencia —a lo social o colectivo, a la política, a la religión, etcétera—, que se combina con el individualismo y el pragmatismo. Percepción individualista de la justicia, pragmatismo político y moral de las circunstancias, entre otras cosas, son las consecuencias de tales valores.

32 Cfr. Alducin, E. (1993). *Los valores de los mexicanos: en busca de una esencia, tomo III*. México: Fomento Cultural Banamex.

Basáñez, M. (1991). *Encuesta nacional de valores 1990*. México: Centro de Estudios de Opinión Pública.

Beltrán, U. et al. (1996). *Los mexicanos de los noventas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

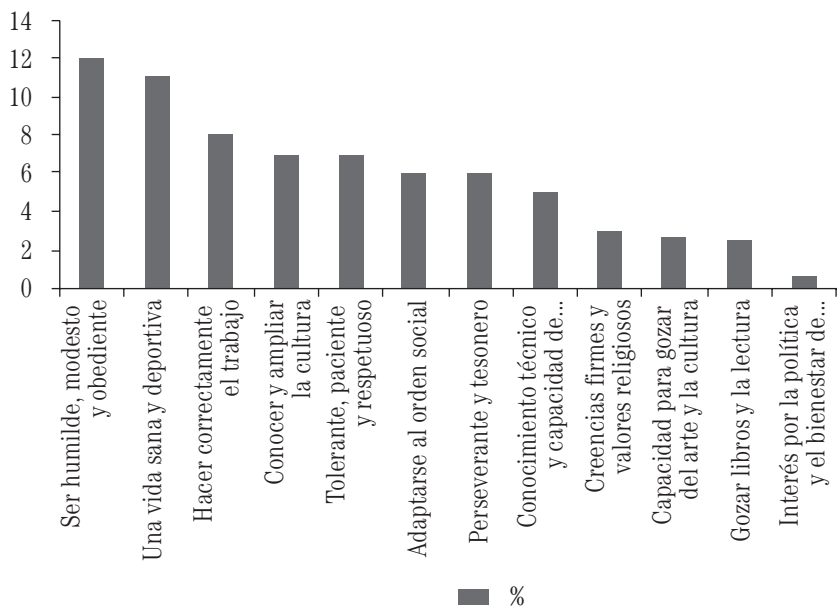
Hernández, A. et al. (1987) *¿Cómo somos los mexicanos?* México: Centro de Estudios Educativos/CREA.

Encuesta Mundial de Valores, aplicada en México en 1990.

Rugarcía, A. (1996). *Educación en valores*. México: Universidad Iberoamericana-Golfo Centro.

La indiferencia hace que sólo el 16% de los jóvenes participen en algún movimiento de colaboración o transformación de su sociedad”.³³

Figura 8.



Fuente: elaboración propia con datos de Alduncin.

De acuerdo a estas investigaciones cada vez más el relativismo, el pluralismo y la tolerancia son valores con los que se identifica el joven, sin embargo como se verá, estudios recientes manifiestan señales preocupantes.

Por ejemplo, entre las actitudes que Alduncin encontró que los jóvenes apreciaban más de la educación, están: ser humilde, modesto y obediente 12%, una vida sana y deportiva 11%, hacer correctamente el trabajo 8%, conocer y ampliar la cultura 7%, tolerante, paciente y respetuoso 7%, adaptarse al orden social 6%, perseverante y tesonero 6%, conocimiento técnico y capacidad de manejar la tecnología moderna 5%, creencias firmes y valores religiosos 3%, capacidad para

33 Luengo, E. “Valores y religión de los jóvenes”. (2000). En Pérez, J. A. (Coord.). *Jóvenes: una evaluación del conocimiento: La investigación sobre juventud 1986-1999*, tomo 1. México: IMJ, p. 167.

gozar del arte y la cultura 2.7%, gozar libros y la lectura 2.5%, interés por la política y el bienestar de los demás 0.6%.

El 15 de agosto de 2016, el periódico El Universal, publicó los resultados de una encuesta propia, de la que puede destacarse una confirmación de las tendencias antes observadas, es decir, que el objeto que menos interesa a los jóvenes es la política (24%). Los temas a los que los jóvenes atribuyen mayor valor son, la familia (96%), la escuela (91) y el trabajo (88%). Casi la mitad de los jóvenes declaran que la política no les interesa o no la entienden.

Estos datos demuestran claramente que los ideales de la Ley General de Educación de Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia y desarrollar actitudes solidarias en los individuos (Art. 7º) no se ha logrado en México. De acuerdo a estos datos, se puede decir que los jóvenes están mejor provistos para tomar decisiones firmes y adecuadas en la educación familiar, escolar e informal, pero es difícil que se mejoren los niveles de cultura y de calidad de los ciudadanos, el aprecio por la democracia y la participación política, ya que ese es el peor de los valores para los jóvenes. Tampoco el desarrollo autónomo de la cultura, la ciencia y la tecnología parecen contar con bases en el actual estado de cosas.³⁴

4. Agenda

Como resultado de las cifras documentadas recientemente, se concluye la necesidad de establecer una reforma legal y la implementación de una política pública que tengan como finalidad la enseñanza, reflexión y apropiación de valores humanos, cívicos y éticos en todos los niveles de la educación del país.

34 Alducin, E. (2000). "Los jóvenes mexicanos y los valores al fin del milenio". En Pérez, J. A. (Coord.). *Jóvenes: una evaluación del conocimiento: La investigación sobre juventud 1986-1999*, tomo 1. México: IMJ.

5. Reforma institucional

5.1.- Fundamentos legales y programáticos

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.³⁵

La cuestión ética y cívica es aludida también en los incisos a y c de la fracción II, en los que se establecen ciertos fines para la educación: que sea democrática en cuanto que la democracia consiste en un “constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (II.a) y

“c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.

Por su parte, la Ley General de Educación vigente, alude al tema en su artículo 7º (especialmente en las fracciones III, IV, V, VI, X, XI, XII y XIII) dónde se lee que la educación (pública y la privada que cuenta con reconocimiento de Validez oficial) tendrá los siguientes fines:

III.- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

35 Las referencias que se hacen aquí corresponden al texto vigente del Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Reforma Educativa, publicada a este texto el 26 de febrero de 2013, la educación cívica y ética no fue incorporada.

V.- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;

VI.- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;

VI Bis.- Fomentar la valoración de la diversidad y la cultura de inclusión como condiciones para el enriquecimiento social y cultural”;

Aunque la mayoría de los mexicanos entendemos la escuela como transmisora de conocimientos, sólo las fracciones II y VII están orientadas a la adquisición de estos, una fracción se enfoca a la formación cultural y otra a la educación física. Podemos decir sin duda, que la institución escolar en su conjunto contribuye a la adquisición y desarrollo de los elementos a que hacen referencia las fracciones citadas arriba, pero la cuestión que aquí se plantea es la necesidad de volver explícitos, formales y curriculares los contenidos éticos de la educación (civismo y valores).

De manera más amplia se trata el tema en el Programa Nacional de Educación 1995-2000. En la sección I dedicada a la Educación Básica se incorporó una subsección sobre los planes y programas de estudio en la que se exponía ampliamente que en la educación:

“También se pretende que la experiencia escolar sea adecuada para apropiarse de valores éticos y para desarrollar actitudes que son el fundamento de una personalidad sana y creadora y de relaciones sociales basadas en el respeto, el apoyo mutuo y la legalidad.

[...] En la escuela, mediante la práctica y el ejemplo, se consolidan valores como la democracia, la honradez, el aprecio por el trabajo y por los que trabajan y el sentido de pertenencia a una gran Nación, con historia y cultura que nos enorgullecen. Estas actitudes y valores son parte de la ética laica y humanista consagrada en el Artículo Tercero de la Constitución.

Los valores, y las actitudes que a ellos corresponden, no pueden ser enseñados declarativamente”.

El documento se extendía profundizando en el estudio de la historia y geografía de México y del mundo y en un sentido comprensivo de: “La participación cívica demanda conocimiento de derechos y deberes y una disposición respetuosa frente a las personas y la ley. Asimismo, la capacidad de ubicar nuestra historia en el desarrollo de la humanidad y la conciencia de vivir en un planeta de recursos limitados y frágiles, habrán de alentar la comprensión internacional, la aceptación de la diversidad y el cuidado del medio natural”. Adicionalmente se contemplaban criterios para la educación sexual, reproducción y enfermedades de transmisión sexual y prevención de las adicciones.

De manera general son estas mismas las preocupaciones que asumirá el Programa Nacional de Educación 2001-2006, aunque este dedicará insistentes señalamientos al desarrollo de los valores democráticos. El documento, que es muy extenso y ambicioso, ya que imagina una política educativa hasta el 2025, destaca una sección dedicada a La educación y la Construcción de una ética pública en la que se caracteriza la idea:

“La construcción de una ética pública sustentada en los valores de la democracia supone un compromiso individual y colectivo con los derechos y responsabilidades fundamentales del ser humano, así como suprimir la discriminación por razones de género, religión, grupo étnico, origen social o nacional, lengua u otras; implica acudir a la evidencia objetiva, y no a los prejuicios, para sustentar las opiniones, así como el respeto a la libertad de información, expresión y crítica; implica también la negociación justa y la solución pacífica de los conflictos, el respeto de las minorías, la vigilancia de los intereses de las generaciones futuras y la supervisión de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.”

La sección dedica un amplio espacio al concepto de educación multicultural como un ámbito de educación democrática y tolerante de la diversidad.

En cuanto al gobierno actual, el Plan Sectorial de Educación 2006-2012, que está dividido y articulado en seis objetivos estratégicos, aunque nunca menciona explícitamente el civismo, dedica el cuarto objetivo a la “[...] educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural”.

Los componentes explícitos de esta educación en cívica y en valores para el nivel básico están desarrollados en el punto 4.1 del mismo Plan. Allí se fijan los siguientes contenidos: derechos humanos, medio ambiente, interculturalidad, equidad de género, cuidado individual y colectivo de la salud y la seguridad, aprecio y desarrollo del patrimonio cultural y natural y la rendición de cuentas.

Se proponen algunas medidas concretas como “intensificar la oferta de experiencias y talleres” para profesores y también “diseñar libros de texto y materiales interactivos sobre valores civiles y éticos” otras son ambiguas como “Fortalecer las iniciativas y los programas dirigidos a la formación integral de la persona” y “Contribuir a construir una cultura de convivencia y participación, igualitaria y apegada a las leyes”.

En cuanto al nivel medio superior, se introduce un enfoque más especulativo pero al mismo tiempo formativo respecto al rubro de ética y valores: “4.4 Incorporar en los programas de estudios contenidos de aprendizaje y el ejercicio de prácticas orientados a que los estudiantes reflexionen y asuman actitudes saludables hacia la sexualidad, el cuidado de su salud y del medio ambiente, la práctica de algún deporte o actividad física, y el aprecio por el arte y la cultura”. El numeral 4.6 también propone actividades “con el fin de que los estudiantes tengan una clara conciencia de sus derechos y obligaciones como ciudadanos, y de promover la participación ciudadana”.

En este nivel se proponen las siguientes medidas concretas: realizar talleres preventivos de conductas de riesgo, establecer un modelo de educación deportiva, “Incluir en los planes y programas de estudios, contenidos y prácticas de aprendizaje que contribuyan a consolidar en los alumnos una sensibilidad ciudadana y una conciencia cívica responsable, inspirada en los valores de las sociedades democráticas y los derechos humanos, la igualdad de género y la no discriminación”.

También hay medidas ambiguas como promover estudios sobre los jóvenes, verificar que los programas de estudio tengan contenidos relativos al deporte y el arte, celebrar convenios con instituciones culturales

En cuanto al nivel superior, la propuesta considera de manera ambigua “fortalecer” la relación de la institución de educación superior y su entorno: “Promover la difusión de los valores democráticos por

medio de seminarios, conferencias y campañas informativas para la comunidad universitaria y la sociedad en su conjunto”.

Realizar proyectos de protección del medio ambiente, la vinculación con los sectores productivos de la región y promover la difusión de la ciencia.

Se puede decir, con base en lo anterior, que se perfila una política pública dirigida a la educación cívica y ética, sin embargo es todavía incompleta y nos sugiere la necesidad de proponer mejoras legales que favorezcan tal objetivo.

Las líneas de acción que se incluyen en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, en el rubro de Educación, no contempla el concepto de valores cívicos y éticos, como se menciona en la introducción del Plan de Acción. Sin embargo, dentro del apartado 1.6 Cultura de la Legalidad, encontramos que la Secretaría de Educación Pública (SEP), se enfocó únicamente en educación básica, para contribuir a la difusión de la cultura de la legalidad en las instituciones educativas, principalmente en materia de civismo y ética. El sexto informe de gobierno del año 2012, reportó las siguientes acciones (Presidencia, 2012, p. 66)

En coordinación con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), diseñó el Programa de Formación: “El derecho a la no discriminación en México”, orientado a los maestros.

Durante el ciclo escolar 2011-2012, se amplió la cobertura de los programas de estudio de Formación Cívica y Ética para la educación básica, con el propósito de favorecer, desde el nivel preescolar hasta la secundaria, el proceso de construcción de la identidad personal y de las competencias emocionales y sociales de los alumnos.

Veinticuatro entidades federativas desarrollaron programas específicos para la asignatura estatal de primero de secundaria, en el subcampo de “La formación ciudadana para una convivencia democrática en el marco de una cultura de la legalidad”.

El actual gobierno, propuso en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el objetivo de mejorar la calidad de la educación sobre la base del desarrollo de habilidades, conocimientos, capacidad innovadora e impulsando valores cívicos y éticos, entre los mexicanos, que permi-

tan construir una ciudadanía responsable y solidaria con sus comunidades. Como es bien sabido, a lo largo del sexenio, la llamada “Reforma Educativa” ha sido la política de Estado fundamental, que busca la mejora de la calidad mediante la evaluación al desempeño docente (Presidencia, 2013, pp. 60-67).

5.2. Análisis de racionalidad del marco jurídico vigente

Manuel Atienza³⁶ propone 5 criterios de racionalidad para evaluar y formular la legislación. Vamos a aplicarlos para evaluar la racionalidad del marco legal vigente respecto de la definición siguiente: la legislación promueve de manera eficaz al ejercicio de una educación promotora de la ética (civismo, valores, sensibilidad ambiental, cultura ciudadana, aceptación de la diversidad y solidaridad social).

Criterios de Racionalidad	Artículo 3º Constitucional (fracción considerada)	Ley General de Educación (artículo 7º fracciones consideradas)
Lingüística: Comunicación fluida de mensajes normativos entre edictor y destinatario	La formulación del artículo 3º fracc. II de la constitución es clara. Presenta una serie de valores que deben orientar a la educación. Sin embargo existe el peligro de entrar en controversias respecto al significado y alcances de los valores referidos.	Presenta una serie de valores que deben orientar a la educación. Sin embargo existe el peligro de entrar en controversias respecto al significado y alcances de los valores referidos. No se declara cómo se lograrán dichos objetivos.

Continúa...

36 Cfr. Atienza, M. (1997). *Contribución a una Teoría de la Legislación*. Madrid: Ed. Civitas, pp. 29-39.

Criterios de Racionalidad	Artículo 3º Constitucional (fracción considerada)	Ley General de Educación (artículo 7º fracciones consideradas)
<p>Jurídico-Formal: Son un conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema (sin lagunas, contradicciones ni redundancias).</p>	<p>La Constitución es formalmente válida. La estructura sistemática del artículo 3º no está lograda pues hay disposiciones meramente exhortativas y relativas como “contribuir a la mejor convivencia humana”. La legislación correspondiente al bienestar social, económico y cultural del pueblo no necesariamente considera que estos son fines democráticos. Por ejemplo, la LEGIPE considera la democracia como la simple regla de mayoría para elegir autoridades.</p>	<p>La Ley General de Educación es formalmente válida. La estructura sistemática no se consigue, pues se enuncian objetivos abiertos sin un parámetro que permita definir tanto su realización como su evaluación.</p>
<p>Pragmática: son un conjunto de normas eficaces o, si se quiere, normas que son obedecidas.</p>	<p>En cuanto que se refieren a valores y no a conductas objetivas, su eficacia puede no estar garantizada. Se requiere que los mandatos se traduzcan en contenidos de programas de estudio o actividades extracurriculares asociadas a la educación.</p>	<p>En razón de su carácter abierto, se puede decir que son tan eficaces como ineficaces, pues no existe un delimitador que permita ponderar el logro de los objetivos. Su racionalidad pragmática es débil.</p>
<p>Teleológica: la ley refleja los intereses sociales que la motivaron y le dan finalidad.</p>	<p>El ámbito de racionalidad más logrado de la fracción considerada es el teleológico pues claramente resume los intereses sociales que se persiguen y que orientan todo el sistema educativo.</p>	<p>Las fracciones citadas poseen un sentido teleológico como fines valorativos, orientaciones perennes no sujetas a realización en un periodo determinado o a su agotamiento en virtud de cierta realización.</p>

Criterios de Racionalidad	Artículo 3º Constitucional (fracción considerada)	Ley General de Educación (artículo 7º fracciones consideradas)
<p>Ética: Son normas evaluables desde un cierto sistema ético. Los fines considerados valiosos puede decirse que son los de libertad, igualdad y justicia, para el jusnaturalismo la dignidad humana.</p>	<p>En la sección considerada está presente una justificación ética que promueve tanto bienes definidos positivamente como la justicia, la democracia, la igualdad de todas las personas tanto como los criterios jusnaturalistas como la dignidad humana, la fraternidad y el interés general de la sociedad.</p>	<p>La dimensión ética está presente en las fracciones citadas como se deduce de la importancia social e individual que suponen los valores a los que se refieren: respeto, nacionalismo, conservación del medio ambiente, solidaridad, trabajo.</p>

Del análisis anterior se concluye la necesidad de perfeccionar ambas disposiciones legales con el fin de que permitan una implementación más eficaz (racionalidad pragmática) por cuanto contengan elementos más objetivos para su articulación en el sistema jurídico, por lo tanto, se proponen las siguientes reformas legales.

5.3. Propuesta de reformas legales

Proyecto de Decreto por el cual se reforma el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 3º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se reforma el párrafo segundo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3.-

II.

C) Para contribuir a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción

del bien común de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, la honestidad, la participación democrática en el ámbito público, el respeto de la ley y el diálogo entre las personas, se incorporarán tanto lineamientos, contenidos, asignaturas, libros de texto y actividades específicas en todos los niveles educativos”.

...

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO. El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a ...

Proyecto de Decreto por el cual se Adiciona el Artículo 7 de la Ley General de Educación.

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMA EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Artículo Único.- Se adiciona el artículo 7 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

“Artículo 7.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

... (fracciones I a XII)

Para lo cual las autoridades educativas establecerán contenidos específicos para cada nivel educativo: básico, medio superior y superior, así como lineamientos, programas curriculares y actividades extracurriculares que promuevan la realización de dichos principios en tales niveles.

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO. El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a ...

6. Propuesta de política pública

Como resultado de las reformas legales que establecen la obligatoriedad y formalización de la educación ética y cívica en todos los niveles educativos, se requieren decisiones y acciones que permitan la implementación eficaz, eficiente y sustentable de la misma. A continuación desarrollaré los elementos que comprenderá este Programa. Para objeto de este trabajo, definimos políticas públicas como “una decisión o grupo de decisiones que pueden fijar un conjunto de directivas para guiar decisiones futuras o iniciar, sostener o retardar alguna acción o guiar la implementación de decisiones previas”.³⁷

Siguiendo a Lasswell y otros, de hecho, las políticas educativas se ven en la encrucijada de obedecer a un consenso aparente respecto a su importancia y urgencia, pero amplias controversias respecto a lo que técnicamente se puede y debe hacer (considerando las distintas propuestas pedagógicas que pueden estar en conflicto, las alternativas y medios didácticos, así como los medios auxiliares de la educación, el uso del tiempo, el papel de los docentes, etc.

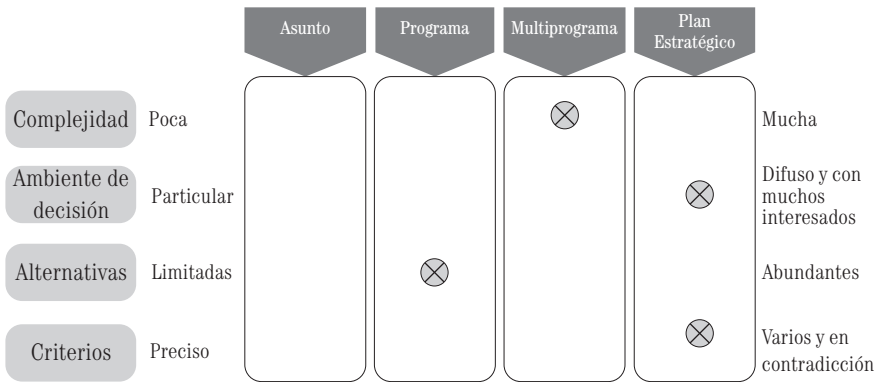
La enseñanza de disciplinas como la física, la biología, el español y las matemáticas representa un nivel de controversias relativamente menor en comparación con la enseñanza de ética y civismos, ya que en este último terreno se reconoce que no existe una única comprensión o acuerdo unánime respecto a las actitudes y valores socialmente deseables. Existen sectores sociopolíticos o de opinión que sostienen objeciones serias respecto a ciertos enfoques ético-axiológicos.

Podemos decir entonces que el diseño e implementación de esta propuesta requiere determinar qué métodos usar para atender la problemática definida en la agenda, cómo manejar la pluralidad política en una sociedades socialmente compleja y conflictiva como la mexicana. Cómo puede entenderse y definirse teórico-conceptualmente el problema de la educación ético-axiológica en México y finalmente cuáles serían los medios idóneos para realizar este programa con el mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y económicos disponibles.

37 Haddad, W. (1994). *The Dynamics of education policymaking*. The World Bank, Washington, EDI Development policy case series Analytical case studies, No. 10, p. 4.

Como se observa en la figura 9 el Programa de enseñanza cívico-axiológica en todos los niveles educativos implica una alta complejidad y un criterio amplio de decisión por cuanto los contenidos que debe comprender la enseñanza de valores es controvertida en la sociedad mexicana. Por otra parte el ambiente de decisión es más bien preciso por cuanto que existe una preocupación amplia y consistente en que se requiere impulsar la enseñanza cívica, también el número de alternativas es reducido, pues básicamente estamos considerando la implementación de una asignatura, con libros de texto y actividades propias integrantes de la educación formal.

Figura 9. Contexto en el que se formularía el Programa de enseñanza cívico-axiológica en todos los niveles educativos



Fuente: elaboración propia.

En virtud de los aspectos más amplios y controvertidos podemos decir que nuestra política propuesta será multiprograma, es decir, divide al menos en dos secuencias su implementación, por una parte, la discusión, acuerdo y homologación de contenidos para la enseñanza de la ética y el civismo, por otra parte, los elementos formales que derivan en su instrumentación en el sistema educativo nacional. Atendiendo a los aspectos más precisos de la toma de decisiones podemos hablar de un programa dada la ya mencionada instrumentación en el sistema educativo. La figura 9, ilustra que estas dos etapas suponen una gran complejidad y discusión por lo que corresponde a los contenidos, pero una más precisa exigencia por lo que toca a la implementación de la política.

Según Lindblom³⁸ la hechura de políticas representa dos dimensiones en tensión: quién interviene (los actores) y cómo lo hacen (los procesos). Tradicionalmente se ha tomado a los actores como unitarios y racionales (modelo personalista o egoísta), pero existe también un modelo organizacional o de interés público. Para describir los procesos se han determinado el enfoque sinóptico o racional y el incremental o de aproximaciones sucesivas.

De acuerdo a Charles Lindblom (1979) el método sinóptico es cupular y jerárquico, evidentemente requiere una autoridad singular que posea los recursos económicos, políticos y de control social. En estas condiciones la negociación es innecesaria o negada, los criterios de decisión gozan de aceptación (obligatoria) en virtud de que se exponen de manera racional y técnica.

Dado lo anterior, el método sinóptico requiere a) que el problema esté más allá de las capacidades cognitivas del hombre, b) que existan criterios aceptados para juzgar las soluciones y c) que los planificadores tengan incentivos adecuados para desarrollar el enfoque sinóptico hasta completarlo, evitando los retrocesos, lo que los conduciría al enfoque incremental. Esta última condición, casi imposible de satisfacer en una democracia moderna, lo convierte en autoritario.

El enfoque incremental considera que existen muchos actores que participan en la toma de decisiones y lo hacen obedeciendo a multitud de criterios axiológicos. Ya que no existe o no debería existir una posición privilegiada a priori, no hay una respuesta correcta y perfecta a la cuestión. La solución se diseña con carácter gradual de modo que se avance sucesivamente un poco. Adicionalmente existe 1) incertidumbre en la información, 2) el contexto de la implementación es fluido o evoluciona, 3) la información cambiante, 4) no existe una respuesta “técnicamente correcta”, 5) sólo se pueden dar pasos limitados y 6) se esperan ajustes sobre la marcha que remedien la insatisfacción por las políticas anteriores.

El programa de educación cívica y axiológica tendrá que dividirse en dos etapas, la primera sería la que permita delimitar y acordar los contenidos fundamentales que comprenderían los programas educativos y la segunda etapa correspondería a la implementación de dichos programas, el diseño de libros de texto y actividades.

38 Lindblom, C. y Cohen, D. K. (1979). *Usable Knowledge: social science and social problem solving*. New Haven, Connecticut: Yale University. Citado por Haddad, *op. cit.*, p. 5.

En cuanto a los procesos de decisión seguimos la propuesta de Graham Allison,³⁹ quien propone un esquema que estructura los mecanismos mediante los cuales se toman las decisiones.

En primer lugar, el enfoque burocrático⁴⁰ (organizational process model) implica que existen organismos dentro del gobierno que operan de manera rutinaria y en conjunto derivan determinadas decisiones. Según Allison, se trata de organizaciones con autonomía —semifeudales— y aliadas. No hay un criterio único o una elección deliberada respecto a una política, ya que los resultados surgen del funcionamiento estandarizado de muchas organizaciones (una caja negra).

El segundo enfoque es el que denominamos social o interpersonal⁴¹ ya que hay numerosos actores que participan en la decisión, se requiere la negociación y la atención a los intereses de las organizaciones sociales, de los negociadores o líderes y cómo conciben el problema.

Tanto actores como procesos se pueden representar mediante un modelo consolidado (consolidated model), en el que se articulan en dos ejes tanto los actores como los procesos que concurren en la elaboración e implementación de la política pública. Como se ha explicado la política de educación ética (valores y civismo) como parte de todos los niveles de educación formal, los actores relevantes (punto 2 de este trabajo) son: el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, las instituciones educativas públicas y privadas, los maestros, los discentes, los padres de familia y la sociedad en su conjunto. De manera general estos actores están preocupados por la implementación y mejora de la educación ética que se traduzca en mejores actitudes y conductas ciudadanas, participación democrática y observancia de la ley. Sin embargo los objetivos más ambiciosos de la in-

39 Allison, G. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown and Co. Citado por Haddad, *op. cit.*, p. 6.

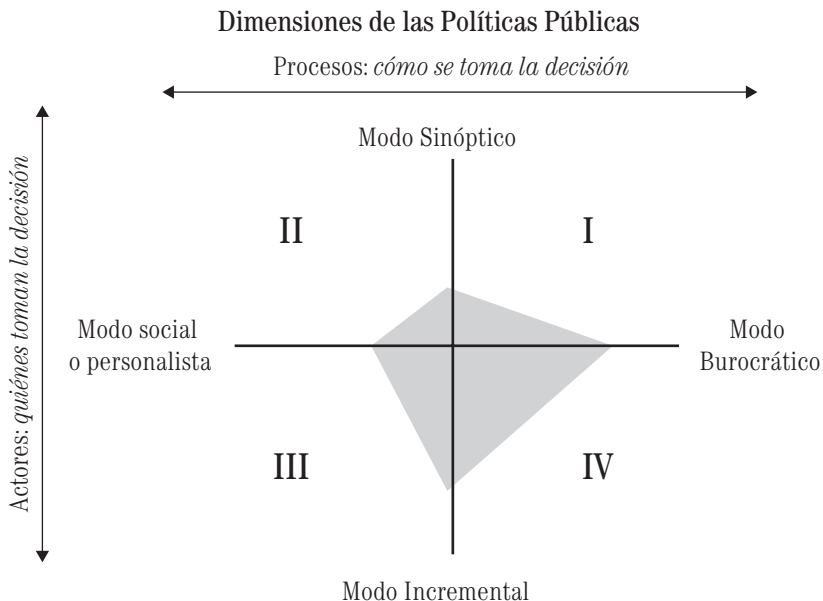
40 Cfr. Haddad, W., *op. cit.*, p. 6. Traduzco como *burocrático* este enfoque para enfatizar el hecho de que la solución no es deliberada, sino más bien procesada por canales estandarizados y mecánicos, por oposición a una decisión *política*, que requiere una decisión intencionada y responsable por parte de una autoridad política.

41 Traducimos como social, personalista o interpersonal a la modalidad por la cual intervienen distintos actores en la negociación de los medios o el acuerdo respecto a las formas idóneas para atender un asunto de interés público.

roducción de la enseñanza de la ética pueden chocar con los puntos de vista antagónicos de los sectores de opinión. En cuanto a los procesos, vemos dos etapas o procesos, la primera implicaría un acuerdo respecto a los elementos fundamentales, sobre los que puede darse un acuerdo social amplio y que definan los contenidos de los planes de estudio, objetivos, textos y actividades necesarios para desarrollar todo el plan formal de educación ética en los distintos niveles educativos, por otro lado estaría, en una segunda etapa o un segundo proceso, la elaboración racional y sinóptica de los mencionados planes y materiales a cargo del Comité Técnico de la Educación de la Secretaría de Educación Pública al que se convocaría a expertos con experiencia en la enseñanza del civismo, la ética y los valores.

La conducción de los procesos educativos y de enseñanza-aprendizaje implican la participación de muchas personas, pero fundamentalmente tres actores: los maestros, los alumnos y los padres de familia en los respectivos niveles educativos.

Figura 10. Aplicación del modelo consolidado a la política de educación ética (valores y civismo)



Como se expone en la figura 10,⁴² el modelo consolidado se puede representar mediante dos ejes. El eje vertical está asociado al número de actores que participan en la hechura de políticas o, quizá para mayor precisión, se refiere a la instancia en la que se negocian las políticas, pudiendo ser la más alta jerarquía en la que interviene uno solo o unos pocos tomadores de decisiones con base en una racionalidad precisa o bien donde concurren muchos actores, negociado y aproximándose más o menos a lo óptimo o lo racionalmente deseable. Mientras que el eje horizontal se refiere a los procesos, es decir, a los mecanismos que permiten la construcción de la política pública. De estas dos dimensiones surgen cuatro cuadrantes. El I y el III son definidos por Haddad, respectivamente, como racional y político (incremental). Parecen ser los extremos obvios y únicos en la elaboración de políticas públicas, lo que nos deja prácticamente con dos modelos, como Lindblom propuso originalmente, sin embargo, me parece muy importante atender a los otros dos cuadrantes. El número II representa lo que llamo populismo o de participación dirigida, ya que de hecho intervienen muchos actores, pero lo hacen bajo la concepción de un tomador de decisiones con una visión e información privilegiada. En cambio, en el cuadrante IV, que es donde yo sitúo la elaboración de la política de educación ética el proceso implica la participación de varios actores, pero la política finalmente se canaliza a través de canales estandarizados y formales como lo sería una discusión respecto a los contenidos de los programas de civismo y ética pero al final la elaboración y conducción de los mismos por las autoridades educativas facultadas y competentes. Este cuadrante lo llamo burocrático incremental.

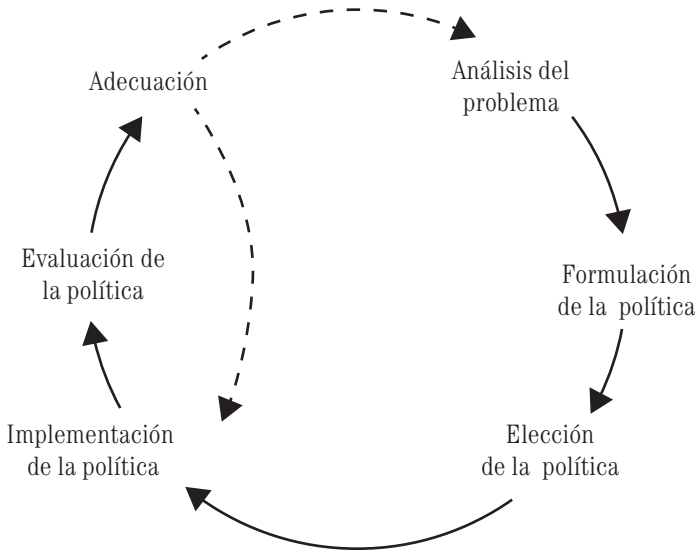
La importancia del cuadrante IV se subraya gracias a dos importantes referencias de Haddad: “Todos los estudios sobre la hechura de políticas educativas señalan la complejidad y carácter multifacético de los sus procesos, debido a la naturaleza del sistema educativo, tanto como del cambio educativo” y además, “Cualquier cambio de política, por ello, no es puramente técnico sino que está conectado a dimensiones sociales, económicas y por lo tanto a dimensiones políticas”.⁴³

42 Cfr. Haddad, *op. cit.*, p. 8.

43 Haddad, W., *op. cit.*, p. 9. Traducción propia.

La formulación de nuestra propuesta sigue los ocho pasos del proceso de políticas:⁴⁴ 1) análisis de la situación, 2) generación de opciones, 3) evaluación de opciones, 4) adopción de una política, 5) planeación de la política, 6) implementación, 7) logro de objetivos, 8) ajustes y nuevos ciclos. Como se puede observar en la figura 11 es posible el avance por aproximaciones o adecuaciones sobre la marcha.

Figura 11. El ciclo de las políticas públicas



6.1 Análisis de la situación

Con referencia a la educación cívica, a la fecha, el gobierno del Presidente Peña Nieto ha reportado las siguientes acciones en sus Informes de Gobierno:

El año 2013, se contemplaron:

Un medio para conocer la percepción ciudadana sobre la política, legalidad, participación social, transparencia y rendición de cuentas. Los principales resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP).

44 La secuencia de pasos que comprende el *policy process* están consignados por Haddad, W., *op. cit.*, pp. 26, 27.

Para conservar los referentes cívicos de pertenencia se tuvieron ceremonias cívicas, distribución de un Calendario Cívico 2013 y el montaje, en dos ocasiones, de exposiciones sobre los símbolos patrios.

En los procesos de formación continua a maestros de educación básica en servicio, se capacitó a 695,453 figuras educativas del 1 de diciembre de 2012 a junio de 2013, en diferentes temas; en el periodo anterior, el total fue de 610,931. Las 695,453 figuras educativas fueron 290 formadas en temas de español (5.1%), matemáticas (6.1%), ciencias (11.5%), reforma integral de la educación básica (37.3%), gestión (4.6%), asesoría (3.3%), formación cívica y ética (13.4%), inglés (1.6%), prevención de la violencia contra las mujeres (6.6%) y otras opciones formativas (10.5 por ciento).

Para favorecer el proceso de construcción de la identidad personal, competencias éticas y ciudadanas del alumno para asumir posturas autónomas y compromisos basados en principios éticos, ejerciendo una ciudadanía con responsabilidad, se implementaron los programas de estudio de Formación Cívica y Ética, se distribuyeron 883 mil carteles y guías para el trabajo en el aula.

En el ciclo escolar 2013-2014, fueron ya 31 entidades federativas que disponen de programas de estudio de formación ciudadana democrática, en el marco de una cultura de la legalidad, queda pendiente sólo el Estado de Chiapas.

Fuera del ámbito educativo, merece la pena destacar la propuesta de establecer mecanismos de participación ciudadana con la administración pública. De esta forma, se iniciaron los trabajos para la elaboración de los Lineamientos Generales para el impulso, la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este marco, entre enero y julio de 2013, se elaboró la propuesta de Convenio General para el Fomento y Promoción de la Cultura Cívica, mismo que será sometido a la consideración de las entidades federativas para su revisión, aprobación y firma. Este convenio permitirá establecer un espacio de interlocución y consulta recíproca con las

entidades federativas y sus municipios para el diseño e instrumentación de acciones y estrategias para la difusión de la cultura democrática y el fomento cívico.

El año 2014, se reportaron

El levantamiento de la 6a. Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

El fortalecimiento de la propuesta curricular de la asignatura de Formación Cívica y Ética en la educación primaria y secundaria tiene como objetivo contribuir a la convivencia democrática, que tengan como marco de referencia los derechos humanos, el respeto a la dignidad de la personas, la resolución de conflictos a través del diálogo, la negociación y el establecimiento de acuerdos. Ello, en consonancia con la reforma publicada el 10 de junio de 2011 al Artículo 3o. Constitucional que establece “el respeto a los derechos humanos” como uno de los fines que tendrá la educación impartida por el Estado.

El año 2015, el gobierno reportó que:

En educación media superior durante el ciclo escolar 2014-2015 se fortaleció el tema de los Derechos Humanos con la modificación de los programas de estudio de las asignaturas de Ética y Valores I y II, así como Derecho I y II. En el bachillerato tecnológico se incorporaron en la materia de Ética contenidos educativos que desarrollan en los estudiantes valores que garantizan la promoción y el respeto de los derechos humanos.

Y, por lo que toca a la educación superior, el 28 de noviembre de 2014, se firmó un Convenio de Concertación de Acciones con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana A.C. (ANUIES) y la CNDH, para difundir e impulsar la aplicación de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos mediante la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.

Para el año 2016, la Presidencia de la República publicó la continuidad de las acciones anteriores, destacándose que:

En la revisión de los libros de texto de la materia Formación Cívica y Ética, se incluyen temas relativos a la escuela como un espacio de convivencia democrática; apreciar la convivencia sustentada en el respeto a los derechos humanos; solucionar los conflictos que tienen como principio el respeto a los derechos humanos; considerar que la igualdad y la equidad son condiciones necesarias para una convivencia democrática; valorar la aplicación justa de la ley, con base en el respeto a los derechos humanos; y fortalecer los valores y principios de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

A su vez, se tuvieron acciones destinadas a la actualización de 43,680 docentes en temas de igualdad de género, formación cívica y ética.

Actualmente hay una amplia oferta de textos que complementan la educación cívica en el nivel básico, según se ilustra en el siguiente cuadro:

Oferta de libros de texto para la línea de Formación Cívica y Ética en la Educación Básica: Ciclo escolar 2016-2017.

Nivel	Grado	Título	Libros
Primaria	1°	Formación Cívica y Ética	1
	2°	Formación Cívica y Ética	1
	3°	Formación Cívica y Ética	1
	4°	Formación Cívica y Ética	1
	5°	Formación Cívica y Ética	1
	6°	Formación Cívica y Ética	1
Secundaria	2°	Cívica y Ética 1	34
	3°	Cívica y Ética 2	34

Fuente: elaboración propia con base en, CONALITEG.

<http://libros.conaliteg.gob.mx/content/common/consulta-libros-gb/>

6.2 Generación de opciones

Fundamentalmente tenemos tres opciones:

Mantener el funcionamiento actual del sistema o no hacer nada.

Introducción de un paquete limitado de contenidos éticos en el nivel básico (primaria y secundaria).

Introducción de un esquema amplio de contenidos éticos en todos los niveles educativos (básica, media superior y superior).

6.3 Evaluación de opciones

En este caso, dados los datos ofrecidos por los estudios de valores de los mexicanos y considerando su evolución en los años recientes, podemos parafrasear a Einstein, ya que no se pueden esperar cambios si continuamos haciendo lo mismo.

La introducción de un esquema modesto de contenidos éticos supondría una relación positiva entre una mejor conducta y actitudes de los ciudadanos con base en los aprendizajes hechos en el nivel básico. Sin embargo, los contenidos disciplinares actualmente ya están incorporados en este nivel. Lo que se avanzaría sería la formalización y el compromiso explícito para desarrollar actividades y reflexiones en la materia.

La introducción de un esquema amplio de contenidos éticos supone que cada etapa del desarrollo evolutivo del individuo comporta sus propios desafíos éticos y cívicos y que por lo tanto se tiene que ir construyendo una identidad ciudadana sincrónicamente con el desarrollo intelectual y social de la persona. En los niveles medio superior y superior la enseñanza de ética y civismo no es obligatoria por lo que su implementación es rara. La intervención haría obligatoria y generalizada la enseñanza de la materia en estos niveles y no sólo el básico.

6.4 Adopción de una política

En virtud de su mayor alcance y la posibilidad de tener una incidencia más profunda y generalizada entre los mexicanos, se elige la opción “a”.

Revisión de las condiciones de Factibilidad conforme a la propuesta de Giandomenico Majone ampliada:

Criterio de Factibilidad	Dictamen
Legal	Es factible con base en el artículo 3º fracción II, inciso C, que manda que el Sistema Educativo Nacional promueva ciertos valores cívicos y humanos en la educación y los fines establecidos para la educación en el artículo 7º de la Ley General de Educación, así como las atribuciones que le confiere a la autoridad federal el artículo 12 de la misma ley.
Administrativa	Es factible en virtud de que existen los organismos administrativos facultados y capaces de desarrollar e implementar esta política: Secretaría de Educación Pública Secretarías Estatales de Educación Consejo Técnico de la Educación Red de instituciones educativas públicas y privadas
Económica (relación costo beneficio)	Es factible en virtud de la disponibilidad presupuestal del Ramo 11. Se crearía una clave para el proyecto especial de creación del currículo para la educación ética y cívica en el año fiscal 2017, y se establecería la clave presupuestal correspondiente para la operación de este rubro. Los beneficios sociales que se espera obtener están contemplados en los estudios de economía del estado de derecho y la mejoría en la coordinación social mediante la regulación ética.
Política	Es factible ya que los distintos actores sociales pueden ponerse de acuerdo en la necesidad de impulsar esta materia como un elemento central en la modernización de la educación y un factor de avance para el país.
Ética ⁴⁵	Es factible dado que la educación para la ciudadanía responsable, participativa y constructiva es un objetivo de la ética pública, por lo tanto, estaría cumpliendo uno de los objetivos principales para el Estado y para el Sistema Educativo en cuanto tales.

45 La ampliación a este quinto elemento de racionalidad surge de Serrano, J. (2001). *La naturaleza ética de las políticas públicas*. México: Universidad Pontificia de México.

6.5 Planeación de la política

La discusión del tema se hará durante un periodo de entre 3 y 6 meses culminando con la publicación de las reformas Constitucional y a la Ley General de Educación, a su vez, la elaboración y piloteo de los materiales será progresiva y se completará en dos años lectivos.

La adopción por parte de los centros educativos será simultánea en los primeros años o semestres de primaria, secundaria, bachillerato en todas sus modalidades, licenciatura, especialización y maestría. Se adoptarán los programas sucesivos de manera que los mismos estarán completamente implementados en un plazo máximo de seis años a partir de la elaboración y presentación de los programas y materiales.

6.6 Implementación

La primera fase de discusión y acuerdo se realizaría a instancia de la Cámara de Diputados y mediante un foro consultivo en el que participarán expertos y representantes de diversos sectores sociales interesados en la materia.

La implementación de la segunda fase estaría a cargo de las siguientes entidades:

Secretaría de Educación Pública

Secretarías Estatales de Educación

Consejo Técnico de la Educación

Red de instituciones educativas públicas y privadas

6.7 Logro de objetivos

La evaluación de los objetivos de este programa considerará los siguientes indicadores:

Grados escolares para los que se ha elaborado un plan de estudios y se disponen de actividades y libro de texto.

Acciones de capacitación a los docentes para aplicar los mismos programas y materiales.

Centros educativos que van implementando los programas y materiales. Acciones de mejor convivencia y participación cívica por centros educativos, municipios, estados y a nivel nacional.

Acciones de solidaridad social por centros educativos, municipios, estados y a nivel nacional.

6.8 Ajustes y nuevos ciclos

A partir del año 2019 se evaluará el desempeño de los mexicanos cada año mediante una encuesta nacional sobre valores y conductas cívicas, con base en los criterios de evaluación establecidos como parte de este programa, pero sustentando los estudios en los archivos históricos disponibles sobre valores cívicos de los mexicanos, en especial la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) y la Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ).

Con base en los resultados obtenidos se medirá la incidencia de los programas de estudio que aquí se proponen y se harán los ajustes necesarios en los aspectos en los que se aprecien rezagos o el fracaso de las medidas.

Conclusiones

- 1 ° Las políticas públicas se elaboran no sólo con base en un enfoque técnico racional, sino también considerando la pluralidad política, cultural y como se manifiesta en este caso, axiológica de los ciudadanos.
- 2 ° La política educativa es parte esencial en el desarrollo del país por lo que lo que se haga o deje de hacer tiene impactos concretos y profundos en la sociedad mexicana. El descuido de la educación cívica y ética se prueba no de manera directa, ya que de alguna manera la preocupación por el tema está presente en las diferentes directivas de la educación, se evidencia indirectamente mediante la presencia de conductas antisociales, la debilidad de la democracia y la participación política de los mexicanos. Otra evidencia del fracaso de esta área es el escaso aprecio que

le asignan los mexicanos, las incongruencias entre lo que se dice saber y entender y lo que realmente se practica.

- 3° Las políticas públicas, diseñadas mediante los elementos recomendados por destacados teóricos, pueden contribuir a un mejor desenvolvimiento de esta materia educativa. Para ello es necesario revisar desde el ordenamiento básico del país, la Constitución, hasta la ley secundaria, el Plan del Sector y los programas operativos que traduzcan los valores plasmados en la Constitución en elementos objetivos de enseñanza-aprendizaje prácticos y verificables.
- 4° La ética es tanto un objetivo del Estado y en consecuencia de la Educación como parte del mismo y es también un instrumento para la toma de decisiones, por cuanto importan tanto los fines como los medios por los cuales se quiere llevar a buen término una iniciativa. El papel de la ética conduce a las políticas públicas del terreno de lo sinóptico tecnocrático al de lo político democrático.
- 5° En una sociedad axiológica y moralmente plural es posible acordar las bases indispensables para la convivencia social ordenada, la cooperación, la resolución de conflictos y poner, de este modo, una base para que las respectivas (particulares) concepciones del bien y del deber puedan realizarse en coordinación con otras más inclusivas.
- 6° La enseñanza de la ética y el civismo es necesaria y posible, tanto desde un punto de vista técnico: económico, jurídico y administrativo; como desde un punto de vista político: político (partidista o ideológico, grupos de interés) y ético.

4

Capítulo

Control interno, ética y
combate a la corrupción

Este capítulo trata el problema de la relación que puede existir entre los mecanismos de control interno y las exigencias de la ética aplicada en el servicio público. Defino esta relación como problemática a pesar de que tanto la ética, como el control interno, son entendidos como mecanismos para el combate a la corrupción, en virtud de que ambos obedecen a motivaciones diferentes, son prácticas que se realizan de formas distintas, con criterios prácticos y evaluativos diferentes. Especulativamente hablando, esta relación es un problema de investigación para dilucidar si se puede considerar que son mecanismos efectivamente complementarios, coincidentes, o más bien competidores y antagónicos.

Para Carolina Pacheco et. al. (2008) las organizaciones requieren de ciertos medios de regulación utilizados para que se acompañe y avale el desempeño y orienten las decisiones organizacionales.

Así, el control permite corregir desviaciones a través de indicadores cualitativos y cuantitativos dentro de un contexto social amplio. Con ello se puede lograr el cumplimiento de los objetivos organizacionales. “El control se entiende no como un proceso netamente técnico de seguimiento, sino también como un proceso informal donde se evalúan factores culturales, organizativos, humanos y grupales”. Esta acción supone que previamente se han definido los estándares a cumplir para medir el desempeño (Pacheco et. al. 2008).

Por otra parte, también se aplica el concepto control a un sistema automático que debe mantener un grado constante de flujo o de funcionamiento del sistema total, por lo que es posible aplicar un “control de calidad” respecto de las características de los productos que salen de la línea de producción, “para detectar cualquier desvío de los patrones normales, haciendo posible la debida regulación”. Más adelante desarrollaremos una crítica a la aplicación de este criterio como un intento de invariancia en el desempeño del servicio público.

La función de control también comprende la función restrictiva de un sistema para mantener a los participantes dentro de los patrones deseados y evitar cualquier desvío como ocurre con los expedientes de personal.

El *benchmarking*⁴⁶ internacional en materia de control interno se refiere al marco integrado de control aplicable a la contabilidad general de las instituciones y que corresponde al deber ser sujeto a la auditoría que establece el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (conocido como COSO, por sus siglas en inglés). Tanto la Secretaría de la Función Pública como la Auditoría Superior de la Federación toman como referentes las orientaciones de COSO.

El modelo de Control Interno que se aplica en la Administración Pública Federal, se ha estructurado atendiendo a la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) quien lo define como:

...un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;

Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad;

Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables;

Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.” (SFP, 2011)

La función de control interno se le ha asignado a la Secretaría de la Contraloría o Secretaría de la Función Pública conforme a las denominaciones que se le han dado a esta Secretaría.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que buscaba la probidad y rendición de cuentas de las actividades del Ejecutivo Federal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —publicadas con fecha 24 de diciembre de 1996— los órganos internos de control quedaron con autonomía respecto al ente sujeto a control. Por ello, se otorgó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el poder de designar a los contralores internos.

El 10 de abril de 2003, se cambió la denominación de la entidad responsable por Secretaría de la Función Pública, de acuerdo al artículo 37

46 Búsqueda de las mejores prácticas en un área, generalmente en el ámbito internacional.

de la LOAPF a ella corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), del 2 de enero de 2013 declaró la desaparición de la Secretaría de la Función Pública ya que se derogó, en su totalidad, el artículo 27 de la Ley, no obstante, la reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 la restituye y ordena la reforma a la Ley antes citada. La Constitución reformada contempla la existencia de una Secretaría responsable del control interno, cuyo titular deberá ser ratificado por el Senado (Art. 76, fracción II).

No obstante, aunque no se aplicó, la desaparición de la Secretaría de la Función Pública suponía que no existiera independencia entre controlador y controlado, pues se otorgaba la facultad del control interno a la Secretaría de Hacienda. De conformidad con el artículo 31 de la LOAPF en las fracciones XXI a la XXXIII, la SHCP tendría facultades de normatividad en materia de adquisiciones, el servicio profesional de carrera y todo lo relativo a la administración de recursos humanos, el desarrollo administrativo, el control gubernamental, así como lo que se refiere a las funciones del INDAABIN y la designación de comisarios en las entidades de la APF.

Tras la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, la legislación secundaria, pone al Control Interno como un mecanismo preventivo (arts. 15 a 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas), en los que además aparece la disposición a crear Códigos de Ética que sean de observancia para todos los servidores públicos.

1. Normativa para el control interno

El 27 de septiembre de 2006 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal, mismo que fue modificado el 12 de mayo de 2008. Este Acuerdo formaliza la aplicación de un modelo para el control interno en México que sigue las normas aceptadas internacionalmente para el control interno mediante el Marco del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

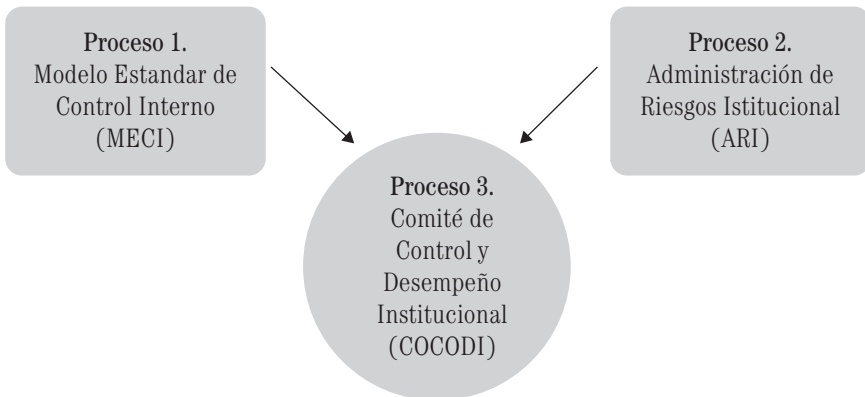
En este documento, los objetivos del Control Interno quedaron como:

- I. Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
- II. Medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales, prevenir desviaciones en la consecución de los mismos, y promover que la obtención y aplicación de los recursos se realice con criterios de eficiencia, economía y transparencia;
- III. Obtener información financiera, presupuestal y de operación, veraz, confiable y oportuna;
- IV. Propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo aplicable a las dependencias, entidades y a la Procuraduría, con el fin de que las decisiones, funciones y actividades se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes, y
- V. Salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.

En estos objetivos, se ve una triple dimensionalidad del control interno en la Administración Pública:

- 1° El que toca al aprovechamiento de los recursos;
- 2° Las características formales del desempeño organizacional, y
- 3° El cumplimiento de los objetivos institucionales

Figura 12.



Fuente: elaboración propia.

En la figura 12 se exponen los tres grandes componentes con los que se organiza y aplica el Control Interno en la APF:

1) MECI: Modelo Estándar de Control Interno

Los elementos a considerar dentro del control interno de los Organismos que rige este proceso se refieren a la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución, el control, la evaluación y los sistemas de información. Se audita, entonces, el cumplimiento de metas y objetivos en cuatro categorías:

- I. Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
- II. Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación;
- III. Cumplimiento del marco jurídico aplicable a las Instituciones, y
- IV. Salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.

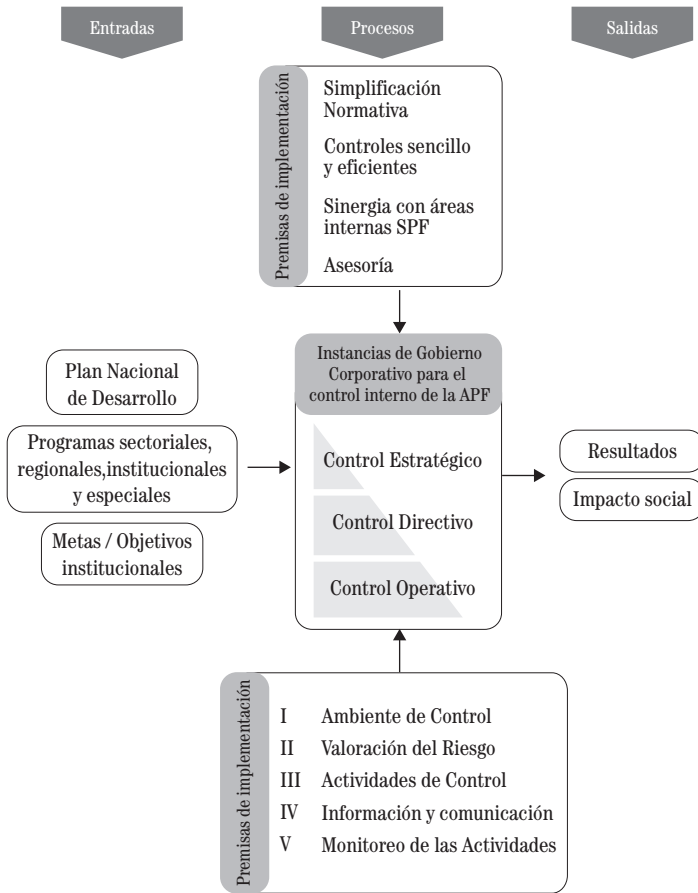
Como se puede observar en la figura 13, el MECI se desglosa en tres fases: Entradas, Procesos y Salidas.

La Fase de Entradas, debe considerar tanto los objetivos como las metas que se desglosan en el Plan Nacional de Desarrollo y en Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y/o Especiales.

En el nivel de entradas hay que observar que se trata principalmente de iniciativas de tipo político que tienen que bajarse a niveles operativos y para ello tiene que existir la interface que es la creación de políticas públicas.

Con frecuencia no se construye esa interface, sino que la declaración política suscita un proceso de improvisación administrativa en la que se crean programas, se cumplen metas pero no se generan impactos, toda vez que la definición de los objetivos no contaba con la expertise necesaria para la comprensión de la problemática y los mecanismos de atención de los mismos.

Figura 13. Proceso 1: Modelo Estándar de Control Interno MECI



Fuente: elaboración propia.

Los objetivos y las metas son auditados desde las responsabilidades de los niveles estratégico, directivo y operativo, conforme a las normas generales de control interno (COSO). Estas normas generales manejadas en el artículo 14 del Acuerdo son:

Primera norma: Ambiente de control.

Definición: Establecer y mantener un ambiente de control

Elementos a auditar: Compromiso de la alta dirección; integridad y valores éticos; estructura organizacional; recursos humanos; manuales de organización y procedimiento.

Segunda norma: Administración de riesgos.

Definición: Identificar, evaluar y administrar los riesgos: Contexto estratégico; identificación, análisis, valoración y administración de riesgos.

Tercera norma: Actividades de control.

Definición: Implementar y/o actualizar actividades de control

Elementos a auditar: Políticas y procedimientos; revisión de alto nivel al desempeño; resguardo de activos; establecimiento y revisión de indicadores de desempeño; actividades de control en materia de sistemas de información.

Cuarta norma: Informar y comunicar.

Se cuenta con información periódica y relevante de los avances en la atención de los acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano de gobierno, de Comités Institucionales, del COCODI y de grupos de alta dirección, a fin de impulsar su cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados.

Quinta norma: Supervisión y mejora continua.

Definición: Supervisar y mejorar continuamente el control interno institucional

- a) Las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia;
- b) El Sistema de Control Interno Institucional periódicamente se verifica y evalúa por los servidores públicos responsables de cada nivel de Control Interno y por los diversos órganos de fiscalización y evaluación, y
- c) Se atiende con diligencia la causa raíz de las debilidades de control interno identificadas, con prioridad en las de mayor importancia, a efecto de evitar su recurrencia.

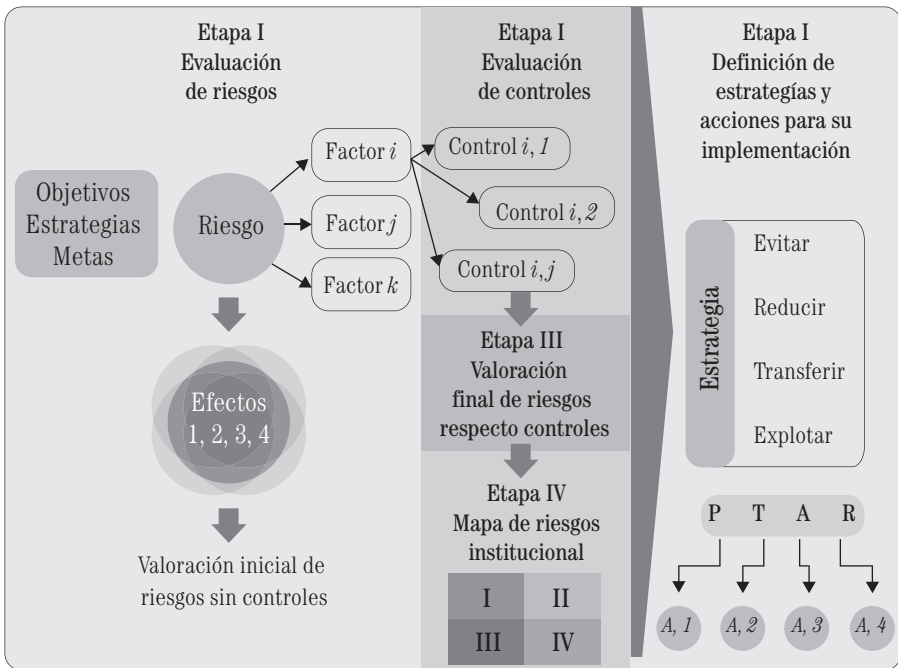
La fase de Salidas pretende dos fines: los resultados, como producto inmediato y concreto, y el impacto social, en cuanto producto mediano e intangible.

Así, de esta labor, surgen dos textos por cada institución como productos del seguimiento a la implementación y actualización, los cuales son enviados al Órgano Interno de Control (OIC).

1. El Informe Anual del Estado que guarda el Control Interno Institucional. Este documento es el producto de la autoevaluación que se lleva a cabo sobre el Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional con corte al 30 de abril y que se efectuará por lo menos una vez al año.

2. El Programa de Trabajo del Control Interno. Este documento integra y establece el seguimiento de las acciones de mejora, fechas compromiso, actividades y fechas específicas de inicio y término, así como los responsables directos de su implementación.

Figura 14. Esquema de ARI. Proceso 2: Administración de riesgos institucionales



Fuente: SFP: 2012: 74.

2. ARI. Administración de Riesgos Institucionales

El proceso ARI está concebido como un mecanismo no reactivo, sino de Administración de Riesgos. Este proceso consiste en el seguimiento de estrategias y acciones supervisadas por el COCODI. Su labor se realiza a través de cinco etapas:

Etapla I. Evaluación de riesgos

Etapla II. Evaluación de controles

Etapla III. Valoración final de riesgos respecto controles

Etapla IV. Mapa de riesgos institucional

Etapla V. Definición de estrategias y acciones para su implementación

La etapa I de la ARI, Evaluación de Riesgos, inicia con la identificación del riesgo que influirá sobre el cumplimiento de los objetivos, estrategias y metas de la entidad. Con los datos se construye un modelo explicativo sobre los efectos producidos por el riesgo de no realizarse los controles necesarios para cumplimentar los objetivos, estrategias y metas institucionales. Este modelo es una valoración inicial de riesgos sin controles.

Posteriormente se procede a descomponer el riesgo en factores; estos factores están implícitos en los efectos de la valoración inicial sin controles.

La etapa II, Evaluación de controles, analiza los controles pertinentes para cada factor de riesgo identificado para disponer de un modelo explicativo sobre los efectos del riesgo y considerar las acciones requeridas para alcanzar los objetivos y metas institucionales. La definición de un nuevo modelo que incorpore las acciones de control es la valoración final de riesgos con controles que constituye la etapa III. En la etapa IV, Mapa de riesgos institucional se jerarquizan y priorizan las acciones necesarias en caso de riesgo. Finalmente, la etapa V, Definición de estrategias y acciones para su implementación, desarrolla el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) a través de las estrategias de Evitar, Reducir, Asumir, Trasferir y Explotar (ERATE) los riesgos.

3. COCODI. Comité de Control y Desempeño Institucional

COCODI es una instancia colegiada, mediante la cual las entidades de la APF orientan y supervisan el trabajo de control interno.

Los objetivos del COCODI complementan la idea de pasar de la reacción a un modelo de gestión. El vocal ejecutivo es el Titular del OIC y se incluyen en cada sesión del COCODI, los siguientes temas en el orden del día:

- Verificación del cumplimiento de objetivos y metas institucionales y seguimiento de indicadores
- Seguimiento a la implantación del Sistema de Control Interno Institucional
- Seguimiento al proceso de ARI
- Programas transversales de la Secretaría sólo cuando exista problemática

A comparación con los dos procesos anteriores, MECI y ARI, el COCODI se muestra menos formalizado e integrado, su propuesta pretende que los resultados tengan un enfoque de aprendizajes.

2. Valoración del modelo

Todo control —por sus antecedentes analíticos— se debe relacionar con un riesgo, eso lo convierte en la antítesis de la discrecionalidad, tanto como de la flexibilidad, la improvisación y la adaptación. Cada control está destinado a disminuir el riesgo a que fue destinado así que el control en sí mismo no tiene un valor, está en función del valor que agrega a los resultados deseados, de no ser así, ese control debe ser eliminado. Además, el desacato de un control tiene una consecuencia: el incumplimiento de los objetivos, estrategias y metas institucionales, por ello, dicho desacato merece una sanción pues donde no existe voluntad se hace necesaria en apoyo de la Ley.

Aunque los controles suponen que la gente no hace lo que se les indica sino lo que se les controla, no significa que los diversos funcionarios públicos incumplirán a cada instante la ejecución de las acciones pertinentes a su delegación de responsabilidad porque si esto fuera

así, la abundancia de desconfianza se convertirá a su vez en una sobreabundancia de controles.

Con todo, no debe olvidarse el justo sitio que le corresponde al control: primero es el destinatario y luego el proceso de control, jamás a la inversa.

El argumento anterior puede resumirse en una bipolaridad entre controlador y controlado. El controlado tiene un margen de acción dentro de las expectativas del controlador, no hace lo indicado sino aquello que es controlado, por lo tanto, se establece una relación en donde el controlado es títere en manos del controlador, por lo que esta situación deviene en un instrumento de poder.

Por oposición, el líder (como lo entiende Drucker, 2009) no quiere títeres, requiere del talento y la iniciativa de sus colaboradores, a quienes no controla sino promueve, de ellos espera que actúen conforme a lo indicado y no solamente que se limiten a lo controlado. Aquí la relación de poder no se centra en el subordinado sino en el propósito, tanto el líder como el colaborador buscan control sobre el propósito.

Dado el dinamismo de la propia administración en CI tiene que entenderse como un proceso dinámico que implica una continua revisión y análisis, el hecho de que un control funcione hoy, no es ninguna garantía de que funcionará mañana así que, aunque se trata de minimizar el riesgo, nada garantiza que se elimine.

3. Sistemas normativos y control de la conducta

Una premisa básica e implícita para la Administración Pública y el Derecho Administrativo es que la conducta es efectivamente regulada por el derecho. No se incorpora como posibilidad, ni como herramienta de análisis que existan otros sistemas de control o condicionamiento de la conducta. El control interno como mecanismo administrativo, requiere, sin embargo, abrir su perspectiva a una gama de sistemas normativos que funcionan en paralelo y que explican algunas de las características que observamos en fenómenos de inobservancia del derecho.

Valga la pena recordar que García Maynez explica dos aspectos relativos a las fuentes del derecho. Uno se refiere a la fuente de las fuentes

del derecho, pues aunque la Constitución sea en el aspecto formal y positivo la norma fuente para todos los derechos que dimanen de ésta, sin que pueda identificarse una norma de mayor rango, de hecho la fuente de la Constitución se encuentra en la obligación “axiológico-material” o de valores que contiene la norma (García, 2009. 189). Esta condición es designada por (Serrano, 2001) como “mandato a priori de política”.

A su vez, García Maynez identifica otra fuente en el “derecho consuetudinario”, si bien, considera que en México “la costumbre está subordinada a la legislación [...] los preceptos de oriundez consuetudinaria sólo son jurídicamente obligatorios cuando el legislador les confiere expresamente tal carácter”, por lo que se dice que la costumbre es una fuente delegada (García, 2009. 192).

No obstante esto no allana las dificultades prácticas de concurrencia de sistemas normativos. En una sociedad culturalmente plural están dadas las condiciones para que se de el conflicto de intereses y valores puesto que existen razones diferentes para actuar y justificar las acciones —aun siendo materialmente las mismas—.

De acuerdo con la hipótesis de partida de Antanas Mockus (1999) existen 3 tipos de sistemas de regulación: la moral, las costumbres sociales y la ley. Estos sistemas pueden encontrarse divorciados, es decir, una persona no obedece simultáneamente a la ley, la moral y la costumbre, sino que privilegia alguna combinación entre éstas:

“Lo legalmente permitido se define en relación con un conjunto de normas jurídicas expresas acompañadas de mecanismos específicamente orientados a lograr su cumplimiento, mecanismos que en última instancia se apoyan en el monopolio de la coacción material directa y en la posibilidad de aplicar ésta conforme a normas que aseguran garantías de naturaleza procedimental (“derecho a la defensa”, “debido proceso”, etc.). Lo culturalmente válido corresponde a comportamientos aceptables o deseables, con independencia frente a lo que dice la ley o el juicio moral individual, y “por lo general” de manera relativa a un medio o a un contexto cultural. Lo moralmente válido se delimita mediante juicios y argumentos que la persona formula “ante sí o ante otros” en uso de su autonomía moral (ante su “conciencia”)” (Mockus 2009, 3).

La situación aparece por la existencia real de distintos sistemas normativos que son en parte convergentes, pero que reclaman del agente

individual un acatamiento. La situación puede dar origen a cierto tipo de angustia, también a una conducta errática, inconsistente en la que la acción colectiva tiene fuertes obstáculos y la comprensión que tenga el individuo sobre su posición y rol en el sistema.

“Nuestro análisis descansa en el reconocimiento de la especificidad y posible complementariedad de tres sistemas reguladores del comportamiento relativamente autónomos. Esta autonomía se expresa en la posibilidad de distinguir, en el plano mismo de la argumentación, lo moralmente válido, lo legalmente permitido y lo culturalmente aceptable”.

Cualquier individuo se adapta a las formas de regulación de cada uno de los ámbitos en los que participa y adopta una conducta congruente con las reglas imperantes en cada uno de estos ámbitos. Tomó como modelo lo que sucede tanto con los grupos armados, es decir la guerrilla, como la delincuencia, particularmente el narcotráfico. Se trata de unidades culturales que juegan con las reglas de la democracia a su favor, digamos que es el fenómeno que en economía se ha denominado free raider. Aquí hablamos de alguien que aprovecha los sistemas normativos vigentes de tal manera que al abusar de ellos —creando atajos— es capaz de obtener ventajas. Sin embargo actuar de esta forma tiene un costo, a nivel de la razón práctica se tienen que justificar ante la conciencia las distintas reglas y roles que se habrán de jugar en cada uno de estos microcosmos culturales: “sólo así logran ellos los niveles necesarios de congruencia, continuidad, previsibilidad, etc., hay un desdoblamiento muy acentuado de la identidad, pero la actividad clandestina privilegia una de las identidades y la convierte en soporte interesado de las otras”. No le interesa cambiar las reglas del juego porque de la existencia de las mismas depende el provecho que obtiene. “Lo ilegal es marginal salvo cuando encuentra aceptación cultural o justificación moral (o ambas). La viabilidad y estabilidad de las actividades ilegales depende en parte de esas dos justificaciones”. Mockus introduce la distinción entre el jugador tramposo que es propiamente el que reconoce las reglas del juego pero no está dispuesto a seguirlas, por ejemplo el corrupto y el delincuente necesitan crear grupos regidos por códigos afines a sus creencias y propósitos. Analizando los patrones de conducta del delincuente profesional se observa que puede ser altamente intransigente con la diferencia cultural y claramente impermeable a los demás sistemas culturales con

los que choca. Por su parte el jugador tramposo aunque es consciente de que existen argumentos morales iguales o mejores a los suyos no está interesado en permitir que éstos tengan implicaciones hacia él, por eso es igualmente intolerante.

Mockus analiza tres factores que permiten distinguir el mismo número de sistemas de regulación, por una parte la argumentación con la que se justifica, el criterio que permite la evaluación de la rectitud de un comportamiento y el tipo de sanción que produce el incumplimiento, siendo tanto externas como internas. Podemos presentarlo de manera esquemática a través de las siguientes figuras 15 y 16:

Figura 15.

Regulación	Legal	Moral	Cultural
Forma	Explícita, escrita, Vigencia: claramente definida (dónde y cuándo)	Implícita o reflexionada Alcance: vida propia	Explícita, incorporada en actitudes y comportamientos. Vigencia: de acuerdo con el contexto o grupo.
Fuente de autoridad	Voluntad popular, Constitución, ley, actos administrativos	Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte, etc.	Pasado o comunidad. Condición o signo de pertinencia
Sanción	Castigo previsto expresamente (multa, cárcel)	Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal	Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social
Sujeto de aplicación	Autoridad expresamente facultada	Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas)	Comunidad, sus representantes y miembros
Forma de reparación	Cumplimiento de la sanción	Arrepentimiento, propósito de cambio. Logros en tal propósito	Disculpas, perdón, cambio de comportamiento visible

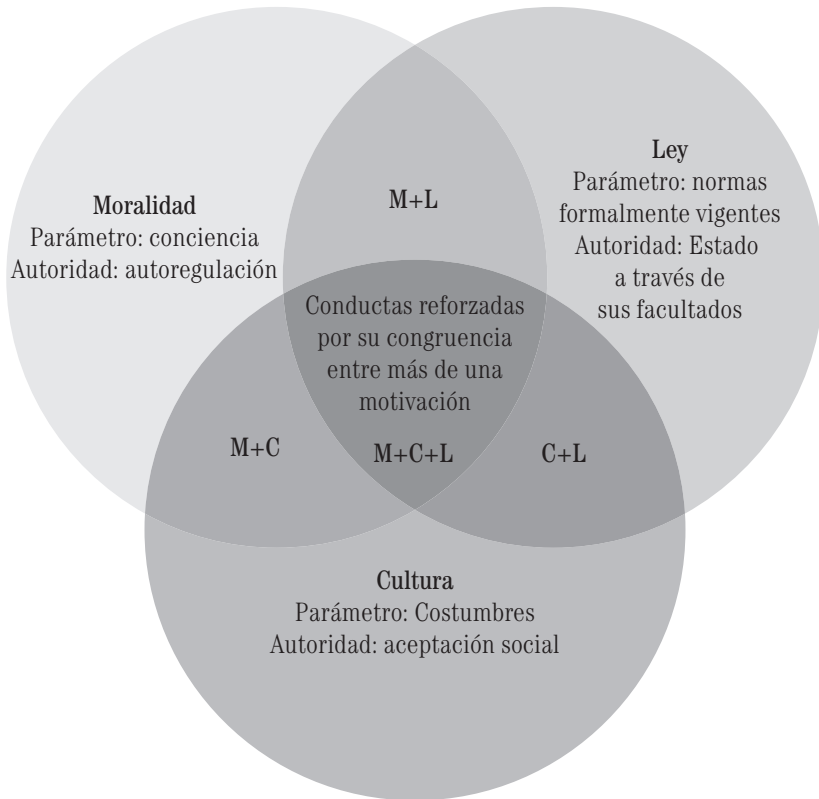
Continúa...

Regulación	Legal	Moral	Cultural
Gratificación	Estímulos tributarios, distinciones	Satisfacción moral. Ampliación del sentido por reflexión y comunicación	Atención, felicitación, tener en cuenta, ampliación del sentido en la comunicación
Valor central	Derechos	Deberes	Hábitos que presumen derechos, deberes.

Con base en el trabajo de Mockus proponemos el siguiente esquema, que describe 7 tipos posibles de determinantes regulativos de la conducta (ver figura 16).

La tesis del divorcio normativo de Mockus nos presenta la expectativa de que las conductas estén en la convergencia de los tres sistemas (M+C+L), es decir, que encuentren un muy sólido reforzamiento por sus fuentes de autoridad y sanción. Pero también nos ilustra el hecho de que es más probable que nos encontremos en alguna de las seis áreas en las que no existe convergencia normativa y, por lo tanto, las conductas sean inapegadas con la norma formalmente aceptada, la ley.

Figura 16.



Corrupción, riesgo y armonización normativa

El mapa de riesgos de control interno abarca factores diferentes a los que se explican por el libre albedrío de los participantes, es decir, factores impersonales tales como el clima, condiciones cambiantes en el mercado, decisiones administrativas, cambios en tecnología, etcétera. Estas otras dimensiones las dejaremos por fuera, concentrándonos exclusivamente en aquellos factores asociados con la corrupción, como una práctica intencional.

La corrupción es una construcción social. El constructivismo pedagógico explica que la adquisición de conocimientos, competencias y habilidades es resultado del intercambio con una comunidad de aprendizaje de la que formamos parte activa (Vygotsky, 1978). Procesamos, aplicamos, comunicamos y enseñamos a otros, tanto como

recibimos de ellos. Con independencia de lo que prescriba la ley, la corrupción es un aprendizaje social que opera como una regla del juego, que establece criterios de aplicación, previsibilidad y autoridad. Explicar el poder normativo de la corrupción corresponde más a las reglas de la costumbre que a las de la moral. La corrupción no es sólo decisión de uno o dos individuos que deciden vincularse negociando un asunto de forma diferente a la que prescribe la norma vigente, sino que es resultado de una expectativa social que indica lo que uno puede exigir y el otro puede otorgar.

“El que no transa, no avanza”, “A ver cómo nos arreglamos”, “Écheme la mano”, entre otras fórmulas, bien conocidas (Dehesa, 2002), ponen en evidencia el peso normativo de la costumbre, lo que puede ser mejor explicado como un juego del lenguaje, conforme a la teoría de Wittgenstein (1988, pp. 85-93).

Wittgenstein explica que el lenguaje es un instrumento de la vida. Cada esfera de la vida posee su propio lenguaje, esto se verifica en el lenguaje jurídico, así como en el administrativo. Cada uno de los binomios esfera vital-lenguaje constituye un juego de lenguaje, como el describir y el dar órdenes. Cada juego de lenguaje posee sus propias características, pero, sobre todo, sus propias reglas de interpretación. Éstas tienen que ser conocidas con antelación al momento en que se desarrolla el intercambio corrupto, pues de lo contrario, no podría establecerse la negociación.

Mockus explica que este tipo de estructuras normativas, de costumbres sociales, se soportan mediante mecanismos coactivos que imponen una sanción a aquella persona que pretenda sustraerse. Entonces, entre los mecanismos que nutren la corrupción están el volver largo y desgastante un trámite, ir dosificando la información, ocultarla o retardar la entrega de un bien o servicio solicitado, inventar requisitos o trabas que impidan el acceso a un solicitante; también están formas de ostracismo y marginación a una persona que no quiera vincularse con una red de corrupción o sumarse a un acuerdo, por ejemplo, si un conjunto de funcionarios están en acuerdo para proceder de una misma forma y, si algún recién llegado se niega a participar, será marginado o, incluso se le inculpará de alguna falta, con lo que quedará expulsado o bien coaccionado a actuar de la misma forma.

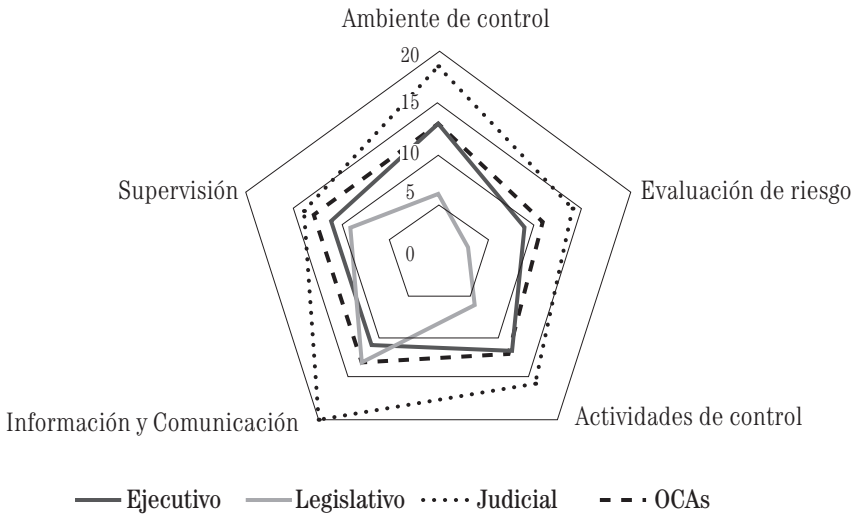
Ejemplos de otra índole están en las prácticas de otorgar propinas y de hacerlo en determinada cuantía, lo que va siendo aceptado por los usuarios, a pesar de no ser exigible, pero que pueden sancionarse mediante un mal trato si no se le otorga, etcétera.

4. El control interno en la administración pública federal para contrarrestar la corrupción

¿Qué es lo que controla el sistema de control interno del Sector Público? Serrano (2016, p. 387) llega a la conclusión de que el servidor público no hace lo debido, sino lo que se le controla, lo que puede traducirse como un sistema que controla lo que puede controlar, no lo que debe controlar, de ahí que “funciona como una tecnología de conservación y, por lo tanto, no es un medio de cambio. La existencia y dinámica actual de los mecanismos de control interno implica que la Administración Pública no pueda innovar, adaptarse y crear valor público” (p. 386).

Esta conclusión se ve sustentada mediante el análisis de los estudios realizados por la Auditoría Superior de la Federación al control interno del Sector Público Federal los años 2013 y 2014. En la revisión de las conclusiones de ambos estudios resultó que de los cinco indicadores del marco COSO, aquellos con mayor rezago son Evaluación de riesgos y Actividades de control (Serrano, 2016, pp. 330-333).

Figura 17. Calificación de cumplimientos de los componentes del marco de control interno en los tres poderes de la Unión y los órganos constitucionalmente autónomos (2014)



Fuente: Romero 2015, p. 490.

5. Hacia un modelo inteligente de control interno

Hacer inteligente al control interno supone dotarlo de la capacidad de aprender e innovar, por lo tanto, tendrá que adquirir capacidad sensitiva tanto como estar al centro de una comunidad de conocimiento.

En ese sentido, según Pressman & Wildavsky (1998), las fallas de implementación en las políticas públicas son resultado entre otros motivos de una mala planeación, de una incorrecta determinación de la problemática, sus causas y los factores cruciales que deben estar sujetos a control (Serrano, 2013); en consecuencia, si se puede usar esa expresión, “se resuelve el problema equivocado”.

El principal de los riesgos, el riesgo del control de riesgos está en la falta de exhaustividad, rigor, disposición de teoría, información y desarrollo de tecnologías apropiadas para un desempeño eficaz en las políticas públicas. Todos ellos son factores humanos vinculados a elementos que no están explícitamente contemplados en la norma-

tiva anticorrupción, que está concentrada en faltas de carácter administrativo, respecto a normas muy específicas de procedimiento y formalidades. El bajo profesionalismo, la negligencia y las culturas organizacionales viciadas están por fuera de los mecanismos de control, caen fuera del campo de su radar.

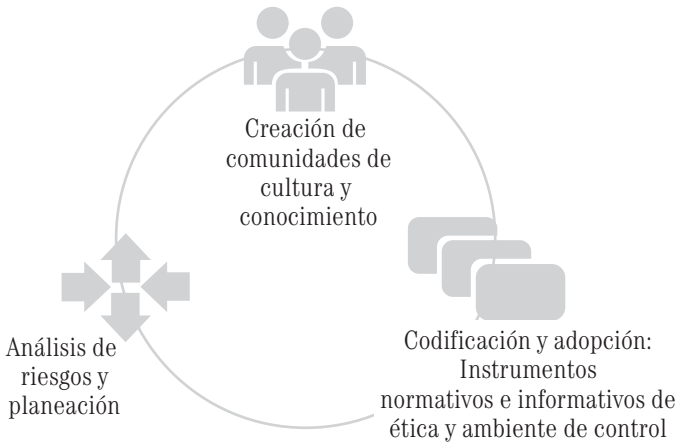
Así que un primer punto en la agenda es la creación de mecanismos de gestión del conocimiento que deriven en organizaciones con una cultura de aprendizaje. Entre otras formas esto se logra mediante una socialización intensiva de experiencias, la creación de espacios de encuentro, de convivencia e intercambio, que se promuevan tanto de manera natural, como planificada. Lo que contrasta con una gestión pensada únicamente respecto de la función y no de la persona en la organización (Serrano, 2016, pp. 163-167), que promueve el privilegio-monopolio del saber como mecanismo de poder y de control.

Esto requiere de la socialización de conocimientos, esto es, el paso de lo que Nonaka y Konno (1998) denominan traslado tácito-explicito-tácito: explicitar lo que se sabe para poder comunicarlo y tener la capacidad de adoptar de la mesa común del conocimiento elementos nuevos que enriquecen el saber del individuo.

Una organización que aprende, posee, entre otras características el promover la innovación, permite la experimentación, acepta riesgos en ello y no penaliza el error sustentado en el interés de mejora, pero requiere siempre volver sobre la experiencia para analizarla, evaluarla y sacar conclusiones que se traduzcan en mejoras acumulativas.

No obstante, hay que reconocer que las comunidades de conocimiento existen y no necesariamente operan en sentido positivo, a favor de la productividad y la corresponsabilidad, también operan como socialización del saber corruptor, del conocer el mecanismo de la transa y de la simulación. No basta entonces contar con este entorno de aprendizaje si no se tiene al mismo tiempo un entorno ético, es ahí donde convergen las tres vertientes de nuestra propuesta.

Figura 18. Tres vertientes para un control interno inteligente



Codificación y adopción

La primera vertiente corresponde al ambiente de control prescrito en el marco COSO. La creación de una cultura ética en la organización requiere de un adecuado proceso de codificación y de adopción de los sentidos que un código de ética contiene.

Según el pedagogo inglés Basil Bernstein “La estructura social genera distintas formas lingüísticas o códigos y estos códigos esencialmente transmiten la cultura y así constriñen la conducta”. (Bernstein, *Class, Codes and Control, Volume 1: Theoretical Studies towards a Sociology of Language* 1971, 122)

Bernstein destaca que la adquisición y uso del lenguaje como un código restringido está relacionada directamente al orden moral de la agencia de socialización de que se trate, como pueden ser la familia, la escuela y el trabajo (Atkinson 1985, 72).

El lenguaje es predecible no tanto por su estructura formal, sino por las circunstancias sociales, los conocimientos compartidos y los valores y supuestos que tienen las partes de un encuentro.

En ese sentido, la palabra “código” se aplica a diferentes dominios, instituciones y prácticas: como la escuela, la familia, el trabajo, el control social, el currículum, la división del trabajo, el lenguaje y la

ideología, en todo ello se encuentran las formas de estructuración y regulación (Bernstein 1971, 2ed. 1973, 237).

Uno de los ejemplos que se exponen para ilustrar estas relaciones es el del vestir. Cuando se elige una prenda se está participando de un sistema de convenciones sobre el vestuario y su significación. Cada prenda en particular tiene que ser seleccionada de una clase de prendas posibles y combinada con elementos de clases equivalentes, con ello también se destacan reglas de selección y combinación. También existen siempre restricciones de uso, sin ellas no se podría decir si una elección tiene sentido, se trataría del “reino del sin sentido o el caos”.

Bernstein otorga un puesto principal a la fuerza de la clasificación, representada como Cie que es el medio por el que las relaciones de poder se transforman en discursos especializados y por otro lado, el enmarcamiento Eie que constituye el medio por el que los principios de control se transforman en regulaciones especializadas de las prácticas discursivas interactivas (relaciones pedagógicas) que tratan de transmitir una determinada distribución del poder (Bernstein, Pedagogía, control simbólico e identidad 1998, 21).

A Bernstein lo mueve la preocupación por la política de modo tal que busca que su teoría sirva para una educación para la democracia mediante tres derechos interrelacionados: el derecho a la inclusión, el derecho a la participación y el derecho al mejoramiento (enhancement) que incluye el derecho a los medios de pensamiento crítico y a las nuevas posibilidades (Bernstein, Pedagogía, control simbólico e identidad 1998, 24-25).

De este modo, la creación de un código de ética pasa a ser un ejercicio pedagógico en el que los integrantes de la organización, es decir los servidores públicos, tienen que participar ejerciendo sus tres derechos, orientados a que la existencia del código es un medio adecuado para su propio mejoramiento y que el desarrollo personal es también un efecto de la mejora organizacional. Este movimiento consiste en invertir a los servidores públicos del carácter de ciudadanos comprometidos con el ejercicio de sus derechos y no como meros engranajes funcionales en organizaciones programadas e inflexibles.

Así se cumplirán las dos condiciones que propone Bernstein para la existencia de una comunidad democrática, como queremos ver a la organización del sector público, siempre teniendo a la educación como núcleo de referencia: Los sujetos deben sentir que tienen unos intereses en esa comunidad, son stakeholders de la sociedad que pueden recibir algo de ella tanto como darle. La segunda condición es que los sujetos tienen que confiar en que las instituciones que ellos mismos crean —es decir el mismo código de ética— será eficaz para satisfacer sus intereses y que rendirá cuentas cuando no lo logren —justificando con buenas razones por qué no lo ha logrado—.

6. Creación de comunidades de cultura y conocimiento

Inspirado en Bernstein, Mockus propuso generar un tipo de anfibios culturales, como facilitadores del proceso de traducción de los códigos de comunicación en un contexto en el que existe corrupción, criminalidad y violencia como expresiones del déficit de comunicación entre los sistemas normativos, la incapacidad para argumentar inter subjetivamente respecto a los propios sistemas de valor, especialmente la incapacidad de entender la propia posición en el sistema por parte de los elementos antisociales, lo que bien podríamos llamar esquizofrenia de la razón práctica. Para subsanar esta situación y reducir el divorcio entre ley, moral y cultura se requiere no sólo de acción comunicativa, hace falta también “una intensificación de la interacción expresiva y estratégica... ampliar interfaces y flujos de comunicación y de interacción para reconstruir tejido social (lo que implica) riesgos; pero resulta necesario si se quiere lograr un mínimo de armonía social”. En la iniciativa de políticas de cultura cívica que proponemos es muy importante la acción, no el concepto ni las palabras, sino que la cultura ciudadana será resultado de la misma interacción de los ciudadanos, se requiere como dice Mockus intensificar la reflexión sobre su propia posición moral, la comunicación entre las distintas micro culturas, pero sobre todo la acción colectiva.

Los integrantes de una organización, desde sus propias formaciones, trayectorias y funciones, operan frecuentemente desde ínsulas comunicativo-performativas. Se les dificulta mucho o son incapaces de

establecer una comunicación objetiva respecto a sus valores, sus necesidades y prioridades; terminan privilegiando lógicamente su propia agenda con resultados inciertos a nivel agregado.

Entre ellos están también las redes de corrupción como microculturas anidadas en las organizaciones del sector público. Estas tienen que ser etiquetadas, sus procedimientos tienen que ser expuestos a ojos tanto de los mismos compañeros como de la sociedad. No hablamos aquí del esquema policiaco de denuncias y procesos penales, de documentación de faltas y de imputaciones personales, sino de un proceso de denuncia moral y simbólica de las acciones corruptas como una forma de ejercer presión social, de intervenir en las costumbres y alterar los patrones que premian y solapan la corrupción, la negligencia y la ineficacia.

7. Control de riesgos, planeación de políticas e innovación

El control de riesgos, de acuerdo a los modelos actualmente aplicados, invita a una identificación, clasificación y, especialmente, ponderación de la importancia de estos en virtud de la combinación del impacto y la probabilidad de ocurrencia.

De este primer ejercicio se sigue asociar el riesgo detectado a un mecanismo de control existente o bien, señalar la inexistencia del mismo.

Esta dinámica puede ser muy efectiva para contrarrestar aquellas amenazas que son recurrentes y que son objeto de conocimiento previo; es limitada, si se trata de nuevas amenazas para las que no se posee experiencia, que es justamente una de las características de los riesgos al control interno, la incertidumbre.

Figura 19.

Incidencias	Causas	Controles
<p>Informes financieros fraudulentos, apropiación indebida de activos, conflicto de interés, uso de recursos y facultades para fines distintos a los legales, pretensión de obtener beneficios, así como inducir a que otro efectúe acciones que deriven en beneficios económicos o de otra índole para el servidor público o un tercero, abuso, desperdicio.</p>	<p>Incentivos o presiones, Oportunidades por ausencia o inadecuación de controles, Actitudes y racionalización de las conductas corruptas.</p>	<p>Disponer de medios para informar y denunciar estos hechos. Controles documentales y tecnológicos de las operaciones.</p>

Fuente: elaboración propia con datos del Principio 8 del MICI, 2014.

El Marco Integrado de Control Interno (MICI) de la Auditoría Superior de la Federación (2014) contempla entre otros riesgos, el de corrupción, para lo cual asocia Incidencias – Causas – Controles:

El Cuadro de mando Integral (CMI) o Balanced Scorecard (BSC) es una herramienta de planeación estratégica que contiene aquellas metas cuantitativamente medibles para el desempeño de una organización; contempla, asimismo unas cotas para determinar si el nivel de logro de las metas es óptimo o deficitario y, por lo tanto, permite intervenir oportunamente para subsanar deficiencias en el logro de metas y objetivos.

Desde hace años se ha apostado por el uso intensivo de tecnologías para fortalecer los mecanismos de control, puesto que permiten el procesamiento de inmensas cantidades de información en periodos de tiempo muy breves y prácticamente instantáneos. Esta tendencia viene asociada con una mentalidad que ve al factor humano como el principal riesgo y, por ende, el control de los servidores públicos se pone en “manos” del automatismo de la inteligencia artificial. El sueño idílico de estos sistemas, sería aquel en el que mediante un monitoreo sincrónico a los hechos, pudiera disponerse de información sobre un conjunto de variables críticas, dejando sin margen de acción a los potenciales corruptos.

Nuestro desafío para contar con un control interno inteligente es promover que el CMI sea una herramienta que incluya una selección de objetivos asertiva desde el punto de vista social, político, económico y/o estratégico.

Aquí, la propuesta es trascender la nueva mitología del control cibernético, (Greenfield, 2013) a favor de la idea de una ciudadanía que asume la responsabilidad por sí misma de los resultados que se obtienen en su comunidad u organización (Pool, 2014), una comunidad responsable de su propio desempeño y de rendir cuentas a quienes le han conferido un mandato legal.

Esta forma de concebir el control interno significa trasladarlo del ámbito administrativo para colocarlo en el ámbito político. Dotarle de sentido como una tarea de la que las personas son responsables y, por ello, no enajenarlas del hecho de que tienen que rendir cuentas por sí mismas y no trasladar esa función a mecanismos impersonales. El cierre de las tres vertientes será precisamente el vincular la evaluación del desempeño y la detección de riesgos a las tareas de socialización de conocimientos y, mediante el intercambio intensificado de comunicación y valores, la adopción por parte de los servidores públicos como ciudadanos responsables, de aquellas decisiones que favorezcan el mejor desempeño, la probidad y el cumplimiento ético de sus objetivos.

5

Capítulo

Análisis ético, racionalidad
y distribución públicas

En el presente capítulo se plantea una manera en que el análisis de políticas públicas puede responder a la necesidad de construir el bien común, objetivo ético político que requiere valerse de políticas públicas como medios que promuevan la producción de bienes, lo que implica un ejercicio de racionalización de utilidades, que en materia política enfrenta el problema de salir avante del proceso de deliberación y construcción de la agenda política, la dificultad de elegir en condiciones de información incompleta y la dificultad de distribuir equitativamente cargas y beneficios. El artículo ejemplifica estas dificultades analizando las tendencias de generación y distribución de riqueza en América Latina.

En principio, el estudio de las reglas de elección racional orientadas a la maximización de los beneficios esperados no es nuevo, como tampoco lo es la reflexión crítica sobre la distribución de los beneficios derivados de la acción colectiva. Ríos de tinta han corrido en el intento de reconciliar ambas dimensiones en una propuesta congruente con la necesidad de mejorar la satisfacción de las necesidades humanas pero sensible a las cuestiones éticas relativas a un trato justo a las personas. Entonces, no pretendo la introducción de impresionantes hallazgos, pero sí abrir espacio a una reflexión que no ha sido tan abundante en América Latina, ya que las preocupaciones de los filósofos políticos y éticos de la región, se ha enfocado más a la defensa de ciertos valores como determinantes de la estructura y dinámica sociales, ya sea la libertad o la igualdad. Justifico las líneas que presento a su escrutinio, amable lector o lectora, ya que el dilema no está resuelto, prevalece como un problema teórico y práctico que afecta en forma real a todos los estados. Su originalidad radica en el estudio de este tema desde una óptica ética radical, es decir, que mantiene como objeto formal la moralidad del estudio de la problemática derivada de los mecanismos de racionalidad y distribución, lo que requiere la elaboración de una metodología ética propia para el análisis de las políticas públicas.

1. El análisis de políticas públicas como una forma de filosofía política aplicada

Los valores que componen el estado político así como los bienes públicos exigen para su realización valerse de políticas públicas como medios. Defino las políticas públicas, siguiendo a O'Donnell y Oszlak como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.⁴⁷ Como se verá más adelante, en sí mismas las políticas públicas son resultado y modelan a su vez la distribución de cargas y beneficios socialmente relevantes en el ámbito público. De ahí que Luis F. Aguilar las considere un proceso, un curso de acción: “Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones”.⁴⁸

El análisis de políticas públicas es una forma de filosofía política aplicada,⁴⁹ en virtud de que articula conceptos sustantivos con decisiones prácticas de política pública como:

- Un concepto y modelo del estado
- Un concepto teórico práctico de la política
- Un concepto moral de la persona, sus derechos y obligaciones
- Un conjunto de principios de juicio para la toma de decisiones políticas

A diferencia de la filosofía política, el análisis de políticas públicas no pretende llegar a principios normativos para el Estado, sino juzgar qué principios deben prevalecer en la forma en que el estado asume determinados asuntos públicos, considera la pluralidad de concepciones de bien y objetivos diferentes de los actores sociales, que “no pueden ser reducidos a una misma regla”.⁵⁰

47 O'donnell, G. y Oszlak, O. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CLACSO, p. 25.

48 Aguilar, L. F. (2014). “Estudio Introductorio”. En *La hechura de las Políticas*. México: Miguel A. Porrúa, p. 25.

49 Cfr. Anderson, C. (1987). “Political Philosophy, practical reason and policy analysis”. En Fischer, F. (ed.). *Confronting Values in Policy Analysis*, Sage, Newbury Park.

50 Cfr. *Ibid.* p. 33.

El análisis de políticas públicas a diferencia de la ciencia política propone un sistema (o disciplina) de juicio político como una forma de razón práctica que deberá orientarse a mejores decisiones, mientras que la segunda se concentrará más bien en la legitimidad teórica de un sistema frente a otro.⁵¹

En cuanto a su primera acepción, el análisis parte de y construye un modelo formal de estado, en el cual cobran sentido, en función de una serie de valores sociopolíticos preestablecidos, las prácticas políticas, esto es, la dinámica social mediante la cual se busca satisfacer las necesidades materiales y sustantivas del conjunto social mediante instituciones que asignan y distribuyen cargas y beneficios.

El signo característico de esta acepción es el dinamismo, puesto que las políticas públicas obedecen a los valores reconocidos por una sociedad en el tiempo presente bajo el supuesto de su reproducción a largo plazo, pero mantiene simultáneamente la pretensión de superarlos en el afán de conformar (*shaping*) el estado del futuro. Existe una dimensión de conflicto que precisa de la capacidad política de deliberación, argumentación, razonabilidad y acuerdo en la aceptación de objetivos y la movilización de recursos sociales para su obtención.

Es por esta última vertiente, la necesidad de comprometer voluntades y recursos para la realización de objetivos de interés público, que el análisis de políticas públicas implica un concepto teórico-práctico de la política. La teoría política permite elaborar modelos instrumentales o de ingeniería institucional para entender y proponer los mejores mecanismos para la negociación de actores políticos, pero no satisface el aspecto material de los contenidos de esa negociación, por lo que se deja ver la necesidad de un mecanismo vinculante de ambas dimensiones, no prescinde de la negociación política, puesto que no es pura tecnocracia, tampoco prescinde de los aspectos técnicos requeridos para tomar decisiones con sentido.

En virtud de que el sentido de las decisiones siempre será el estado en su conjunto y los ciudadanos (entendidos como personas poseedoras de derechos y obligaciones, sujetos de responsabilidad y capaces de movilizar sus recursos para obtener no sólo objetivos personales sino

51 Cfr. *Ibid.* p. 34.

también comunes) entonces, el análisis de políticas públicas delimita un concepto moral de la persona, sus derechos y obligaciones, bajo la premisa de la doble implicación de obligaciones de la colectividad para con el individuo y de este para con la comunidad de la que forma parte.

Una dimensión destacada es la de desarrollar las capacidades metodológicas que permitan, concluir decisiones técnicamente factibles y económicamente eficientes de entre aquellos objetivos de relevancia moral y política. En oposición a la aparente exclusión de estas dos dimensiones, el análisis de políticas públicas implica la integración consistente de los objetivos morales que el Estado contempla para sí, y los ciudadanos con reglas de decisión que superen el idealismo de los filósofos centrados en el óptimo puro y no en el mejor de los posibles.

En virtud de su naturaleza teórico práctica, es decir político-técnica, el análisis de políticas públicas comprende la necesidad de articular el juicio prudente. La prudencia (Gr. *Phrónesis*) es la principal herramienta de la ética. Ya que se conoce el bien y se puede jerarquizar comparando diferentes aspectos de los bienes, el hecho es que en un mismo objeto co-existen diferentes aspectos y facetas de bien: útil, moral, estético, funcional, económico, etc. y la posibilidad de elegir tomando en cuenta simultáneamente todas las facetas de bien presentes en el objeto, exige una capacidad especial, que es la prudencia.

La prudencia es una virtud, es decir un hábito, que consiste en elegir correctamente entre medios y fines. La prudencia es la virtud básica que nos permite conocer dónde está toda virtud.

En el ejercicio de nuestra capacidad de elección y decisión, se encuentra siempre la prudencia. Los dilemas morales, las mezclas de bien y mal o de diferentes ponderaciones de bondad en órdenes diferentes que caracterizan a los problemas prácticos, no podrían ser manejados sin la prudencia. De ahí que hablamos en todos estos casos de juicios y decisiones prudentiales, ya que se reconoce la complejidad de los problemas y se busca su mejor solución a la luz de los elementos relevantes a tomar en cuenta.

Esta dimensión prudencial que caracteriza las decisiones en función de la bondad que hace cada individuo, se encuentra amplificada y complejificada en el ámbito político dirigido a la realización del bien común.

2. El bien común como objetivo de las políticas públicas

Defino el bien común como el estado ideal de cosas que permite que las personas en lo individual, tanto como en el conjunto social, alcancen o tengan opción de alcanzar sus legítimos fines en un clima de libertades y respeto a sus derechos⁵² (Sen Nussbaum). El bien común es resultado de la agregación de satisfactores materiales en la vida civil y el orden resultante que, como producto de la acción colectiva, multiple las opciones y el bienestar de los individuos. Éstos requieren aportar su propio trabajo a la acción colectiva para alcanzar la producción de tales objetivos y bienes sociales.

El bien común, se compone de una canasta de bienes comunes y privados accesibles a todos los ciudadanos, que pueden ser tangibles o intangibles, materiales y espirituales.⁵³ El conjunto de bienestar o bien común es resultado de un esfuerzo de racionalización de los recursos disponibles para la satisfacción de las preferencias o valores, así como de un esfuerzo para asignar cargas y distribuir beneficios, ya que es falso el supuesto que cree que el disfrute del bien común es o debe ser igual para todos, puesto que hay facetas que sólo se pueden producir por el talento de un individuo y otras que pueden o no ser disfrutadas por alguna persona de acuerdo a su concepción del placer o del bien.

Damos por sentado que no existen opciones privadas para satisfacer todas las posibles demandas, sino que, por el contrario, se requiere acción colectiva, especialmente acción gubernamental para satisfacer ciertas demandas. Investigadores de diferentes orientaciones debaten el punto óptimo en que convendría colocar la frontera entre ambos tipos de provisiones, dejaremos esa cuestión para abocarnos al estudio del papel que puede ocupar la ética en el proceso de análisis de las políticas públicas dirigidas a la elección racional de bienes públicos.

52 Cfr. Sen, A. (1996). "Capacidad y Bienestar". En Nussbaum, M., Sen, A. *La Calidad de Vida*. México: FCE. Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. CUP.

53 El bien común también se compone de todas aquellas producciones de índole humana, privadas como el talento y la reflexión personal, y las que se producen mediante el intercambio colectivo en la sociedad, como el arte o la educación. Se hace ver que para disfrutar bienes estimados individualmente se requiere del bien común, ya que la satisfacción de aspiraciones individuales implica la existencia de una comunidad en la que se den y se compartan.

3. La Política como mecanismo generador de elecciones de política pública

La acción colectiva y la negociación política son necesarias para que se llegue a acuerdos relativos a bienes socialmente deseados, así como a la organización y disposición de los recursos y el trabajo necesarios para su producción. No menos importante es la negociación política para acordar la forma en que los diferentes actores sociales disfrutarán de los bienes generados, por lo que se da en ambas facetas un esfuerzo político para obtener asignaciones y cargas de bienes privados y colectivos ordenados a la realización del bien común. Las sociedades tienen que determinar, por la naturaleza de los bienes, si efectivamente la acción colectiva es el mejor medio para su producción, o si el bien admite su producción particular, entonces se requiere legitimar, por qué el conjunto asumirá una carga que no estaría obligado a tener. Estos procesos de negociación, no garantizan que los acuerdos sean económicamente óptimos, ni tampoco que sean políticamente justos.

Con González Madrid considero que “las políticas públicas, en tanto acciones públicas producidas en sociedades democráticas, son una forma privilegiada de expresión de la decisión colectiva a partir de la articulación selectiva de una multiplicidad de intereses y preferencias valorativas”.⁵⁴

El gobierno juega el papel de coordinador y árbitro del proceso político valiéndose de las instituciones públicas a fin de que se alcancen los acuerdos necesarios para la articulación de la producción y distribución de los bienes públicos. Los economistas definen el bien público (o bien social en este artículo) como aquel de “consumo colectivo perfecto”, es decir, aquel que puede ser disfrutado por muchos o por todos, sin necesidad de dividirlo, ni de que alguien reciba una provisión mayor: “Ciertos bienes tienen la peculiaridad de que, una vez disponibles, no puede impedirse a nadie su disfrute, independientemente de que se contribuya a su provisión o no. Éstos son los bienes públicos. La ley y el orden constituyen un ejemplo y hay muchos otros

54 González, M. (2002). “Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del actor y el determinismo contextual”. En Martinelli, J. M. *Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio*. México: UAM-Plaza y Valdés, pp. 21-22.

tan familiares que no requieren mayores explicaciones. Su característica esencial es que se disfrutan pero no se consumen [y se derivan sus beneficios] sin ningún acto de apropiación”.⁵⁵

En contraposición a esta definición que enfatiza la oferta, Steiner subraya el hecho de que se requiere de la acción colectiva para su producción, por lo que requiere “1) una diferencia apreciable, ya sea en cantidad o en calidad, entre ese bien y el que produciría el mercado privado; 2) una demanda viable de la diferencia”.⁵⁶ En esta perspectiva es la demanda de bienes que no pueden ser satisfechos por iniciativas privadas, como por ejemplo las que requieren altas inversiones o que constituyen monopolios naturales o las que no pueden ser vendidas óptimamente por el mercado (deseconomías externas).

Se hace ver el supuesto de que una provisión óptima a través del mercado es más deseable en cuanto que representa una mayor racionalidad ya en el aprovechamiento de los recursos como en el precio que los bienes adquieren. Sin embargo, se soslaya el hecho de que políticamente ciertos bienes no quieren ser dejados en control de ningún particular, ni a la “mano invisible” dada la valoración social que se les ha conferido.

En virtud de que un serio limitante para que las elecciones públicas reflejen una perfecta racionalidad es el hecho de que son políticas, es decir, que se producen mediante el concurso político de personas con intereses y concepciones del bien diferentes, hecho que no puede resolverse mediante la regla de agregación. Kenneth Arrow veía en este modelo el riesgo de que se dieran preferencias cíclicas, que no se encontrarían en los individuos, por ejemplo cuando I prefiere A sobre B y B sobre C; II prefiere B sobre A y A sobre C, mientras que III prefiere C sobre B y B sobre A. Al agregar estas preferencias se descubre que son cíclicas y no queda claro cuál debería ser la preferencia general. Problemas de este tipo son muy frecuentes, por ejemplo, cuando se impuso el denominado corralito en la Argentina, impidiendo que los

55 Dorfman, R. (1996). “General Equilibrium with Public Goods”, p. 4. Citado por Steiner, P. (1992). “El Sector Público y el Interés Público”. En Haveman, R. y Margolis, J. *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*. México: FCE, p. 20.

56 Steiner, P. (1992). “El Sector Público y el Interés Público”. En Haveman, R. y Margolis, J., *op. cit.*, p. 22.

particulares retiraran sus depósitos de los bancos... una era la preferencia de los electores, otra la de los bancos, otra la del gobierno.

El debate político desafía a la racionalidad en cualquier etapa del *policy process*. En otras palabras, se nos exige estudiar tres problemas que enfrenta la realización del bien común con base en el contexto real en que se definen las políticas públicas (*political public policies*).

4. Primera dificultad: la formulación de las políticas públicas

Los autores debaten si la asignación de los bienes públicos es más adecuadamente representada por el juego político, el mercado o bien por la cultura política y sus valores.

El primer enfoque sostiene que lo político se define porque corresponde a la discusión de intereses plurales, por lo que las decisiones y acciones —políticas (públicas)— son políticas por su origen, ya que surgen de la confrontación de grupos e intereses. La ponderación ocurre caso por caso, sostienen Dahl y Lindblom,⁵⁷ el ámbito público sirve para la discusión y decantación de versiones y objetivos rivales del bien. La legislación y los programas gubernamentales materializan los acuerdos vinculantes relativos a los bienes que se perseguirán mediante asignaciones públicas. En ese mismo sentido se manifiesta Theodor Lowi mediante su enfoque de *arenas* de política.⁵⁸ Para este autor, las políticas públicas son resultado de la predominancia vinculadas al poder de alguno(s) de los actores sociales para persuadir o imponer al conjunto sus propias prioridades. En las arenas existen rivalidades pero el conflicto aparece sólo en la medida en que son incompatibles los objetivos, esto es, cuando los recursos son insuficientes y tienen que ser redistribuidos lo que implica sacrificar el interés de alguna(s) parte(s). El enfoque de Lowi no reconoce mayor

57 Cfr. Dahl, R. y Lindblom, C. (1953). *Politics, economics and welfare*. Nueva York: Harper and Row.

58 Cfr. Lowi, T. (1964). "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory". En *World Politics*, XVI. "Four Systems of Policy Analysis". (1978). En *The Future and the Past: Essays on Program*. Russell Sage Foundation. Citado por Aguilar, L. "Estudio Introductorio". (1992). En *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 32-33. En el mismo sentido Dorfman se adhiere a la idea de que los grupos de presión socioeconómicos modelan gradualmente las agendas. *Vid, op. cit.*

legitimidad a la posición de las partes predominantes, ni se toma en cuenta la eticidad o compatibilidad de los objetivos de la parte con aquellos albergados por la sociedad política en su conjunto, dado que se sostiene con base en el supuesto democrático de que no existen razones que no sean las que se convienen mayoritariamente conforme a la regla de mayorías, donde la razón la tiene el (partido) más fuerte.

Es verdad que las políticas públicas resultan de acuerdos políticos a partir del debate respecto a los objetivos socialmente deseables, pero no ocurren meramente por el poder de las partes, sin tomar en cuenta el marco valorativo fundamental del estado o mandato a priori de políticas (ver infra). El enfoque exige no ser reducido como lo hace Lowi para mantener su validez y aplicabilidad.

Puede decirse que el partido en el poder es el depositario de una voluntad que le concede la prerrogativa de organizar y priorizar los bienes y objetivos públicos conforme a la información a su disposición y la agenda precontratada en su programa de acción. Puede pensarse, por otro lado, que se vale de su posición privilegiada para impulsar su propia agenda instrumentalizando o incorporando en las políticas públicas sus propios objetivos de poder.

Otra posibilidad es que el mercado permita resolver las necesidades sociales, ya sea mediante la provisión privada de bienes públicos, como por ejemplo a través de empresas de seguridad pública, de aguas o energía; o bien mediante un gobierno que funcione como cuasimercado, interpretando las preferencias colectivas y despachando las provisiones correspondientes. En la primera modalidad, son los agentes particulares los que concurren al mercado y mediante sus elecciones indican sus preferencias (reveladas) de modo que premian o castigan a los proveedores según su desempeño. Un mercado que opere sin distorsiones y con suficiente acceso a la información, permitirá elevar los horizontes de eficiencia, por lo que los bienes son recibidos a un precio óptimo y en una cantidad óptima.

En este escenario quedan, sin embargo, sin respuesta los problemas derivados de las externalidades positivas, es decir, aquellos bienes para los cuales no es posible establecer barreras de ingreso, ya que están abiertos a todos, inclusive a aquellos que no estén pagando por

ellos. Las externalidades positivas son áreas en las que es más ventajosa para el agente particular la no-cooperación, pues éste espera que sean los demás quienes paguen sin que deje de recibir su parte. Este fenómeno de externalidades positivas es denominado por la literatura como del *free rider* o *gorrón*,⁵⁹ complicaría enormemente a una entidad privada el proveer este tipo de bienes, por lo que siempre quedarían áreas imposibles de satisfacer óptimamente por el mercado.

El gobierno como cuasimercado se manifiesta mediante los votantes dispuestos a colocar más votos a favor de un proyecto de gobierno que satisface de manera más eficiente los intereses de los electores. El gobierno electo adquiere un poder discrecional para canalizar los recursos necesarios a fin de lograr determinados objetivos. Idealmente se instaura un mecanismo de principal y agente, mediante el cual, el gobierno opera como administrador de un mandato recibido por parte del electorado. Se establece entre principal y agente un contrato formal o informal, que adopta tres formas: relaciones jerárquicas (terrateniente, jornalero), relaciones igualitarias (los derechos y obligaciones se transmiten de manera simultánea), relaciones temporales de subrogación de derechos de propiedad del principal al agente (concesión, franquicia, fideicomiso).⁶⁰

Las dificultades que entraña este modelo son múltiples, por una parte, Steiner⁶¹ ve el riesgo de que los electores actúen de manera irresponsable al diluirse la responsabilidad por las consecuencias del voto emitido. Debido a que el voto es indiscriminado, también se genera la inconsistencia de que aunque se prefiera a un partido, puede no estarse eligiendo la totalidad de sus postulados programáticos. Finalmente, se deja por fuera el hecho real de que los recursos son controlados por determinados actores sociales y no quedan automáticamente a disposición del partido ganador.

59 Cfr. Olson, M. (1992). *La lógica de la Acción Colectiva*. México: Limusa-Noriega. Cfr. Steiner, *op. cit.* p. 23 y ss. Las externalidades pueden deberse a condiciones técnicas de los bienes (el agua potable, su distribución requiere una infraestructura monopólica costosa), o a imperfecciones del mercado (el alumbrado público: ilumina a todos, paguen o no la luz), o a condiciones del ambiente (los parques o reservas nacionales, que ni son convertibles ni pueden ser consumidos libremente).

60 Ayala, J. (2001). *Instituciones y Economía*. México: FCE, p. 155.

61 Steiner, P., *op. cit.*, pp. 47-51.

La tercera alternativa para la determinación de las asignaciones es el marco cultural y axiológico fundamental del Estado, al que me he referido como *Mandato a priori de política*.⁶² Con anterioridad a la existencia de cualquier gobierno particular el Estado ya ha fijado ciertas metas fundamentales, ya ha reconocido ciertos valores indispensables, origen y destino de su propio proyecto como Estado. Tales metas son la precondition que determina cualquier política posible.

Supongamos como ideal un proceso donde, obedeciendo a un principio de racionalidad formal kantiana se determinara a priori lo debido para, posteriormente, determinar empíricamente las características de un problema u objetivo social dado, para, posteriormente formular la política que pretende resolverlo.

Tal definición a priori opera como una toma de postura de parte del Estado, como producto del convenio democrático fundamental de la sociedad (pacto social). Esa definición servirá como marco referencial a priori, aplicable al o los problemas específicos presentados.

La idea de un mandato a priori de política nos dice que la sociedad desde sus bases culturales ya aprecia ciertos valores y principios y que desde ellos construye la política práctica y configura al Estado. Estos valores son parte de lo que podríamos llamar cultura política y determinan cómo por ejemplo, una sociedad aspira a la democracia, a la tolerancia o a la libertad como bases de toda ética política, ante las cuales se confrontarán las acciones concretas o políticas públicas. No obstante también determinan que una sociedad valore la corrupción, la disculpa o a la mediocridad como parte de sus políticas públicas... en este caso indican una distorsión en la comprensión de la naturaleza de la sociedad y de lo público.

El *Mandato a priori de política* es una valoración que es dada para aquel que ocupa la posición de elaborar políticas. Esta valoración es de orden trascendental, dados los imperativos ontológicos que pesan sobre el Estado. Mediatemente consiste en la voluntad constituyente del Estado e inmediatamente se encuentra positivizada por la constitución y el régimen legal de cada Estado. El gobierno interpreta las demandas por

62 Serrano, J. (2001). *La Naturaleza Ética de las Políticas Públicas*. México: Universidad Pontificia de México, p. 114.

bienes públicos a la luz de aquellos objetivos y valores superiores definidos a modo de límites e imperativos impuestos por el mandato a priori.

5. El Utilitarismo como método principal para la elaboración de políticas públicas

El utilitarismo configura el enfoque económico (*economic approach*) a tal punto que se justifica tomarlos como sinónimos. Según Becker “Todos reconocen que el enfoque económico asume un comportamiento maximizador de forma más explícita y extensa que otros enfoques, sea que se maximice la función de utilidad o de riqueza del hogar, la empresa, sindicato u oficina gubernamental”.⁶³

En la base del enfoque se encuentra la interpretación de Adam Smith respecto a la conducta del mercado, que tiende a equilibrios óptimos (la mano invisible) bajo la premisa básica de la economía, a saber, que se requiere aprovechar mediante la mejor asignación posible, recursos escasos para satisfacer metas u objetivos en competencia. Según Jeremy Bentham se trata del cálculo de placer y dolor: “La naturaleza ha puesto a la humanidad bajo el gobierno de dos amos soberanos: dolor y gozo. Es únicamente a ellos a quienes corresponde señalar lo que debemos hacer así como determinar lo que haremos... nos gobiernan en todo lo que hacemos, en todo lo que decimos, en todo lo que pensamos”.⁶⁴

El agente ético es necesariamente egoísta y el egoísmo es ético. No obstante, el utilitarismo concede exagerada importancia, incluso reduce su antropología al agente egoísta maximizador de utilidad (*Homo aeconomicus*). El egoísmo es una impronta de la conducta (ética), reconocido por Aristóteles en las bases metafísico-antropológicas de su *Ética*: el “bien es aquello a lo que todas las cosas aspiran”⁶⁵ No hay acción que pueda efectuarse si no es con base en un bien conocido y apetecido por el agente. El agente reconoce el objeto como bueno en sí y para sí y por eso le compromete su voluntad. Es en ese

63 Becker, G., (1976) *op. cit.* pp. 109-110.

64 Bentham, J. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, citado por *Ibid.*

65 Aristóteles. *Ética a Nicómaco*. Libro 1, capítulo 1.

sentido no sólo un horizonte irrebাসable, sino natural y propio del orden de la conducta ética.

La eticidad del utilitarismo individual o egoísmo se reconoce al relacionar la búsqueda de bienes de un individuo con la misma aspiración y derecho en varios individuos (bien social) y con todos (bien común).

El utilitarismo se ha extendido en la misma medida en que la economía capitalista ha impuesto como medida de asignación de valor la utilidad, y ésta ha sido convencionalmente ponderada e intercambiada mediante el denominador *precio*. A pesar de su vigencia, el utilitarismo es estigmatizado como forma de conducta antiética, lo cual es inadecuado.⁶⁶ El egoísmo se convierte en antiético cuando la persecución del bien propio se realiza al costo del bien ajeno, cuestión que se pondrá de relieve, líneas más adelante, al analizar la aplicación de los principios de justicia en América Latina.

El utilitarismo como método ético, se basa en el principio utilitarista que dice: el mayor bien o felicidad general. Para John Stuart Mill (1806-1873) implicaba que es moral perseguir el mayor bien, entendido como felicidad y placer, a escala personal y a nivel social el objetivo moral consiste en lograr el mayor bien para el mayor número de personas.

Muchos problemas y dilemas morales pueden ser rápidamente caracterizados por la necesidad de alcanzar y maximizar utilidad. Estas situaciones representan con frecuencia problemas morales ya que la maximización representa dejar víctimas, sea porque algunos son excluidos del bien que se persigue y es necesario justificar por qué algunos reciben y otros no, principalmente cuando se trata de bienes públicos que suponen la socialización de sus costos. Otra variante es el caso en que lo que unos ganan resulta a costa de otros.

66 Los economistas utilitaristas fallan al prescindir en sus análisis y modelos del problema de que no todos los bienes en un esquema psicológico moral de decisión, pueden reducirse a la abstracción de la utilidad, que en la teoría es sumamente abstracta y general. Los eticistas fallan al formular principios morales que no reflejan la importancia del egoísmo natural de los agentes, diseñados de manera ideal y tan abstractos como sucede en economía, pidiendo en el peor de los casos, que el agente actúe con independencia de su propio interés.

En su obra *¿Qué es el utilitarismo?*⁶⁷ Mill manejaba esta concepción organicista de la sociedad, pensamiento que ha sido llevado a la consideración de los agregados sociales, es decir, la suma resultante de la medición consolidada de la utilidad/felicidad o el dolor/desutilidad total de una población. La situación en la que el bien común (el bien para el mayor número) representa el sacrificio de algunos no puede ser aceptado sencillamente como bueno —aspecto que Mill soslaya por completo—; es necesario justificarlo analizando qué bienes están en juego, qué proporción de costos y qué personas son las que pagan por el bien general.

Una de las estilizaciones extremas del utilitarismo es el supuesto de que los seres humanos, como entidades racionales, son capaces de tomar decisiones óptimas, sin percatarse de que tales decisiones requerirían el acceso a una información absoluta.

6. Segunda dificultad: racionalidad y acceso a la información

La información es la materia prima de las decisiones. La prudencia permite establecer juicios prácticos respecto a cómo maximizar el bien, pero esos juicios relacionan datos (información de los hechos actuales) con principios (reglas de decisión). Los métodos éticos se ocupan de las diversas maneras en que se puede realizar el juicio prudencial, los principios resultan de las exigencias inherentes a la ética particular aplicable y la información procede de las situaciones concretas de la vida de los agentes morales y constituye una economía de la información.

Le llamamos economía de la información,⁶⁸ en primer lugar, al hecho de que la información es un cierto tipo de bien que puede ser obtenida, producida e intercambiada, y que por lo tanto genera un “mercado de información” al cual concurren los agentes. En segundo lugar, ya que como todo recurso es escasa, la información tiene que ser administrada para obtener el mejor resultado con la información disponible. Es ideal que las decisiones gocen de la máxima información posible, pero en caso contrario, las decisiones y el bienestar tienen que lograrse con la información que esté disponible.

67 Mill, J. S. (1962). *El Utilitarismo*. Buenos Aires: Aguilar. (3).

68 Se sugiere leer: Ayala, J. (1999). *Instituciones y Economía*. México: FCE. Capítulo IV, pp. 134-173.

La información es la parte de la descripción de la realidad que va a ser considerada importante para tomar una decisión. Revela, por lo tanto, quiénes son los agentes, qué intereses tienen y qué circunstancias los afectan a la hora de tomar sus decisiones.

Se esperaría que un agente racional sea capaz de tomar siempre las mejores decisiones, ya que entiende perfectamente cuáles son los bienes y cuál es el mejor de ellos.⁶⁹ En función de lo anterior, se puede prever qué ocurrirá, al anticiparnos al tipo de decisiones que tomarán los agentes en función de la información de que disponen y de las preferencias que conocemos tienen. Sin embargo, esto no ocurre así, ya que:

- 1) Los agentes casi nunca poseen información perfecta y completa de la realidad,
- 2) aunque la conozcan, la complejidad y abundancia de la información es inmanejable para los agentes, quienes tienen que recortar y basarse sólo en una porción de la información que les resulte cómoda de manejar... a veces ese recorte es muy arbitrario, caprichoso e incluso compromete la moralidad del agente, quien decide a conveniencia y no con honestidad a sí mismo.
- 3) La información es asimétrica, o sea, unos la tienen mientras que otros no. Unos pueden así tomar mejores decisiones e inclusive usar su información en perjuicio de otros.

El sujeto toma sus decisiones con base en el bien reconocido o percibido. Este conocimiento tiene que ser verdadero. Para alcanzar el nivel de veracidad se requiere de información suficiente y pertinente.

69 Este es el principal fundamento de la economía liberal o clásica. Considera que los agentes son perfectamente racionales y que eligen en condiciones de información perfecta. La teoría sostiene que un mercado con actores racionales e información perfecta permite las asignaciones óptimas... es decir, distribuye de la manera más eficiente, los recursos, los productos, asigna precios y permite el máximo beneficio general, lo que Adam Smith, denominó "la mano invisible". Si esto ocurriera, supuestamente habría un estado de prosperidad sin distorsiones. Ya que ni los agentes son perfectamente racionales ni la información es perfecta, entonces se requiere todo tipo de compensaciones, desde subsidios, control de precios, leyes y reglamentos, así como oficinas públicas de información. Ver Stingler, G. (1961). "The Economic of Information". *Journal of Political Economy*, 69.

Información y verdad no se identifican, pero mantienen una relación estrecha ya que la primera debe conducir a la segunda, entendiendo como verdad la adecuación entre realidad (objeto) y término mental (idea). Dado que la ética asume la dimensión práctica de este problema, la decisión se toma en función del bien según es conocido.

A nivel práctico, no basta con que la información sea suficiente, sino que ésta tiene que ser efectivamente aplicable para tomar una decisión, se requiere entonces que sea pertinente al objeto. En este sentido es importante recordar la denuncia de Green: es posible que alguien crea que «si tenemos una metodología sofisticada y la información suficiente, entonces podremos responder cualquier dilema que se nos presente». Quien piense así, comete un grave error, pues toma el dilema como un problema teórico y no como es, un problema práctico». ⁷⁰ En efecto, la verdad práctica no sólo se construye a partir de la verdad teórica, sino a su pertinencia efectiva para realizar el bien.

Como se ve en el cuadro siguiente (figura 20), el conocimiento puede ser pertinente a la solución del problema ético o sencillamente ser ajena al caso. Eso no afecta la veracidad de la información en sí —ya que no es un problema teórico—, sino su capacidad para realizar el bien —pues es un problema práctico—.

Figura 20.

		Aplicabilidad del Conocimiento	
		Adecuado Pertinente	Inadecuado Impertinente
Información	Insuficiente	Incertidumbre/ Incompleta y perfecta	Duda/ Incompleta e imperfecta
	Suficiente	Verdad/ Completa y perfecta	Equívoco/ Completa e imperfecta

La economía neoinstitucional subraya el hecho de que la información accesible al agente puede o no ser suficiente, sin embargo, no considera algunas variantes:

70 Cfr. Green, T. (1994). “Policy Questions”. *Education Policy Analysis Archives*, 2(7).

Puede ser que tengamos necesidad de actuar, a pesar de que la información sea insuficiente. Esto puede ser sub-óptimo pero no es antiético. Más aun, puede ocurrir que la información insuficiente constituya una duda, lo que nos impide actuar, no sólo es sub-óptimo, sino antiético. El criterio nos dice que en caso de duda no se puede actuar sin primero resolver el objeto de duda, a menos que sea imperativo, en cuyo caso hay que seguir el camino más seguro (*maximin*).

Aun en el caso en que dispongamos de información suficiente, puede ocurrir que esté siendo aplicada de manera impropia a un caso u objeto al cual no se corresponde dicha información. Se trata entonces de un equívoco práctico.

“La base informacional de un juicio identifica la información de la que depende directamente el juicio y —no menos importante— establece que la verdad o falsedad de cualquier otro tipo de información no puede influir *directamente* en la rectitud del juicio. La base informacional de los juicios de justicia determina, pues, el territorio fáctico al que las consideraciones de justicia se aplicarán *directamente*. (Las implicaciones sobre otros asuntos serían indirectas.)”.⁷¹

La situación en la que se cumplen las condiciones de información suficiente y pertinente, le denominamos verdad práctica.

Con los elementos presentados hasta aquí, podemos establecer que la racionalidad se refiere a: a) decisiones o acciones de b) personas, grupos u organizaciones, quienes eligen c) de entre un ordenamiento de preferencias o cursos de acción, con base en d) metas, deseos y creencias, e) bajo las reglas de no contradicción, consistencia, transitividad y reversibilidad.⁷²

En su *Teoría de la Justicia* John Rawls (1921-2002) manifestaba su preocupación por el sesgo que imponía el utilitarismo a las decisiones públicas. La mejor forma de definir la propuesta de sus principios de justicia es el intento por resolver el dilema entre eficiencia y justicia, entre la necesidad de un sistema económico expansivo regido simultáneamente por la regla de maximización de utilidades y minimiza-

71 Sen, A. (1997). *Bienestar, Justicia y Mercado*. Barcelona: Paidós, p. 109.

72 Cfr. González, M., *op. cit.*, p. 27.

ción de costos, lo que implica en el Estado la desigualdad distributiva y el empeño por lograr condiciones mínimas de bienestar a partir de la igualdad en la abstracta noción liberal de libertad, y la regla de que mayores beneficios para unos, sólo se justifican si vienen acompañados de mayores beneficios para los menos aventajados, cumpliendo con el óptimo de Pareto en la distribución.

Vilfredo Pareto,⁷³ sociólogo francés, radicado en Italia y muerto en Ginebra, sostenía que es óptima una distribución en la que ninguno de los agentes pueda ganar algo, sin que al mismo tiempo otro agente pierda algo.

John Rawls, propuso que la desigualdad podría y debería ser un mecanismo de bienestar social, bajo dos restricciones: una es que se cumpliera el óptimo de Pareto y la otra que se aplicara el regla *maximin* para seleccionar entre diferentes distribuciones posibles.

El problema al aplicar el óptimo de Pareto es saber si efectivamente hay un equilibrio tal que si se altera, algunos pudieran resultar beneficiados mientras otros empeoraran. Esa y otras circunstancias podrían inmovilizar la toma de decisiones por el temor de marginar a algunas personas, así que Rawls formula la regla *maximin* para elegir en situaciones de incertidumbre: “La regla *maximin* nos dice que debemos jerarquizar las alternativas conforme a sus peores resultados posibles: habremos de adoptar la alternativa cuyo peor resultado sea superior al peor de los resultados de las otras alternativas”.⁷⁴

Por ejemplo, sean tres sociedades A, B y C con las distribuciones siguientes:

A(5,4,5,7), B(5,6,3,8) y C(9,8,2,4)

La mayor utilidad para la mayoría, es decir el mejor resultado utilitarista es C, ya que $C(23) > B(22) > A(21)$, pero la regla *maximin*, nos

73 Cfr. Pareto, V. (1920). *Transformazione della democrazia*. Milán: Corbaccio. Ver también sobre otros aspectos de la propuesta: Orozco, J. L. (1997). *Pareto: una lectura pragmática*. México: Fontamara-UNAM. Sobre su biografía p.11, sobre la búsqueda de la mayor utilidad colectiva pp. 93-98 Sobre la desigualdad y la concentración p. 99, sobre el efecto concentrador y el óptimo pp. 136-137.

74 Rawls, J. *Teoría de la Justicia*. México: FCE, p. 181.

pide elegir aquella sociedad en que la peor parte, el más pobre, esté mejor en comparación con otras distribuciones, por lo que se elegirá A, a pesar de que no representa la máxima utilidad posible.

Como método, la regla *maximin* se aplica para tomar una decisión en situaciones de incertidumbre. Muchos problemas morales se resolverían —o sencillamente nunca aparecerían— si contáramos con una información plena respecto a un hecho, sus causas, sus consecuencias, etc. Como en la inmensa mayoría de los casos, nos falta información y —como en las restricciones del Principio de Doble Efecto— es peor o imposible dejar de actuar, entonces, requerimos una regla para minimizar el mal o más propiamente, para asignar adecuada y legítimamente las cargas en la distribución.

Supongamos, para ilustrar estas reflexiones, que comienza a presentarse un brote epidémico en la ciudad.⁷⁵ La población está ampliamente alarmada, sin embargo, las autoridades están respondiendo para “cercar” la población afectada, que será de 600 personas.

Existen dos tratamientos para combatir la enfermedad. En virtud de la evidencia científica que se ha probado hasta la fecha pueden esperarse los siguientes resultados para los dos tratamientos:

- Si se adopta el Tratamiento A, 200 personas se salvarán.
- Si se adopta el Tratamiento B, hay una probabilidad de 1/3 de que 600 personas se salven. Pero hay una probabilidad de 2/3 de que nadie pueda salvarse.
- Virtualmente existe un Tratamiento C, que consiste en no hacer nada, con lo cual se asegura la muerte de 600 personas.

¿Cuál de los tres programas debe adoptarse?

Están en juego los siguientes resultados:

Por una parte, con el Tratamiento A, aseguramos la muerte de 400 y la salud de 200 personas.

75 Ficción inspirada en el ejercicio de Tversky, A. y Kahneman, D. (1986). “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”. En Elster J. *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell, pp. 123-125.

Por otra, con el Tratamiento B, hay riesgo de que mueran 600 (2/3) al multiplicarse, 400. Y la esperanza de que se salven 600 (1/3), al multiplicarse, 200.

Figura 21.

Cálculo de probabilidades ante Epidemia			
	Se salvan	Mueren	
Tratamiento A	200	400	Certeza
Tratamiento B	400	200	Probable

Si se suman los resultados en cada hilera, descubrimos que ambas opciones son equivalentes en términos agregados, es decir, que maximizan la utilidad, y cumplen con ello el principio de Mill, “el mayor bien general”. Sin embargo, una reflexión sensata nos dice que estos resultados no pueden ser agregados, que las sumas promedio no pueden ser aceptables en sí mismas, sin tomar en cuenta las personas concretas que serían afectadas.

Dado que nuestra elección se realiza en condiciones de incertidumbre, podemos invocar la regla *maximin*, sugerida por Rawls, según la cual, entre los dos tratamientos el costo mínimo (la peor parte) en el tratamiento A es la muerte de 400 personas.

En el tratamiento B, el costo mínimo es la muerte de 600 personas. Por lo que se preferiría el tratamiento A, que garantiza la sobrevivencia de 200 personas, sin riesgo. Esta decisión busca asegurar el interés moral con base en el análisis realista de las posibilidades de manera informada y manejando la incertidumbre en beneficio de la parte más débil. Tenemos un intento —sin discutir por el momento su solidez— de resolver el *impasse* entre racionalidad y justicia, entre utilidad y distribución.⁷⁶

76 El caso guarda, al menos en su enfoque “ético”, una extraña semejanza con el protocolo ACTG 076, de los Institutos Nacionales de Salud de los Estados Unidos (NIH), que se revelaron en el *New England Journal of Medicine* de septiembre de 1997. Como parte de una investigación en África (Etiopía), se aplicaba desde tiempo atrás el retroviral zidovudina a mujeres embarazadas, infectadas con el VIH-SIDA. El objetivo era disminuir la transmisión del VIH de

7. Tercera dificultad: los efectos distributivos y redistributivos

En la primera sección de este artículo se ha justificado la importancia y papel que juega la ética en el diseño de políticas públicas en virtud de los bienes públicos necesarios para la realización del bien común. En la segunda sección se ha puesto de relieve la centralidad del problema de la distribución como la dimensión propiamente política (y ética, en consecuencia) de las políticas públicas. El objetivo de eficiencia, es decir, de maximización de la utilidad nunca puede excluirse de nuestras consideraciones, sin embargo, la distribución requiere valerse de algunos principios de justicia, hecho que según explica Jon Elster,⁷⁷ implica la posibilidad de valerse de diferentes procedimientos o métodos para la aplicación de dichos principios.

En esta última sección, de análisis y reflexión de la realidad latinoamericana, queremos exponer modalidades de aplicación de los principios de justicia, en la versión de John Stuart Mill, John Rawls y de Amartya Kumar Sen, evaluando en primer lugar la verificabilidad de su aplicación en América Latina, durante el periodo 1990-2002 para el caso de los dos primeros autores, y de las políticas de compensación al ajuste estructural mediante el gasto social, conforme al tercero.

De acuerdo a Mill, el principio de utilidad o de mayor felicidad exige no sólo el mayor bienestar personal, sino el mayor bienestar general que considera la virtud.⁷⁸ En este punto, dada su concepción organicista de la sociedad, el principio utilitarista confía en la posibilidad de totalizar el bienestar mediante una medida agregada de utilidad. Este

madres a hijos, pero optimando los costos de este tratamiento aplicando dosis con cierto espaciamento. A toda la población seleccionada se le aplicaban inyecciones con la misma periodicidad, pero algunas de las dosis eran placebo de modo que las receptoras no sabían cuáles eran el retroviral o con qué periodicidad se les estaba aplicando. La justificación que dieron las autoridades, Harold Varmus, director de los Institutos Nacionales de Salud y David Satcher, director del Centro para el Control de Enfermedades (Center for Disease Control), de este atentado a los derechos humanos y a la ética médica fue que el estudio era justo ya que “no se sabía de antemano” qué personas serían las beneficiadas y cuáles no” ya que “resultaba al azar”. Ver: Studdert, D. M. y Brennan, T. (1998). “Clinical trials in developing countries: scientific and ethical issues”. En *The Medical Journal of Australia*. Recuperado de <http://www.mja.com.au>

77 Elster J. (1994). *Justicia Local*. Barcelona: Gedisa, p. 77.

78 Cfr. Mill, J. S. (2001). *Utilitarianism*. Kitchener: Batoche Books, p. 14.

indicador es revelado de manera consistente mediante el Ingreso *per capita* (IPC), que divide el producto nacional bruto (PNB) entre la población del país. Mill aceptaría que si entre dos tiempos a valores actualizados, ha habido un mejoramiento del IPC, se pone de manifiesto, que se mejora el “mayor bien” o utilidad general.

Se constata que el IPC de América Latina ha crecido un 9% en el periodo 1990- 2002, como se ve en el cuadro 3, por lo que se cumple el interés de Mill de que “el fin último por razón del cual son deseables todas las otras cosas (indiferentemente de que consideremos nuestro propio bien o el de los demás) es una existencia exenta de dolor y abundante en goces, en mayor grado posible, tanto cuantitativa como cualitativamente”.⁷⁹

El enfoque de Mill implica: 1) no es más relevante si se consigue el propio bien o el de los demás, 2) el mayor grado de utilidad cuantitativa es necesario para 3) disfrutar de tanto goce y ausencia de dolor como sea posible.

En América Latina, se promueve 1) el crecimiento de la economía como un fin primario; 2) suponiendo, como sostiene la economía neoclásica, que las asignaciones tenderán al paso del tiempo a beneficiar a toda la población, como resultado de la racionalización progresiva; 3) el mayor acceso a recursos y riqueza permitirá una mejor satisfacción de las necesidades y la realización de las formas de vida estimadas por los individuos. Constatamos, entonces que se cumplen las condiciones previstas por Mill, para calificar como justa la política macroeconómica seguida en América Latina durante la década de los noventa.⁸⁰

79 Mill, J. S. *Utilitarianism.*, *op. cit.*, pp. 36-37. En una versión más completa el modelo ha sido expuesto por Vickrey y Harsanyi, según expone Sen: como principio de eficiencia el objetivo es maximizar la función $\sum_i p_i W_i$ donde la función i es la sumatoria de las utilidades W_i de todos los individuos i , tomando como principio distributivo que todos los individuos tienen acceso a una misma probabilidad p_i de ser cualquiera. Vickrey W. S. (1945). “Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk”. En *Econometrica*, XIII, pp 601-707. Harsanyi. (1955). “Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility”. *Journal of Political Economy*, LXIII, pp. 309-321. Citado por Sen, A. *Bienestar, Justicia y Mercado.*, *op. cit.*, p. 71.

80 No puede dejar de observarse que estos tres supuestos son irreales ya que el 2) sostiene un proceso de optimalidad progresiva (efecto de derrama o *trickle*

John Rawls percibió la necesidad de estructurar la política social de tal forma que no se cuestionara la racionalidad de los agentes económicos pero se reconociera la relevancia de un acuerdo distributivo que permitiera vencer la simplista fórmula utilitarista, como estableció mediante sus dos principios de justicia: de igualdad de libertades y de la diferencia.⁸¹

El gozne que permite articular entonces, el principio de eficiencia utilitarista con el de justicia distributiva es el “óptimo de Pareto”.

Numerosos especialistas como Joseph Stiglitz⁸² han denunciado repetidamente el proceso de concentración de la riqueza en América Latina, esto significa que independientemente de que se esté generando riqueza, como de hecho ocurre según evidencia el crecimiento del IPC, simultáneamente constatamos un proceso de redistribución tal, que los miembros menos aventajados de la sociedad están desplazando riqueza a los sectores más favorecidos, esto es cierto en general para el continente, mas no de la misma forma para todos los países. Si consideramos Argentina, su ingreso *per capita* pasó de 6241.3 a 10254.1 dólares, es decir, creció 64%.

Argentina y Colombia presentan distribuciones que no son óptimas conforme a Pareto. La figura 24 nos permite constatar un efecto positivo, en general, en el que el incremento en el PIB per cápita se ve reflejado en una disminución de la pobreza, excepto en Argentina, donde un incremento del 65% del PIBpc ha ocurrido, al mismo tiempo, con un

down) que, como ha sido demostrado, no ocurre por sí mismo, sino que requiere de la acción redistributiva por parte del gasto público (ver *supra*), por su parte el 3) no da cuenta del hecho que la generación de riqueza requiere como condición, su concentración con fines de generar economías de escala. El supuesto 3 implica *per se*, que no puede haber justicia social conforme a los principios de Rawls. Agradezco la observación de Elizabeth Judd Moctezuma para refinar este planteamiento.

- 81 Téngase presente que las reacciones críticas al utilitarismo, que cobrarían forma y fuerza posteriormente le deben al debate con Robert M. Hare, uno de los principales exponentes del utilitarismo norteamericano contemporáneo, y a la participación en un seminario conjunto en la Universidad de Harvard, los años 1968-69, de los destacados pensadores Kenneth Arrow, John Rawls y Amartya Sen.
- 82 Stiglitz, J. (2002). Whiter Reform? Towards a new agenda for Latin America. Segunda Conferencia de la Cátedra Raúl Prebisch, Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.cepal.org>

aumento de 11.7% en la pobreza. México tiene los peores números en cuanto a crecimiento del Ingreso que fue apenas un 30% más, comparado con Chile, que lo incrementó 140% en términos reales.

La desigualdad sólo ha cambiado marginalmente. En este aspecto, Brasil y México son los países en los que más ha disminuido la desigualdad, pues el coeficiente de Gini, se redujo un 12.6% y un 8.4% respectivamente. En cambio Colombia no parece haber reducido la desigualdad, que tiene una variación negativa de 0.75%.

Figura 22.⁸³ Dinámica del Ingreso per cápita, la pobreza y la desigualdad en América Latina 1990-2016 (5 países)

País	Año	PIB per cápita	Var. %PIB per capita	%PILP	Var. %PILP	GINI	Var. % GINI
Argentina	1990	6241.3		21.2		0.501	
	2016	10254.1	64.3	32.9 (a)	11.7	0.47	-6.19
Brasil	1990	7919.1		48		0.627	
	2016	10771.0	36	16.4 (a)	-31.5		-12.6
Chile	1990	6118.1		38.6		0.554	
	2016	14692.1	140.1	10.9 (b)	-38.6	0.516 (c)	-6.86
Colombia	1990	4295.6		56.1		0.531 (d)	
	2016	7526.3	75.2	28.6 (a)	-27.5	0.535	0.75
México	1990	7651.9		47.7		0.536 (e)	
	2016	9972.7	30.3	41.2 (a)	-6.5	0.491	-8.4

a) Datos de la Univ. Buenos Aires. b) Corresponden a 2014. c) Corresponde a 2010. d) Corresponde a 1991. e) Corresponde a 1989. Abreviaturas. PILP: Porcentaje de población bajo la línea de pobreza. Var: variación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con base en fuentes oficiales. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

83 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. CEPAL, *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile, LC/L.2220-P/E. Recuperado de <http://www.cepal.org>

84 El Coeficiente de Gini es una medida estadística de la desigualdad de una distribución. Si la variable está equitativamente distribuida el índice tiende a cero y si hay total concentración tiende a uno. Un mayor Coeficiente de Gini indica mayor desigualdad.

Conforme a los principios de justicia de John Rawls, [primer principio] “cada persona ha de tener derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás”,⁸⁵ [segundo principio] “las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados son justas si y sólo si funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad”.⁸⁶ Los datos nos permiten establecer, dando por supuesto que se cumple la condición del primer principio, que el ingreso *per capita* ha crecido para todos los sectores sociales, pero ha generado una transformación proporcional en la participación del ingreso. En el año 2002, el decil más alto en ingreso (el 10% más rico), recibe en Brasil 32 veces el ingreso que reciben los sectores menos favorecidos (el 40% más pobre). La relación es de 25 veces para Colombia, 20 veces en Argentina y 15 veces en México.

Constatamos nuevamente que si bien, se cumple con la premisa del principio utilitarista, no se cumple la condición del segundo principio de justicia de Rawls. Por lo tanto, la distribución de la riqueza en América Latina es injusta.

Si, como dijimos anteriormente, las políticas públicas se proponen como medios para alcanzar determinados bienes socialmente necesarios, entonces, la situación en la que la magnitud de la pobreza no cede, ni la distribución es equitativa, exige aplicar medidas correctivas. La economía política alimentada por las consideraciones de la ética política propone objetivos normativos, como lo son la equidad y la justicia social. El análisis de políticas públicas tiene que partir de objetivos hechos explícitos, que serán sometidos a escrutinio.

Sea o no explícito, de la constatación de que la distribución es injusta y no es óptima se siguen acciones redistributivas. Sin duda, podrán darse explicaciones e interpretaciones diferentes, pero, ya sea porque se considere que se están corrigiendo fallas del mercado o que se está respondiendo a la presión de grupos políticos o porque se esté

85 Rawls J., *op. cit.*, p. 67.

86 *Ibid*, pp. 80-81. No debe perderse de vista el segundo principio en sus dos formulaciones: p. 68 y especialmente p. 88: subdividido en los principios de eficiencia y diferencia.

cumpliendo una responsabilidad moral del Estado dado su mandato a priori, el hecho es que en América Latina se aplican de manera sistemática acciones redistributivas mediante el gasto social (cuadro 4).

Las políticas redistributivas por vía del gasto social han contribuido a contrarrestar la pobreza, pero sólo marginalmente inciden en la diferencia. Las políticas redistributivas están siendo definidas en función de la administración para el bien común, sin importar cuál de las tres líneas explicativas se quiera utilizar.

Por *efecto* entendemos “la manera en que los beneficios y los costos del programa se distribuyen entre la gente, es decir; *quién* se beneficia y *quién* paga”.⁸⁷ Si se estima que en virtud de la justicia es necesaria la redistribución de la riqueza, entonces se tiene que reconocer que hay un costo social y que éste tiene también que ser asignado, lo que intuitivamente suele cargarse en la clase más privilegiada, mediante un sistema impositivo progresivo. Nicholas Kaldor y R. Hicks sostienen “que un cambio de la asignación de los recursos debería considerarse incrementador del bienestar si satisface el criterio de Pareto o las personas que han ganado con la asignación de los recursos podrían compensar a los que han sido perjudicados por ella, de modo que su situación sea por lo menos tan buena como habría sido sin la reasignación”.⁸⁸

Desde dentro del enfoque utilitarista, los fondos disponibles a ser redistribuidos generarían dos escenarios, el original *A*, en el que los recursos están siendo asignados de manera inequitativa y *A** en que se introduce la distribución. ¿Es mejor la eficiencia agregada en *A** que en *A*? Si el balance es negativo, entonces se preferiría el estado original *A*, o si el costo de transacción de la política redistributiva (la implementación de los servicios públicos) fuera tan costosa que restara eficiencia al sistema.⁸⁹

87 Haveman R. y Weisbrod B., “Definición de los beneficios de los programas públicos: algunas directrices para los analistas de políticas”. En Haveman R., Margolis J., *op. cit.* p. 108.

88 *Ibid.*, p. 109.

89 Cfr. *Ibid.*, pp.110-119.

Estas desconcertantes conclusiones invitan a reflexionar más profundamente en esta problemática.

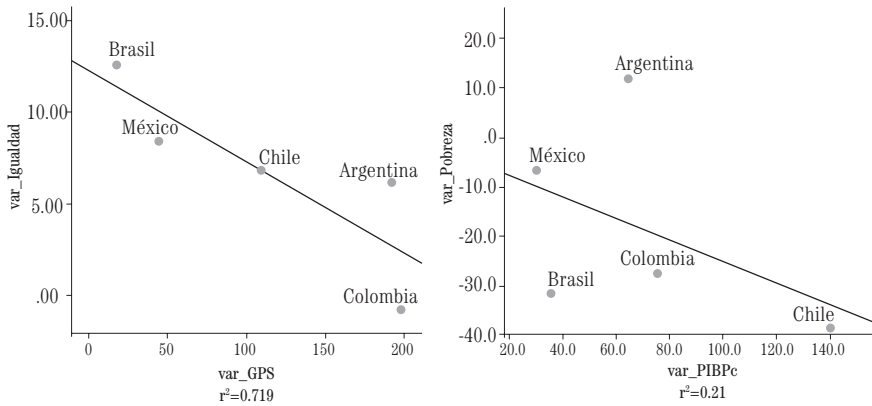
Figura 23.⁹⁰ Gasto Público Social (GPS) en América Latina 1990-2015 (5 países)

	Año	GPT	GPS	GPS/ GPT	GPS dólares per capita[c]	Var. % GPS dólares per capita
Argentina	1990	11.4	6.6	57.6%	477	
	2015	24.5	14.7	60.0%	1392	191.8
Brasil	1990	18.1	8.9	48.9%	1162 (a)	
	2015	23.8	12.8	53.8%	1361	17.1
Chile	1990	18.4	11.3	61.3%	1041	
	2015	23.5	16.0	68.3%	2180	109.4
Colombia	1990	8.0	2.3	28.8%	222 (b)	
	2015	19.7	9.2	46.8%	660	197.3
México	1990	6.5	2.7	40.8%	708 (b)	
	2015	21.3	11.6	54.6%	1026	44.9

a) Corresponde a 2005. b) Corresponde a 2000. c) Dólares a valor constante.
 Abreviaturas. Var: variación. GPT: Gasto público total como porcentaje del PIB nacional. GPS: Gasto público social como porcentaje del PIB nacional.
 Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con base en fuentes oficiales.
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

90 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sobre la base de información oficial de los países. CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile, 2001, pp. 117-118. Recuperado de <http://www.cepal.org>.

Figura 24. Variación porcentual en la igualdad explicada por el gasto público social (dólares) y variación porcentual en la pobreza explicada por la variación porcentual del PIB per cápita.



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (dólares a valor constante de 2010).

El gasto social se compone de las transferencias gubernamentales mediante bienes (“servicios”) públicos dirigidos a la sociedad pero especialmente a los sectores más pobres. Para estos se convierte entonces en un complemento a su ingreso, que procede de los bolsillos de sectores, que pagan impuestos, lo que tiende a “igualar” en alguna medida sus condiciones. El gasto social comprende educación (tres niveles), salud, nutrición, vivienda y servicios básicos de agua y saneamiento.

Lo que nos dicen las cifras de gasto social en América Latina, para el periodo 1990-2015 es que existe la decisión de generar efectos redistributivos mediante políticas sociales (soslayando por el momento cuál o cuáles de los tres mecanismos generadores de políticas sea el que defina estos objetivos), que se están destinando mayores recursos públicos a este fin. Al confrontar con las cifras de la figura 22 vemos que el gasto social ha contrarrestado en parte la pobreza y la desigualdad, pero hace muy poca la diferencia.

Entre 1990 y 2015 el gasto público social ha pasado, en los países seleccionados, a ocupar una mayor proporción del gasto público total y, en términos nominales a dólares constantes de 2010, el gasto público per cápita ha crecido. Colombia y México son los países en los que más aumentó el gasto público social en términos del PIB, pasando de

2.3 a 9.2 y de 2.7 a 11.6 respectivamente. A pesar de ello, Colombia es el país que destina menos dólares per cápita al gasto social, apenas 660. Chile se mantiene como el país más abocado a contribuir al bienestar social, pues aporta 2180 dólares per cápita. México pasó de aportar 708 a 1026 dólares per cápita al gasto público social.

Al efectuar una regresión lineal que contraste, por separado, el incremento real en dólares del gasto social y el incremento porcentual en el ingreso per cápita (tomadas como variables independientes), en la reducción porcentual de la pobreza y la desigualdad (como variables dependientes), se obtienen resultados contrastantes.

El valor r^2 de las cuatro regresiones nos resume un panorama que amerita considerar la forma en que se ha venido implementando la política social y el modelo de desarrollo nacional. La reducción de la pobreza encuentra más poder explicativo por el crecimiento del PIB per cápita $r^2=0.210$, aunque débil, es superior al que se explica por el gasto público social $r^2=0.097$, que es prácticamente nada. Por lo que toca a la creación de una sociedad más igualitaria, existe una relación favorable e intensa $r^2=0.718$ por el gasto público social, mientras que la mayor igualdad en la distribución de la riqueza se explica menos por el crecimiento del ingreso per cápita. Estas dos dinámicas al cruzarse nos señalan la importancia de que existan políticas que redistribuyen la riqueza y que, al hacerlo, generen sociedades más igualitarias. Desafortunadamente también nos dice que esa redistribución no abate la pobreza, como sí lo hace el incremento en el ingreso. Este doble proceso es el galimatías en el que están atrapadas las políticas de desarrollo de América Latina.

Haveman y Weisbrod se cuidan de distinguir el enfoque meramente utilitarista (agregado) o efecto pecuniario, del efecto real: “Todos los efectos de bienestar, ‘quienquiera que sean los beneficiarios’, son pertinentes para una evaluación de los beneficios de los proyectos, pero es importante reconocer que algunos efectos (los efectos pecuniarios) sirven sólo para redistribuir el bienestar económico, mientras que otros (efectos reales) expanden las oportunidades del bienestar económico agregado”.⁹¹ En lo que se entronca esta reflexión con la preocupación de Amartya Sen de no sólo considerar los efectos de

91 Haveman y Weisbrod, *op. cit.*, p. 122.

eficiencia económica, ni sólo los de disfrute de bienestar (mediante bienes y servicios públicos) sino la posibilidad de elegir formas de vida valiosas para el sujeto o *libertad de opción*.⁹²

Las posibilidades que se abren a la filosofía política gracias al empleo del análisis de políticas públicas permiten revolucionar en buena medida tanto la comprensión que hacemos los filósofos de la realidad, así como aportar elementos normativos como respuesta a necesidades vinculadas con principios éticos sustantivos.

La posibilidad de visualizar de manera concreta la aplicación de los principios de justicia social, en las versiones de Mill, Rawls y Sen, en América Latina, pone de relieve el hecho de que los objetivos de crecimiento y eficiencia económica son condiciones necesarias pero no suficientes para un estado de justicia y bien común. Las acciones redistributivas, no están generando los efectos deseados, ni en su magnitud ni en su dirección, lo que exige una seria reflexión, sobre todo para los economistas positivos y para los administradores públicos respecto a las políticas públicas que practican en el continente desde hace más de veinte años. Finalmente, se aprecia la necesidad para los eticistas y filósofos políticos a pasar a refinamientos normativos respecto a los principios adecuados a las necesidades sociales, que permitan una mayor especificación y efectividad en sus propuestas, que tomen en cuenta la exigida interdisciplinariedad de esta tarea. Desde el punto de vista metodológico se percibe la necesidad de trabajar en un desarrollo de aquellos métodos que permitan un análisis ético de las políticas públicas, tarea que requiere una lectura de los clásicos. Casi nada impide que en el futuro continuemos el desarrollo estas líneas.

92 Cfr. Sen, A. (1996). "Capacidad y Bienestar". En Nussbaum, M., Sen, A. *La Calidad de Vida*. México: FCE, pp. 54-83.

6

Capítulo

Líneas para el desarrollo de
la ética de la ciencia

Una importante dimensión de la política pública en el siglo XXI es la que atañe a la práctica y fomento de la investigación científica, así como a su significado social. Postular las implicaciones éticas de la ciencia es de crucial importancia porque, en oposición a quienes pretenden que la ciencia se valide a sí misma, de hecho la validez de la ciencia termina siendo antropocéntrica por necesidad.

No obstante existe todavía un extendido escepticismo respecto a la necesidad e implicaciones que puede tener la ética de la ciencia en buena parte ocasionados por el tratamiento que tienen temas que desembocan en interminables controversias sobre problemas morales polémicos como la eutanasia, la clonación o el manejo de células madre a partir de embriones, de los cuales parece que es imposible concluir nada que concilie las posiciones encontradas, y que es tomado por algunos como un obstáculo a todo progreso científico o social sustantivo. Otra reacción podría consistir en una posición anticipadamente opuesta a la posibilidad de que la ética pueda jugar algún papel relevante con relación a la investigación científica, al mirarla más como un freno o un atavismo del que un investigador riguroso debería mantenerse más bien independiente.

Parto de dos supuestos: el primero es que la ética lejos de ser una utopía es perfectamente aplicable si se le comprende correctamente y sin prejuicios. Segundo, que la ciencia es un producto artificial del ser humano, es un esfuerzo social y por lo tanto un acto político que debe regirse por reglas éticas y jurídicas. Enemigos a vencer son tanto el prejuicio como el dogmatismo vengan en cualquier sentido, queda todo el lugar para la discusión fundamentada y razonable.

Aunque en los últimos años hablar de “ética” se ha puesto de moda. Motivados por la recta intención que busca combatir, mediante la promoción de los valores, la delincuencia, la corrupción, el abuso infantil, la trata y tráfico de personas y órganos, etc. terminamos entrampados en paradojas y contradicciones al intentar impulsar agendas notoriamente incompatibles entre intereses personales y colectivos. Esperamos que las personas ejerzan un derecho amplísimo a regirse por sus propias concepciones del bien, pero no entendemos a qué se deba la

proliferación de la anarquía. Queremos contener el desgobierno mediante el impulso de la (cierta) moral pública, cuando hemos previamente pulverizado la moral.

Considero necesario partir de una distinción tajante entre moral y ética. Por moral entiendo una concepción particular del bien basada en creencias de validez particular y relativa. En cambio, por ética entiendo una ciencia normativa que consiste en la fundamentación objetiva del deber a partir del bien conocido objetivamente. Del discernir la naturaleza de cada cosa y de su aplicación se siguen determinaciones relativas a cómo conseguir su realización y conservación con fuerza normativa. Si lo que pretendemos es una ética socialmente vinculante, no podemos basarnos meramente en lo que cada individuo o grupo considera que está. Se requieren normas que tengan su fundamento en la razón, en aquello probado y cierto, es decir, la ética se fundamenta en conocimientos ciertos y probados de que algo debe realizarse.

La ética es una ciencia propiamente práctica, e impropia mente teórica, puesto que su objeto principal es la realización del bien, no su mero conocimiento. —de ahí que la ética sea una necesidad para garantizar el orden social, a partir de normas sustentadas en la razón, normas que según Hegel, son la suprema garantía de libertad, precisamente porque son racionales y no capricho. La ética se identifica entonces con la política en cuanto que sirve para orientar al conjunto social a la realización de sus fines a pesar de la pluralidad de intereses y concepciones del bien o morales. Tengamos presente que esta es el tipo de distinción que hacen tanto Karl Otto Apel como John Rawls en su *Teoría de la Justicia*.

1. La ética implica a la ciencia

Existen comportamientos que no requieren un juicio ético porque no poseen un carácter de deber moral. Por ejemplo, comer un helado no es ni bueno ni malo, ni se puede decir que alguien por razones del deber lo deba comer o no. ¿Pero ocurre igual con la ciencia? Se acepta que la ciencia no requiere un juicio ético ni sobre sus pretensiones ni sobre sus métodos. Supuestamente la ciencia se valida a sí misma porque su finalidad es el saber y el saber carece de un carácter moral.

No obstante, sabemos que numerosos descubrimientos científicos son resultado de la búsqueda deliberada del “bien de la humanidad” como han sido las vacunas y la esperada cura del SIDA. Otros hallazgos parecen neutros, como puede ser averiguar la distancia del sol a la más cercana estrella. Pero otros no dejan de ser polémicos: revelar el genoma humano. Como se aprecia, no toda la labor científica puede ser aprobada sin un análisis ético y sin preguntarnos qué determina si los científicos hacen el bien o el mal.

La relación entre ciencia y ética es muy compleja. Todas nuestras actitudes, y creencias están completamente condicionadas por el contexto cultural e histórico, por el lugar y tiempo en que vivimos así como por el estado de la ciencia y la técnica que están a nuestro alcance. Todo ello condiciona tanto nuestro sentido de la ética como la finalidad por la que hacemos ciencia.

Los descubrimientos científicos son relevantes para el comportamiento humano; pero aunque muchos creen que los conceptos científicos son éticamente neutros dado que no son comportamientos, en realidad los métodos, el lenguaje, los fines y resultados de la ciencia están éticamente determinados.

A eso se dedica el ensayo del famoso filósofo alemán Karl-Otto Apel titulado *El a priori de la comunidad de comunicación y los fundamentos de la Ética: El problema de una fundamentación racional de la ética en la era de la ciencia*,⁹³ que vamos a comentar a continuación.

Definiendo la paradójica situación de nuestro tiempo sostiene Apel: «Quien reflexione sobre la relación entre ciencia y ética en la moderna sociedad industrial, que se extiende a todo el planeta, se ve enfrentado —a mi juicio— a una situación paradójica. Efectivamente, por una parte, la necesidad de una ética universal —es decir, obligatoria para la sociedad humana en su totalidad— nunca fue tan urgente como en nuestra era; en la era de una civilización unificada a nivel planetario por las consecuencias tecnológicas de la ciencia. Por otra parte, la tarea filosófica de fundamentar racionalmente una ética universal nunca pareció tan difícil —e incluso, desesperada— como en la era de la ciencia; y precisamente por eso, porque en esta época la idea de validez inter-

93 Apel, K. O. (1985). *La Transformación de la Filosofía II: el a priori de la comunidad de comunicación*. Madrid: Editorial Taurus, pp. 341-413.

subjetiva está también prejuzgada por la ciencia: por la idea científica de una “objetividad” normativamente neutral o no-valorativa». ⁹⁴

Apel nos alerta de la posibilidad de usar los adelantos científicos para producir armas de destrucción masiva, para desplazar, exterminar y someter a pueblos enteros. También por la destrucción y muerte del planeta a causa de la contaminación, resultado de la creciente industrialización.

«Estas pocas observaciones bastarían para esclarecer el hecho de que los resultados de la ciencia representen un desafío moral para la humanidad. La civilización científico-técnica ha confrontado a todos los pueblos, razas y culturas con una problemática ética común, sin prestar consideración a las tradiciones morales culturales, propias de cada grupo». ⁹⁵

El visionario Francis Bacon apreciaba el valor de la ciencia como un medio de arrancarle a la naturaleza sus secretos con el objeto de aprovecharlos en mejorar las condiciones de vida de la humanidad. Esta tarea exigía secularizar la ciencia, dejando a un lado los prejuicios y atavismos propios de la sociedad medieval. Sólo la renuncia a valorar teleológicamente los procesos naturales posibilita una ciencia, cuyos resultados sean experimentalmente comprobables y, por tanto, también técnicamente aprovechables. ⁹⁶ La visión de Bacon de un mundo futuro lleno de comodidades para el ser humano se ha cumplido en buena parte, pero queda un complejo saldo de atentados contra la humanidad, producto de la ciencia, llamémosle el “síndrome Titanic” y preguntémosnos si el problema está en la ciencia misma o en las bases culturales de la modernidad con las que la ciencia se ha formado. En su optimismo, Bacon sostenía que “los descubrimientos derraman sus beneficios sin necesidad de hacer derramar lágrimas”. ⁹⁷

2. Hermenéutica de la ciencia

El científico es un testigo que interpreta la realidad conforme a su formación, su cultura, sus creencias y su personalidad, así los hechos

94 *Ibid*, p. 342.

95 *Ibid*, p. 344.

96 Cfr. Bacon, F. *Novum Organon*, LXIX.

97 *Ibid*, p. CXXIX.

científicos no son meros datos (*facts*), sino interpretaciones y por lo tanto están cargadas de una cierta axiología.⁹⁸ Por eso, Apel critica a Karl Popper: «No basta indicar con Popper y en contra de la filosofía analítica, que los datos relevantes sólo se constituyen como datos a la luz de ‘teorías’ (no neutrales normativa ni metódicamente): según Popper, estas afirmaciones son también adecuadas para los datos que la ciencia natural establece con independencia de toda valoración. Debemos señalar además que los (así llamados) ‘datos’ mismos, en el caso de las ciencias humanas, están caracterizados por seguir normas subjetivamente; lo cual significa que primariamente con la única reserva del ulterior distanciamiento y neutralización deben constituirse a partir de un enfoque, a la vez, comunicativo y autoreflexivo, es decir, un enfoque precisamente hermenéutico».⁹⁹

Por otra parte, con un “Método Científico Alternativo”, el investigador se ve a sí mismo como testigo de la realidad. Inicialmente un testigo es un espectador, pero su papel como testigo consiste en dar cuenta de lo que presencié. Todo espectador mezcla sus emociones con su relato de la realidad, así, es imposible que el testimonio de un testigo sea la mera repetición de los hechos. Es por necesidad la interpretación de esos hechos.

La hermenéutica es la ciencia de la interpretación. La interpretación de los hechos implica averiguar su significado, por lo tanto se presupone que la historia significa o puede significar algo para una persona o un grupo.

Ahora bien, la interpretación ocurre de manera automática y a priori en todo proceso de relacionarnos con la realidad, de ahí que sostenga Apel: «Queda patente que la hermenéutica debe presuponer siempre una fundamentación normativa de su comprensión éticamente valorativa».¹⁰⁰

Una de las tesis más importantes de la hermenéutica es que el mundo que nos rodea ya está previamente interpretado. Los seres humanos por el proceso educativo aprendemos formas social y culturalmente transmitidas de interpretar la realidad del mundo y la cotidianidad. De

98 Se denomina Axiología a la ciencia de los valores y en general a lo que tiene que ver con lo valioso y debido.

99 Apel, *op. cit.*, pp. 365-366.

100 *Ibid.*, p. 376.

hecho nuestro aprendizaje es en sí mismo aprender a interpretar. Por ejemplo, los padres dicen a sus hijos que coman alimentos “buenos” como el brócoli, y aunque tengan un sabor desagradable, los padres hacen gestos y trucos para convencer a sus hijos de que comer brócoli está bien. Cómo usar el agua, cómo lavar y limpiar, qué alimentos consumir... etc., todo el mundo que nos rodea desde la más tierna infancia, está ya social, cultural y lingüísticamente interpretado.

3. Dependencia ética-ciencia

Como es sabido, la tarea de los científicos se guía por ciertas “reglas del juego”. Las reglas dependen de las técnicas y principios que a lo largo de la historia se han acumulado en torno a una disciplina, los científicos maduros procuran que estas reglas se respeten... pero frecuentemente creen que las reglas no tienen un significado (hermenéuticamente interpretable), ni un valor “ético” (axiología). Por eso «opino —dice Apel— (con Pierce, Popper y Lorenzen) que la lógica, y especialmente la lógica de la ciencia tiene que concebirse como una ciencia normativa».¹⁰¹

La lógica de la ciencia son precisamente las reglas del juego de las que hablamos antes. Las reglas de la lógica establecen cómo se organizan las premisas para llegar a las conclusiones y cómo sabemos que éstas son verdaderas y válidas. Por eso, si los científicos buscan la confirmación empírica-experimental de una noción, «Sólo podemos hablar de confirmación empírica cuando presuponemos ya un criterio ético de comprobación, además de la consistencia lógica.¹⁰² “Podemos afirmar que la lógica —y, a la vez, con ella todas las ciencias y tecnologías—presupone una ética como condición de posibilidad».¹⁰³

Resumiendo, Apel radicaliza el problema al buscar las fuentes de validación de toda ética como ciencia. Si sólo lo científico tiene validez universal intersubjetiva, y la ciencia no se deriva de normas, sino de hechos, ¿cómo podrá la ética ser una ciencia con valor normativo?¹⁰⁴

101 *Ibid.*, p. 377.

102 *Ibid.*, p. 378.

103 *Ibid.*, p. 379.

104 Cfr. *Ibid.*, pp. 359 y ss.

Su respuesta es del todo esclarecedora: toda ciencia obedece a priori a un imperativo normativo universal e incondicionado, que consiste en que toda ciencia debe existir y debe versar sobre la verdad. Así, toda ciencia presupone a la ética.¹⁰⁵

A continuación procederé a desarrollar en ocho secciones, las líneas que propongo considerar con el afán de satisfacer las implicaciones éticas de la ciencia. Aclaro que éstas ocho son resultado de dos seminarios consecutivos que dirigí sobre el tema, si bien reconozco que propiamente estas líneas están por ser investigadas a profundidad, tarea que requiere de algún patrocinador interesado.

La ciencia es un producto de la acción humana intencional. Es por lo tanto artificial. La hipótesis de una ciencia resultado natural de la relación entre hombre y mundo se revela como imposible, ya que la característica que hace de la ciencia una modalidad particular de conocimiento radica en el hecho de que no se trata de un conocimiento meramente particular, sensible y en el mejor de los casos un saber hacer, se trata en cambio de un conocimiento de las causas y de las relaciones necesarias que explican una realidad. Es por lo tanto, un acto intencional y sofisticado que implica una considerable inversión de recursos con una finalidad directa o indirectamente tendente a apropiarse de la realidad y controlarla.

La ciencia como un artificio se revela como dependiente de la motivación del presunto científico y de sus propias capacidades críticas para hacerse consciente y entender la realidad. Estos procesos no son ajenos a la cultura y sus valores inherentes, que adquieren el carácter de cosmovisión, es decir, de totalidad de sentido.

Según Castro Salas: “Los estímulos que el hombre recibe no aparecen originalmente aislados sino en una unidad significativa que urge la acción como respuesta, más aun, tales estímulos son ante todo primeramente una presencia valorativa de un mundo continuamente emergente a la conciencia humana, es decir, la unidad de la percepción se convierte en estímulo en cuanto motiva la acción como respuesta a lo que se presenta en aquella como un objeto que interpela”.¹⁰⁶ Aquí es

105 Cfr. *Ibid*, p. 379.

106 Castro, M. A. (2003). “Líneas fundamentales de toda ética para la ciencia”. *Inserciones, 1*, p. 13.

de destacar el hecho que para el sujeto que conoce, el dato, no aparece aislado, sino como pieza significativa de una totalidad dotada de significado. El dato es encuadrado en un contexto de sentido. Por lo tanto, el dato está permanentemente siendo interpretado por el sujeto, ya sea el sujeto que conoce con un afán científico o el que conoce con un afán técnico o meramente espontáneo.

Resulta entonces que se da una amalgama entre interpretación del mundo y quehacer científico: este último deviene en una interpretación del mundo, y a su vez, resignifica y modela al mundo. En este sentido: “El quehacer científico y la interpretación del mundo se conjugan mutuamente para cualificar la acción del hombre sobre la naturaleza comprendida a través de los parámetros interpretativos vigentes, es decir los paradigmas científicos, dando lugar a la técnica y al desarrollo constante de la misma por la tecnología, que permite no solo ya una mejor adaptación del hombre a su ambiente natural para sobrevivir, sino la adaptación de la naturaleza a sí mismo, transformándola por su acción como respuesta proactiva a los estímulos”.¹⁰⁷

4. Definición entre axiología y diseño experimental

Pasemos entonces a discutir lo que sería la definición axiológica y el diseño experimental. Por axiología entendemos aquello propio de los valores. Por valor: un criterio por el que se prefiere algo. Preferir consiste en dar una connotación más deseable a un objeto sobre otro con base en un determinado criterio de valoración. La ciencia está entonces inmersa en una axiología, ya sea desde la motivación por la que se investiga como desde el punto de vista de la disciplina metodológica respecto de los valores de veracidad, objetividad, imparcialidad, exhaustividad, publicidad, transparencia, honestidad, respeto a la propiedad intelectual, apertura, responsabilidad social, legalidad, respeto y eficiencia.

Pues bien, el hecho de que exista todo un horizonte de valores que le competen a la tarea científica implica que en el diseño de los experimentos deben estar presentes estos valores.

En relación con el discurso que venimos exponiendo sobre las bases de la ética de la ciencia, descubrimos la importancia que juega la exis-

107 *Ibid.*, p. 14.

tencia de conjuntos de valores a partir de los cuales se toman decisiones en el ámbito científico, como ocurre en el diseño experimental, donde se da ya una manipulación, tanto la selección de las variables, el ordenamiento que se da a las mismas, los objetivos que se quiere alcanzar con una investigación determinada, todos condicionados por las características históricas que prevalecen desde el punto de vista del investigador y su contexto.

Hay entonces condiciones epistemológicas que afectan la eticidad de la ciencia, entendida como la obligación de que la ciencia verse sobre la verdad. Pero qué responsabilidad implica para el investigador, para la comunidad científica a la que pertenece, para la institución que lo patrocina, el que se diseñe una investigación con características tales que se corresponda a objetivos intencionales propuestos de antemano y que podrían dar lugar a la construcción de realidades.

Pónganse como ejemplos, la investigación que se realiza en la industria, como en el caso de los cigarrillos o los medicamentos, que tiende a exaltar las bondades del producto y solapar o francamente encubrir aspectos más comprometedores. En esta tarea, los científicos, como se verá más adelante, se ven constreñidos en su responsabilidad personal por objetivos organizacionales.

No hay que perder de vista que la ciencia moderna, como se entiende en la actualidad, sobre todo si comparamos el concepto aristotélico de ciencia, no es un saber por el saber, sino un saber funcional, orientado a mejorar las condiciones de vida, con una tensión utópica, como lo formuló Francis Bacon, cuando proponía al científico como el mayor benefactor de la humanidad.

Según Castro Salas: “Pues en el diseño experimental se trazan las estructuras anticipadas del pensamiento que pretenden apresar un ámbito de la naturaleza, ganándolo al dominio de la ciencia, es decir obteniendo la constancia de la variación de un fenómeno natural dado en la necesidad de su transcurso para después reproducirlo intencionalmente e incluso transformarlo”¹⁰⁸ Resulta entonces que las estructuras anticipadas de pensamiento con las que se elabora el diseño experimental pertenecen ya a un horizonte de valoración, marcado por una serie de objetivos socialmente preferidos sobre otros posibles.

108 *Idem.*

Aun si esta investigación se realiza no en el ámbito aplicado sino en la investigación pura, la lectura de las variables está condicionada ya socialmente. Quizá cabría hacerse la pregunta de si la ética estará bien servida cuando el investigador sea simplemente consciente y fiel a su entorno cultural, social e histórico particular.

5. Relación entre axiología y diseño tecnológico

Como prolongación de la problemática reconocida anteriormente, tenemos los condicionamientos que imponen un determinado uso a las tecnologías, sea en la industria, en la vida civil y en la milicia.

Partiendo de una concepción básica de que la ciencia debe realizarse con el objetivo de beneficiar a la humanidad, impulsar el progreso, mejorar las condiciones de vida, facilitar los esfuerzos humanos. Si consideramos axiología y desarrollo tecnológico, aquellas grandes promesas, sin menoscabo de su veracidad directa, incluyen siempre un costo no bien reflejado por los grandes impulsores de esta lectura optimista de la ciencia.

Tal vez al tratar de minimizar los efectos nocivos que implica la aplicación tecnológica e industrial de la ciencia se afirma que con el tiempo, gracias a la ciencia se encontrarán las soluciones a dichos efectos secundarios indeseados. No obstante, los altos costos e impactos humanos y sociales de la tecnología como el desplazamiento de mano de obra, la contaminación, el uso indiscriminado y agotamiento de recursos naturales pudieron haber sido ingenuamente soslayados, siendo actualmente muy notorios y de amplio impacto.

En la versión de *Fausto* de Goethe, hacia el final de la obra se nos presenta a Fausto como una especie de mago capaz de dominar portentosas fuerzas naturales gracias a la industria. Fausto refleja al hombre moderno, que en el momento en que tiene que optar entre detener su avance conquistador o sacrificar un par de ancianos que viven al margen del mar y que le estorban, no duda en matarlos. Fausto representa así el saldo fatal del desarrollo tecnológico e industrial.

Nos preguntamos si el hecho de que haya víctimas puede justificarse a la luz de los incontables beneficiarios de estas tecnologías. Si pensamos en el protocolo ACTG 076, de los Institutos Nacionales de Salud de los Estados Unidos (NIH), que se revelaron en el *New England Journal*

of Medicine de septiembre de 1997, parecería aceptable investigar con poblaciones extranjeras desinformadas como ocurrió en Sudáfrica donde se aplicaba desde hacía tiempo el retroviral zidovudina a mujeres embarazadas, infectadas con el VIH-SIDA. El objetivo era disminuir la transmisión del VIH de madres a hijos, pero optimando los costos de este tratamiento mediante la aplicación de dosis con cierto espaciamiento. A toda la población seleccionada se le aplicaban inyecciones con la misma periodicidad, pero algunas de las dosis eran placebo.¹⁰⁹

Como en otros casos semejantes, el costo humano y social implícito en los progresos tecnológicos parecería estar justificado a la luz de los futuros beneficios de interés social que pretendidamente se obtendrán de las mismas. No obstante, actuar conforme a este razonamiento entraña la instrumentalización del ser humano y socava en sí las razones por las cuales se dice querer impulsar el desarrollo científico y tecnológico. En conclusión, es importante determinar si se trata a las poblaciones e individuos como medios o como fines.

6. Relación entre ética personal y ética institucional

La posición ética de los científicos en primer lugar es la que les toca como personas por sus actos, pero es independiente de su competencia como científicos, que es evaluada por la comunidad científica conforme a su respeto a las reglas del juego, al rigor de su investigación y a la honestidad de sus propuestas. Se han dado casos de investigadores que falsifican los resultados, que se roban las ideas de los demás sin darles crédito y que plagian sus investigaciones.

En relación a estas dos dimensiones debemos decir que, los científicos tienen que dar cuenta de sus actos en cuanto personas y ciudadanos, al igual que cualquiera. También tienen que dar cuenta de su trabajo científico ante la academia de su disciplina.

109 La justificación que dieron las autoridades, Harold Varmus, director de los Institutos Nacionales de Salud y David Satcher, director del Centro para el Control de Enfermedades (Center for Disease Control), de este atentado a los derechos humanos y a la ética médica fue que el estudio era justo ya que “no se sabía de antemano qué personas serían las beneficiadas y cuáles no” ya que “resultaba al azar”. Ver: STUDDERT David M. y BRENNAN Troyen, “Clinical trials in developing countries: scientific and ethical issues” en *The Medical Journal of Australia*, 1998, <http://www.mja.com.au>

Innumerables conflictos ocurren cuando las prioridades de la institución para la que trabajamos se vuelven incompatibles con las propias convicciones. No se trata de un conflicto de intereses, sino de un auténtico conflicto ético que radica en la necesidad de hacer compatibles los intereses individuales con los intereses institucionales. Pero más aún. El hacer compatibles la ética individual con la colectiva. En buena medida, los códigos de ética están orientados a resolver este tipo de conflictos, al crear una plataforma moralmente vinculante para todos aquellos que cumplen una función institucional.

No obstante es posible, como existen abundantes ejemplos, que el interés de alguna organización o empresa suponga manipular el conocimiento científico con fines utilitaristas y provechosos para la empresa pero potencial o realmente perniciosos para la sociedad: ocultar información, manipularla o manejar verdades a medias sobre efectos colaterales, agentes contaminantes o cancerígenos, son frecuentes transgresiones que afectan el interés público y que pueden traducirse en encrucijadas tales como que un científico sienta el deber de ventilar públicamente información obtenida en su trabajo o bien renunciar.

7. Supervisión social sobre la ciencia

Algunos científicos pueden ser menos escrupulosos y creer que el conocimiento en y por sí mismo no es importante sino que debe conducir a algún lado. Dicen que solamente el conocimiento que se dirige a consecuencias prácticas es bueno... pero no se preocupan de cuáles puedan ser esas consecuencias y a quien puedan beneficiar o perjudicar.

Pongamos en evidencia la falacia científica: “es emocionante llegar hasta aquí y descubrir *X*, estamos tan cerca que no nos podemos detener”, se escucha decir a numerosos investigadores cuando se acercan a la comprobación de determinadas hipótesis. Es emocionante ser descubridor de “tierras ignotas” y hay en ello un sentimiento de triunfo frente a la naturaleza, que ya no puede ocultarnos su secreto. ¿No es esa la emoción sentida tras la primera clonación... y la segunda....?

La falacia científica consiste en desvincular el saber del deber. En esta ponencia he precisado que ninguna tarea científica prescinde de un concepto del deber, por lo tanto, el razonamiento que dice: “no

me puedo detener, estoy tan cerca de descubrirlo”, cumple con el imperativo del saber, pero no sabemos si cumpla con el del deber. Tenemos que plantearnos la validez ética del para qué y del cómo de nuestra investigación. Ningún descubrimiento puede hacerse a “cualquier precio”, ni ajeno a sus consecuencias. Así como el médico puede alegar ética profesional para negarse a emplear cierto medicamento o terapia, así también el científico puede alegar su ética profesional para negarse a descubrir algo que considere éticamente inaceptable.

Dado que ninguna actividad humana puede dejar de ser humana en sus fines y en sus medios, la ciencia no es mera búsqueda del saber, sino del saber en la medida del ser humano.

Pongamos en evidencia la falacia tecnológica: Semejante a la anterior, esta falacia dice que si se puede hacer, entonces hay que hacerlo. Es verdad que tenemos capacidad de crear armas cada vez más sofisticadas y letales, no se justifica saber cómo hacer y no realizarlo, por lo tanto hay que fabricarlas; y así con la manipulación de embriones humanos, la robotización, etc. Hay en este argumento una excesiva ingenuidad —o inescrupulosidad— de parte del científico-técnico que cree que las consecuencias por el uso son del todo ajenas a él mismo y a su descubrimiento. No obstante, también reconozco que si el investigador estuviera permanentemente preocupado por los potenciales usos dañinos de la ciencia, sobrevendría la parálisis; por otra parte, posibles usos nocivos no impiden el aprovechamiento de nuevos conocimientos en diversas materias.

Solucionar estas cuestiones radica en reconocer que la ciencia no se valida a sí misma, requiere del auxilio de la ética para esclarecer sus finalidades y consecuencias. El científico se mueve siempre amparado en determinadas exigencias éticas, como lo son la búsqueda de la verdad y la honestidad intelectual. La ciencia tiene al ser humano como horizonte último y por eso, su imperativo ético le exige hacerse y emplearse a favor y no en perjuicio de la humanidad, o en términos kantianos, no se vale del ser humano como medio, sino que se le orienta como fin, con lo que la pretendida ausencia de teleología de la ciencia es insostenible.

Los eventuales riesgos de mal uso de los conocimientos no deben detenernos, siempre y cuando creemos una cultura ética para la activi-

dad científica que nos de confianza en que los procesos no se mueven de manera compulsiva e irracional haciendo del desarrollo científico y tecnológico un frenesí ciego, sino apegados a su más auténtica vocación de realización y humanización. En buena medida esta es una tarea de la sociedad democrática.

8. Formación del público por parte del científico

El científico es ciudadano de una sociedad y tiene un triple compromiso ético: en cuanto científico con la ciencia, con la verdad; en cuanto ciudadano con la procuración del bien común. Como se ha indicado anteriormente, en cuanto individuo tiene sus propias convicciones del bien, pero en cuanto ciudadano tiene que tomar en cuenta por una parte, las metas y valores socialmente apreciados de modo que haga su contribución, también, en materia científica, supone la difícil capacidad de contextualizar el propio trabajo como una pieza de los esfuerzos sociales para construir una sociedad mejor.

En cuanto científico posee una responsabilidad social. No le corresponde tomar una decisión en lugar del público, de juzgar en lugar del público, ya que en una democracia liberal, las decisiones individuales requieren someterse a los canales institucionales, si bien es cierto que su conocimiento experto le da valor a su opinión y ésta debe ser considerada con un particular respeto, en último término la información completa y veraz debe llegar a la opinión pública para que sean tomadas las mejores decisiones para el interés general.

Este ejercicio permite moderar tanto un solipsismo moral como un solipsismo científico. En ese sentido se pronuncia, por ejemplo, el doctor Arnoldo Kraus¹¹⁰ quien pide una ética médica laica de modo que se de espacio para que las personas en un contexto social de

110 Cfr. “Ética médica laica I”. (2001). *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/dic02/021204/018a2pol.php?origen=opinion.html>
<http://www.jornada.unam.mx/2002/dic02/021211/024a2pol.php?origen=opinion.html>
<http://www.jornada.unam.mx/2002/dic02/021218/020a2pol.php?origen=opinion.html>

libertades pueda tomar sus propias decisiones de conciencia. No obstante, siempre es inquietante determinar cuáles son las fronteras entre la responsabilidad social, el profesionalismo y la conciencia personal. Justamente muchas de las discusiones más acaloradas de nuestra época radican en la confrontación irresuelta entre estas dimensiones.

Asumir esta problematicidad, analizarla exhaustiva y críticamente es necesario, junto con métodos apropiados de análisis ético, para tomar decisiones éticas —que no son ni pretenden ser de aceptación unívoca, pero sí de un acatamiento reflexivo y vinculante—.

La investigación y el fomento a la innovación en ciencia y tecnología generan dinámicas que promueven el desarrollo de empresas y del país en su conjunto, incrementando oportunidades aprovechables por las grandes poblaciones para beneficiarse en alguna medida de los avances. Mantener una posición competitiva para el país, mantener ramos de vanguardia que representen potenciales comerciales, y no menos importante, la generación de tecnologías propias que reduzcan la dependencia y la marginalidad del país con respecto a otros son objetivos que hacen del fomento a la investigación una materia de interés público.

Ya sea que esta investigación la lleven a cabo empresas privadas más bien que entidades públicas o educativas, lo importante es que dada la importancia del tema, en la agenda pública éste no puede quedar al margen de una acción proactiva de las autoridades gubernamentales a fin de que se premie aquellas actividades investigativas más relevantes o se inhiba aquellas otras que por diversos motivos pudieran considerarse no esenciales.

La importancia de la investigación y de su fomento, no generan dudas, es hasta tocar el punto de quién paga y quién recibe, que el escenario comienza a tornarse tormentoso. Ya que en éste como en la mayoría de los rubros presupuestales para los que se reclama la intervención gubernamental, los recursos son notoriamente insuficientes en relación con la demanda, se impele a los tomadores de decisiones a establecer filtros o criterios de mérito para acceder a los recursos.

El enfoque neoliberal de políticas públicas reclama que los recursos se racionalicen y focalicen, así los demandantes con información su-

ficiente y reglas claras podrán competir para recibir recursos. Este ejercicio premia aquellas propuestas mejor sustentadas, más necesarias o potencialmente más benéficas y elimina aquellas más débiles o que no logran consolidar a su alrededor el respaldo institucional, administrativo, político y científico suficiente.

Ya en otros momentos he venido insistiendo en que todo problema de asignación de recursos implica necesariamente una dimensión ética, ya que la asignación ocurre con base en determinados criterios de valor que jerarquizan prioridades. Cuáles sean esos criterios de valoración es materia propia de la ética, no de la economía o del derecho, ya que éstas dimensiones poseen congruencia “local”, en su propia esfera, pero la ética asume cada una de esas esferas y las integra en un criterio único de decisión, ya que es propio del sujeto que toma la decisión escoger entre diferentes principios de valoración o en otras palabras, jerarquizar los criterios de valoración, escoger uno de ellos e integrar de la mejor manera los restantes.

Los criterios de valoración se construyen con base en los elementos técnicos propios del ámbito particular sobre el que se está decidiendo, por ejemplo, nano-electrónica, se agregan criterios administrativos, económico-utilitaristas, jurídicos, etc. Cuentan también criterios morales y políticos que forman parte de la decisión vía los individuos involucrados y vía el ámbito de poder en el cual se construyen las decisiones.

Los autores debaten si la asignación de los bienes públicos es más adecuadamente representada por el juego político, el mercado o bien por la cultura política y sus valores.

El primer enfoque sostiene que lo político se define porque corresponde a la discusión de intereses plurales, por lo que las decisiones y acciones —políticas (públicas)— son políticas por su origen, ya que surgen de la confrontación de grupos e intereses. La ponderación ocurre caso por caso, sostienen Dahl y Lindblom,¹¹¹ el ámbito público sirve para la discusión y decantación de versiones y objetivos rivales del bien. La legislación y los programas gubernamentales materializan

111 Cfr. Dahl, R. y Lindblom, C. (1953). *Politics, economics and welfare*. Nueva York: Harper and Row.

zan los acuerdos vinculantes relativos a los bienes que se perseguirán mediante asignaciones públicas. En ese mismo sentido se manifiesta Theodor Lowi mediante su enfoque de *arenas* de política.¹¹² Para este autor, las políticas públicas son resultado de la predominancia vinculadas al poder de alguno(s) de los actores sociales para persuadir o imponer al conjunto sus propias prioridades. En las arenas existen rivalidades pero el conflicto aparece sólo en la medida en que son incompatibles los objetivos, esto es, cuando los recursos son insuficientes y tienen que ser redistribuidos lo que implica sacrificar el interés de alguna(s) parte(s). El enfoque de Lowi no reconoce mayor legitimidad a la posición de las partes predominantes, ni se toma en cuenta la eticidad o compatibilidad de los objetivos de la parte con aquellos albergados por la sociedad política en su conjunto, dado que se sostiene con base en el supuesto democrático de que no existen razones que no sean las que se convienen mayoritariamente conforme a la regla de mayorías, donde la razón la tiene el (partido) más fuerte.

Además del mercado, la tercera alternativa para la determinación de las asignaciones es el marco cultural y axiológico fundamental del Estado, al que me he referido como *Mandato a priori de política*.¹¹³ también lo son los criterios de valor que prevalecen en la cultura, conforme al momento histórico actual y que sirven para formular las metas sociales sustantivas, no objetivas —propias de la administración— sino ideales. Tales metas son la precondition que determina cualquier política posible.

La idea de un mandato a priori de política nos dice que la sociedad desde sus bases culturales ya aprecia ciertos valores y principios y que desde ellos construye la política práctica y configura al Estado. Estos valores son parte de lo que podríamos llamar cultura política y determinan cómo por ejemplo, una sociedad aspira a la democracia, a

112 Cfr. Lowi, T. (1964). “American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory”. *World Politics*, XVI. “Four Systems of Policy Analysis”. (1978). En *The Future and the Past: Essays on Programs*. Russell Sage Foundation. Citado por Aguilar, L. “Estudio Introductorio”. En *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 32-33. En el mismo sentido Dorfman se adhiere a la idea de que los grupos de presión socioeconómicos modelan gradualmente las agendas.

113 SERRANO Jesús, *La Naturaleza Ética de las Políticas Públicas*, Universidad Pontificia de México, México, 2001. p. 114.

la tolerancia o a la libertad como bases de toda ética política, ante las cuales se confrontarán las acciones concretas o políticas públicas. No obstante también determinan que una sociedad valore la corrupción, la disculpa o a la mediocridad como parte de sus políticas públicas... indicándonos en este caso una distorsión en la comprensión de la naturaleza de la sociedad y de lo público.

El fomento a la investigación científica y tecnológica como objeto de políticas públicas desemboca entonces en tres interesantes dimensiones:

- a) Dónde se fijan los objetivos deseables para determinar la asignación de recursos en pro de ciertos proyectos científicos. No se trata como podría alguien imaginar de confrontar entre proyectos buenos o malos, fundamentados o infundados, sino entre buenos y mejores en condiciones de escasez de recursos.

Este proceso de asignación implica necesariamente esclarecer de cara a los actores implicados, los objetivos social y políticamente relevantes, las reglas del juego para una competencia justa, la información necesaria para tomar sus decisiones y las bases para aceptar los resultados a la luz de que las decisiones de asignación corresponden a una acción de Estado y no a una mera resolución administrativa.

- b) A nivel de políticas privadas de focalización de la investigación existe también un problema de asignación. En el medio privado ocurre también el establecer prioridades con base en criterios de decisión. La empresa privada elige con base en criterios utilitaristas. Al interior de la organización esta modalidad de elección es perfectamente válida, no obstante puede resultar que el interés de la organización implique un menoscabo al interés general.

Estas situaciones implican al menos un par de vertientes éticas que ya han sido expuestas anteriormente, en primer lugar, el que un individuo sienta que su obligación ética es incompatible con determinadas decisiones o acciones de la empresa para la que trabaja, en segundo lugar, que se requiera informar al público de manera que se de una regulación social, ya sea informal o jurídica, del proceder de las empresas, protegiendo de esta manera el interés general.

- c) El tercer aspecto por el cual se implica políticamente la ciencia es en virtud de la presión que recibe la autoridad de los sectores

sociales, sea por los medios de comunicación, los consumidores o trabajadores, etc., preocupados por las tendencias y los efectos resultantes de actividades científicas, por lo regular cuando son aplicadas por la industria, pero no menos significativo, cuando grupos sociales se manifiestan preocupados por procedimientos cuestionables, como el uso de células madre de origen fetal.

Este tipo de presiones, comúnmente termina en cierto *impasse* y en soluciones de *status quo*, sin embargo, dejan insatisfecha a la comunidad científica. En las etapas previa y actual de estas controversias, el investigador tiene que ser responsablemente consciente de que sus actividades están dentro de un contexto moral y político en el que se suscitan controversias reales y que en un régimen democrático las diferentes posiciones son igualmente dignas de consideración.

Con estas últimas consideraciones dejamos preparado el terreno para abordar los métodos éticos como respuesta a los reiterados señalamientos respecto a estas situaciones de conflicto entre prácticas, estándares de conducta, ética política y moral, señalados en tres vertientes: individual, científica y ciudadana, así como en tres ámbitos: personal, institucional y político.

La razón de ser de este algoritmo para la decisión en el VI Congreso Nacional de Organismos e Institutos de Investigaciones Legislativas (Tlaxcala, México 6 de mayo de 2003) racional ética es el hecho de que las decisiones éticas no corresponden a bienes o males puros, sino a complejas mezclas de bien y mal, que dejan perplejo al sujeto que debe elegir. Esta naturaleza dilemática de las decisiones éticas, implica que se elige racionalmente y no movidos por buenas intenciones.

El algoritmo incluye la aplicación de métodos éticos, extraídos de la historia y la tradición filosófica de occidente, y se aplican con base en una serie de preguntas orientadoras, para extractar un producto que forma parte del diagrama de flujo que se presenta más adelante.

De manera muy concisa, expongo cuáles son los métodos éticos

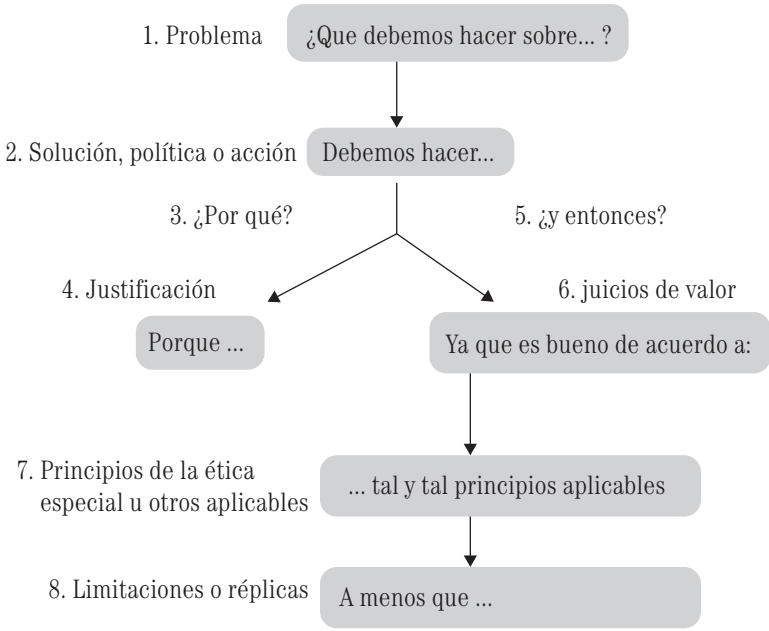
1) Regla de Oro

1.1 Determinar cuál es el bien y cuál el mal en cuestión.

- 2) Principio Utilitarista
 - 2.1 Indicar de las posibles opciones, cuál genera mayor utilidad para cada actor.
 - 2.2 Indicar de las posibles opciones o escenarios, cuál genera mayor utilidad para el Conjunto.
- 3) Principio de Doble Efecto
 - 3.1 Indicar de las posibles opciones, si hay un bien querido que venga aparejado con un mal tolerado, de lo contrario indicar si se trata de un bien puro o un mal puro.
 - 3.2 Si se trata de una acción con dos efectos verificar si se cumplen las cuatro restricciones.
 - a) Imposibilidad de no actuar, o ausencia de mejores opciones
 - b) El mal no es un medio para el bien
 - c) el mal no es querido intencionalmente
 - d) proporción positiva entre el bien querido y el mal tolerado
- 4) Imperativo Categórico
 - 4.1 Elevar la propuesta de solución a un carácter universal y abstracto.
 - 4.2 Comprobar si pasa la prueba del “Esquema Trascendental”.
- 5) Ética Material de los Valores
 - 5.1 Jerarquizar las opciones conforme a los criterios de valoración: duración, divisibilidad, satisfacción, fundamentación y relatividad.
- 6) Ética del Cuidado
 - 6.1 Establecer si las opciones o alguna de éstas pueden ser mejor comprendidas como compromisos de cuidado a personas con requerimientos especiales.
 - 6.2 En caso afirmativo establecer si habría conflicto ético entre el compromiso de cuidado y otros aspectos de la decisión.
 - 6.3 En caso de que haya conflicto ético para el cuidado entonces descartar la opción: no se puede hacer un bien mediante un mal.
- 7) Principio Maximin para decisión en situaciones de incertidumbre

- 7.1 Establecer si existe insuficiente información y por lo tanto incertidumbre para tomar una decisión.
- 7.2 Establecer en relación con los posibles escenarios, cuál sería la situación o utilidad para la peor parte (considerando que esa utilidad tiene importancia moral)
- 7.3 Elegir en función del escenario en el que la peor parte está comparativamente mejor.
- 8) Ética de la Responsabilidad
 - 8.1 Establecer de qué manera las decisiones presentes pueden afectar el futuro. ¿Qué efectos tendrían las decisiones propuestas a futuro?
- 9) Ética del Discurso
 - 9.1 Realizar las preguntas que permitan establecer el procedimiento con el que se realiza el discurso: la intención de los agentes, y que se puedan tomar acuerdos.

Figura 25. Proceso de elaboración y argumentación de decisiones



La aplicación de nuestra batería de métodos para la toma de decisiones éticas desemboca en una solución integradora, es decir, la óptima de entre las alternativas que se nos ofrecen.

En la formulación concisa de la solución del caso, conviene guiarse por la estructura que presentamos a continuación, añadiendo algunas variantes a la propuesta hecha por Brown:¹¹⁴

De manera general establecemos, cuál es el problema (1), desde el punto de vista de decisiones o políticas por adoptar, la solución (2) —que pasa de un carácter prudencial a uno deontológico, es decir, adquiere un peso normativo, a la luz de la evidencia razonada que se ofrece en (4), y que se califica moralmente como buena (6) —de lo contrario no puede ejecutarse— observando que cumple con aquellos principios de juicio que pueden extraerse de la ética especial o de aquellos conocimientos científicos pertinentes —sociales o naturales— (7), y tomando en cuenta, si lo hubiera, aspectos críticos o controvertidos que pudieran orientar la decisión en otra dirección (8), esto último refuerza el carácter crítico y fundamentado de nuestra conclusión.

114 Cfr. Brown. *Ética y Empresa*. México: Paidós, p. 253.

7

Capítulo

Multiculturalismo y defensa de los
derechos de los pueblos indígenas

A lo largo de los años ha ganado un prestigio merecido la propuesta del filósofo político Will Kymlicka para articular un estado en el que se reconozcan e incluyan como parte de la estructura constitucional los derechos de grupo asociados a la cultura. Por eso, desde que en 1994 se dio el alzamiento zapatista y tras la irrupción de las nacionalidades en España, muchos voltearon a mirar esta propuesta, con la esperanza de encontrar en ella, lo que a mi modo de ver, sería su principal aportación. Contribuir con una solución constitucional que al mismo tiempo que preservara la estructura liberal del Estado, permitiera la afirmación de las diversidades culturales. En las siguientes páginas analizaré algunas de las propuestas principales del pensamiento de este autor procurando evidenciar las incompatibilidades que lo hacen inviable para la causa de los pueblos indígenas en América Latina. Pero todavía más, para mostrar que es inviable dentro de los cartabones del liberalismo.

1. Supuestos

Pero para entender la razón de la crítica es necesario ir al origen del problema. Las dificultades que argumentaremos resultan de las implicaciones prácticas y jurídicas del liberalismo. Kymlicka define el liberalismo de manera amplia como “una filosofía política normativa, un conjunto de argumentos morales acerca de la justificación de la acción política y las instituciones”.¹¹⁵ Pero debemos precisar mejor este concepto. Las sociedades modernas, occidentales, democráticas y liberales se han creado sobre el supuesto de que la fuente primigenia de derecho es el individuo. Considera que la conciencia individual es un sagrario, que sólo el individuo es capaz de definir válidamente qué es bueno para sí mismo y con base en ello orientar su vida y buscar los medios adecuados para la realización de sus fines.¹¹⁶ El derecho

115 Kymlicka, W. (1987). *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press, p. 9.

116 Según explicación de Rawls: “uno de los dogmas del liberalismo clásico es que las libertades políticas tienen menos valor intrínseco que la libertad de conciencia y la libertad de la persona”. Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. México: FCE, p. 217.

público resulta de la asociación de voluntades individuales bajo condiciones que permitan a todos alcanzar sus propios fines. El contrato social es la figura que permite conectar el individuo como fuente de derecho con el derecho público políticamente vinculante.

En su propia versión del contrato social Rawls (*Una Teoría de la Justicia*, 1971) sostiene la prioridad de la justicia sobre el bien. Entiende que el bien tiene validez particular y depende de las propias ideas sobre lo bueno formuladas por los individuos o agentes individuales, en cambio, la justicia existe para regular y garantizar aquellas condiciones básicas que permitan la realización de las ideas de bien en el ámbito de una sociedad. “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es para los sistemas de pensamiento”.¹¹⁷ La justicia —como es entendida por Rawls— será un mecanismo formal de orden social mediante los dos principios que postula, el de igualdad y el de diferencia, con ambos se pretende armonizar en la práctica el utilitarismo con el liberalismo.

Sin embargo, la teoría de la justicia elaborada por Rawls tiene la misión de hacer compatible dos dimensiones necesarias para el liberalismo la autonomía moral y económica del individuo, con la justicia social, consciente de la importancia de establecer las bases que hagan políticamente viable un estado liberal a partir de la aceptación de las condiciones efectivamente derivadas. En su esfuerzo Rawls se valió de varias figuras heurísticas como la posición original, el equilibrio reflexivo y la prueba de la envidia¹¹⁸ para mostrar que los individuos que elaboran el contrato social, aceptarían el estado resultante como mejor a cualquier otro posible. Pero Rawls manejó de manera muy vaga y discutible cuestiones relativas a ciertas personas y sectores sociales como la mujer y los grupos étnicos y culturalmente diversos: “si por ejemplo, los hombres resultan favorecidos en la asignación de derechos básicos, esta desigualdad estaría justificada por el principio de diferencia (en su interpretación general), sólo si fuera en beneficio de las mujeres y aceptable desde su punto de vista. Condiciones análogas se aplican para la justificación del sistema de castas, o de las desigualdades étnicas y raciales”.¹¹⁹

117 Rawls, J., *op. cit.*, p. 17.

118 Cfr. Rawls, J., *op. cit.*, cap. 3.

119 Rawls, J., *op. cit.*, pp. 100-101.

Esta dimensión insatisfactoria de la propuesta de Rawls, dio pie a que Kymlicka y otros se abocaron a hacer sus propias contribuciones en esos campos abiertos.

Según Rawls, el principio de igualdad dice que todos los ciudadanos disponen de un mismo conjunto de derechos, suficientes para que puedan realizar sus propios fines, de manera socialmente compatible. El principio de diferencia justifica la existencia de diferencias en la distribución de la riqueza si hay una misma capacidad de acceso a los puestos de trabajo y privilegios y si, además, ventajas adicionales para los mejor situados vienen acompañadas simultáneamente de mejores condiciones para el sector social menos aventajado.¹²⁰

Desde un comienzo los críticos de Rawls¹²¹ observaron que su teoría de la justicia era ajena a cualquier consideración respecto a la constitución del yo de los sujetos políticos. Se trataba de entidades abstractas y homogéneas que ni existen, ni pueden existir en la realidad. Los verdaderos yoes en las sociedades plurales de nuestra época no sólo poseen una identidad diferenciada, sino que están “atrapados” por una serie de condicionamientos históricos entre los cuales debemos incluir la cultura, el sexo y la etnicidad. Se trata de factores a los cuales no se puede renunciar o pretender ingenuamente que no constituyen nuestro yo, por lo tanto sesgan cualesquiera sean nuestras preferencias y finalidades.

Las paradojas resultantes de este desconocimiento de la constitución del yo, están implícitas en la regla de prioridad según la cual debe

120 “First, the two principles of justice read as follows: A. Each person has an equal right to a fully adequate scheme of equal basic liberties which is compatible with a similar scheme of liberties for all. B. Social and economic inequalities are to satisfy two conditions. First, they must be attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity; and second, they must be to the greatest benefit of the least advantaged members of society”. Rawls, J. (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, p. 291.

121 Cfr. Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Duckworth & Company. Traducción: *Los derechos en serio*. (1989). Barcelona: Ariel. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. (2000). Harvard University Press. Traducción: *Virtud Soberana: la teoría y la práctica de la igualdad*. (2003). Barcelona: Paidós. Okin, S. M. (1979). *Women in Western Political Thought*. Princeton University Press. *Multiculturalism Bad for Women?* (1999). Princeton University Press.

anteponerse la libertad a la justicia “la libertad sólo puede ser restringida a favor de la libertad en sí misma”.¹²² La libertad presupone que la constitución del individuo-libre está exenta de condicionamientos por causas de inequidad e injusticia. Por el contrario, las mujeres y los grupos diferenciados por raza y etnicidad pueden estar gravemente afectados en su libertad por las condiciones seculares en las que han sido colocados, por lo que se impone criticar el estado actual.

2. Kymlicka y la problemática de los derechos de grupo

En una sociedad en la que prevalecen discriminaciones por motivos de raza, sexo, idioma, religión, etc., reconocer o no que existen las diferencias tiene importantes consecuencias legales y es de una enorme trascendencia criticar y repensar la teoría de la justicia con base en el reconocimiento de las diferencias identitarias de los sujetos políticos.

Como parte de esa búsqueda de una teoría de la justicia más abarcadora que la de Rawls y con el mismo propósito de reconciliar doctrinas antagónicas, el filósofo canadiense Will Kymlicka (Winnipeg, 1962), nos ofrece el multiculturalismo como su propuesta dirigida a la reivindicación de los derechos de las minorías culturales en el contexto de sociedades democrático-liberales de corte occidental.

Según describe Kymlicka, para algunos autores de corte liberal el estatus etnocultural debería ser tratado de modo semejante al religioso: estos grupos “deben ser protegidos de la discriminación, pero el mantenimiento y reproducción de estos grupos debe dejarse a la libre elección de los individuos en la esfera privada, no debe ser ayudado ni obstruido por el Estado.”¹²³ De este modo, el liberalismo encerrándose en sus viejos dogmas es incapaz de entender y responder adecuadamente a una realidad, que lejos de las teorías y especulaciones académicas, implica y afecta la vida de prácticamente toda la población del planeta.

Existe una dialéctica —dice Kymlicka— en la construcción del Estado¹²⁴ que al mismo tiempo pretende la unificación en un conjunto homogéneo que comparta una misma sensibilidad y sea capaz de perse-

122 Rawls, J., *op. cit.*, p. 230.

123 Cfr. Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, p. 50.

124 *Ibid.*, p. 1.

guir fines comunes, de lo que resultan políticas de asimilación forzosa al liberalismo (volveremos sobre este punto más adelante). Por otro lado las minorías etnoculturales no pueden aceptar sencillamente ser integrados en unas mismas instituciones nacionales, por el contrario, esperan mantener y proteger sus propios intereses asociados a tradiciones y vínculos comunitarios.

Según Kymlicka, se requiere cierto *acomodo* de los grupos minoritarios en el estado. «Esto puede adoptar la forma de políticas multiculturistas, derechos de autogobierno y lenguaje o tratados sobre demandas de tierra o exenciones legales. Todas estas son formas de derechos de minorías que sirven para limitar o modificar el impacto de la construcción de nacionalidad estatal sobre las minorías».¹²⁵

La idea generadora de la que surge la propuesta de Kymlicka puede formularse por oposición al individualismo ingenuo del liberalismo tradicional, de tal forma que —según sostiene este autor— la pertenencia a un grupo cultural constituye un elemento determinante, sin el cual, un individuo estaría imposibilitado para realizar sus elecciones valiosas. De este hecho se sigue que deban ser protegidos y fomentados los grupos culturales en cuanto que constituyen una condición indispensable para el cumplimiento de los derechos individuales.¹²⁶

Los derechos de grupo pueden ser clasificados en dos rubros, los que protegen a un grupo del medio externo, imponiendo ciertos privilegios o salvaguardas como pueden ser ciertas prerrogativas en la educación, en el uso de los recursos naturales o en la conservación de costumbres y tradiciones. Otros son los derechos que protegen del disenso interno. Se trata de derechos conservadores que prohíben a los miembros del grupo ciertas prácticas que se consideran amenazas a la sobrevivencia del grupo, pueden encontrarse la obligación a pagar ciertas contribuciones o jornales comunitarios, requisitos para el matrimonio o reglas para avecindarse o enajenar tierras en una región.¹²⁷ Estos derechos serán llamados “poliétnicos” o “derechos de acomodo”.¹²⁸

125 *Idem.*

126 Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías* Barcelona: Paidós, pp. 122 y ss.

127 Kymlicka, W. (1996). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon, p. 35.

128 *Ibid.*, p. 51.

Kymlicka está pensando en los *derechos de representación especial*, como puestos asignados a los grupos culturales en el Congreso, *derechos poliétnicos* de conservación de sus instituciones como la protección y respeto al uso de las lenguas autóctonas y el sistema educativo y los *derechos de autogobierno* mediante el mecanismo de federación multicultural, que estaría mejor expresado en Canadá y España.¹²⁹

3. Limitantes de la propuesta de Kymlicka

No pocos autores han querido hallar en Kymlicka una respuesta pertinente para atender el problema de la diversidad étnica y cultural en América Latina, sin embargo, hasta donde tengo conocimiento, nuestro autor no se ha pronunciado directamente sobre el particular. Las dos principales limitantes que encuentro para tal aplicación son: en primer lugar el hecho de que en América Latina no estamos hablando de sociedades democrático liberales en el mismo sentido y con el mismo alcance que en norteamérica es decir, no encuentran un terreno adecuado para su aplicación (si es que alguna vez lo tuvieron), en segundo lugar, porque las reivindicaciones de los pueblos autóctonos de América Latina no corresponden a las que el canadiense considera que deberían ocupar la agenda de un grupo etnocultural. En esta sección me propongo desarrollar algunas implicaciones de la propuesta de derechos colectivos de Kymlicka, poniendo de manifiesto sus limitaciones.

- 1) El hecho de que su teoría privilegie al liberalismo sobre la diversidad cultural es reconocido por sus críticos para quienes, como reconoce el mismo filósofo canadiense, “La teoría de derechos de minorías desarrollada en *La Ciudadanía Multicultural* ha sido criticada en varios sentidos. Algunos argumentan que es insuficientemente liberal y compromete demasiado los principios liberales universales para acomodar los sentimientos, identidades y aspiraciones particularistas y frecuentemente no liberales. Otros argumentan, sin embargo, que está demasiado atada a los valores liberales universales y es insuficientemente sensible a los factores contextuales y a las diferencias culturales”.¹³⁰

129 Kymlicka, W. *Ciudadanía multicultural...*, *op. cit.*, p. 61.

130 Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular...*, *op. cit.*, p. 49.

Su idea de derechos de grupo está orientada a tomarlos como partes esenciales para la conservación de las identidades culturales que deben ser reconocidos por las instituciones y la legislación en las democracias liberales precisamente porque contribuyen a la realización de las concepciones de bien y los fines autogenerados por los individuos. Se trata como se deja ver de inmediato, de fundamentar o reducir los derechos de grupo a derechos individuales, con lo cual, la filosofía de Kymlicka es estricta e indudablemente liberal.

Su propuesta es igualmente individualista, ya que, según sus palabras: “El compromiso básico de una democracia liberal es la libertad y la igualdad de sus ciudadanos individuales. Esto se refleja en los derechos constitucionales, que garantizan los derechos civiles y políticos básicos a todos los individuos, independientemente de su pertenencia de grupo”.¹³¹ Al seguir el hilo de la argumentación de Kymlicka terminamos inevitablemente en una reducción de lo comunitario a lo individual: ya que la esfera de sentido que corresponde a lo comunitario es un componente indispensable para la identidad y felicidad individual, entonces, para lograr los fines individuales (vida valiosa y feliz) es necesario proteger a la comunidad.¹³² Cuando, por alguna razón, las condiciones comunitarias de vida (concretamente en las comunidades indígenas) resultan en afectaciones a los intereses individuales, entonces se reclama que cedan los intereses de grupo.¹³³

Nuestra conclusión es que los así llamados “derechos de grupo” no son mas que una prolongación formal de los derechos individuales pero no un conjunto cualitativamente distinto de éstos.

- 2) Aunque se establece claramente que los grupos inmigrantes y autóctonos no pueden ser tratados igual, de hecho en ambos casos se acepta una única conclusión, que estos grupos tienen que ir gradualmente *liberalizándose*.

131 Kymlicka, W. *Ciudadanía multicultural...*, *op. cit.*, p. 57.

132 *Ibid*, pp. 122 y ss.

133 *Ibid*, pp. 132-133. Esta operación es explicada por Kymlicka. Ya que los valores y organización comunitaria son relativos y falibles, entonces los individuos deben ejercer constantemente el derecho de crítica a sus propios grupos de modo que estos puedan adaptarse y no resultar opresivos para ellos.

Kymlicka reconoce que en la práctica, las democracias liberales establecen una distinción entre inmigrantes y minorías nacionales. Se espera que los primeros se integren en la sociedad dominante, “ellos son animados y hasta presionados, para ver los cambios en su vida atados a la participación en unas instituciones comunes educativas, económicas, políticas y legales que operan en el lenguaje dominante”.

A pesar de esta participación se les pueden conceder ciertos derechos y excepciones denominados “derechos poliétnicos” o con mayor propiedad “derechos de acomodo”.

Respecto a las minorías culturales, en cambio, se considera aceptable “permitirles vivir y trabajar en sus propias instituciones educativas, económicas y políticas, operando en su propio lenguaje”. Kymlicka se pregunta de qué manera se justifica en la teoría liberal este trato diferente. Reconoce que varios grupos de inmigrantes han ganado mucho poder tanto económico como político, “mientras algunas minorías nacionales han sido efectivamente marginadas” (have been effectively marginalized). Sin embargo, su desconcertante y legitimadora conclusión es que “este trato diferencial refleja diferentes aspiraciones y un sentido diferente de las expectativas legítimas”.

Creo que es una cuestión mucho más delicada y que amerita menos condescendencia, especial pero no exclusivamente en América Latina, donde las políticas de marginación han sido sistemáticas a lo largo de la historia.¹³⁴ Donde además se ha considerado que la pobreza de los pueblos indios se explica porque “así les gusta vivir”, “no tienen aspiraciones”, “son incultos y sin iniciativa”.

134 En el mismo sentido se pronuncia Michael Walzer, a quien me permito citar *in extenso*: “yo escogería el Liberalismo 1, al menos en parte, porque creo que quienes emigran a sociedades como ésta hicieron ya esta misma elección. Estaban dispuestos (y siguen estándolo), estaban preparados (y siguen estándolo), a correr los riesgos culturales cuando llegaron aquí [a los Estados Unidos]”.

El primer tipo de liberalismo (“Liberalismo 1”) “está comprometido de la manera más vigorosa posible con los derechos individuales y, casi como deducción a partir de esto, con un Estado rigurosamente neutral, es decir, un Estado sin perspectivas culturales o religiosas o, en realidad, con cualquier clase de metas colectivas que vayan más allá de la libertad personal y la seguridad básica, el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos”. Walzer, M., comentario en Taylor, Ch. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* México: FCE, p. 139.

La justificación que valida que las reglas del liberalismo político se impongan a los pueblos autóctonos es sutilmente elaborada. Ya que las tendencias anti-liberales están presentes en todas las sociedades y grupos culturales existe un temor fundado a que las minorías culturales opriman a sus miembros, que discriminen a la mujer o coaccionen la libertad de expresión, asociación o educación, por lo que “los liberales han de pensar con mayor detenimiento cómo fomentar la liberalización de las culturas societales, así como el papel que desempeña en dicho proceso la intervención de una tercera parte, con mecanismos coercitivos o no coercitivos”. Y a favor de su esquema de derechos especiales añade: “Rechazar la idea del autogobierno para las minorías nacionales no hará que el problema desaparezca”.¹³⁵ Se trata entonces de un proceso pausado y tolerante que permita una gradual liberalización de las sociedades.¹³⁶

El concepto de federación multicultural tiene claras preferencias o ventajas para los pueblos occidentales frente a los indígenas, ya que la federación es un gran paraguas de corte moderno democrático-liberal en el que se incrustan las minorías y en el que la estructura constitucional está basada en último término en derechos individuales. Según Kymlicka “En caso de que en el proceso histórico se les haya permitido a ciertos grupos tener instituciones iliberales, no podría privárseles de ellas a menos que “fuesen constitucionalmente injustas”¹³⁷.... Pone de ejemplo la esclavitud, que es más bien una violación a los derechos humanos pero nos deja la tácita convicción que en un sistema constitucional occidental que determina lo que es la justicia, los grupos indígenas están de suyo condenados a la ilegalidad.

135 Kymlicka, W. *Ciudadanía multicultural...*, *op. cit.*, p. 237.

136 “Muchos liberales decimonónicos, incluyendo John Stuart Mill, pensaban que era justo que los Estados liberales colonizaran países extranjeros para enseñar los principios liberales. Los liberales contemporáneos, sin embargo, por lo general han abandonado esta doctrina, considerándola imprudente e ilegítima, y en lugar de ello han intentado fomentar los valores liberales a través de la educación, la formación y los incentivos económicos”. Kymlicka, W. *Ciudadanía multicultural...*, *op. cit.*, pp 228-229, (énfasis propio). Ejemplo de cómo ocurre este proceso de liberalización: “el deseo mexicano de concluir un acuerdo de libre comercio continental proporcionó cierta influencia a Estados Unidos y Canadá para impulsar reformas liberales en México”. *Ibid*, p. 232.

137 *Ibid*, p. 234.

Por nuestra parte, queremos señalar que los grupos culturales, sean minorías (inmigrantes) o indígenas, tienen razones válidas para exigir el respeto a su diferencia, tienen derecho a reclamar la realización de sus aspiraciones y en ese mismo sentido a exigir los medios públicos necesarios para tal fin, este derecho no sólo puede fundamentarse en razones como las expuestas por Kymlicka, sino a título de su participación y contribución a la realización del bien común. Existen, dos raseros que a lo largo de la historia se han impuesto como una forma de colonización, uno que impone cargas y tributos en un régimen de lealtad de súbditos y que exige la aceptación de un mismo régimen legal y fiscal. Otro que dice que no se reconoce que merezcan transferencias especiales, es decir, que se les asignen medios, servicios públicos (como la educación y la salud) dirigidos a proteger o fomentar la conservación de dichos grupos. Esta colonización interior ha sido ejecutada sin interrupciones en América Latina, desde la conquista y constituye el estatus general en que se encuentran los pueblos indígenas.

- 3) *Nación* es un concepto con consecuencias jurídicas que no pueden ni quieren ser aceptadas por los Estados democrático-liberales ya que afectan los títulos de dominación soberana prevalentes. Si se quiere establecer que los pueblos indígenas en virtud de su ejercicio original de la soberanía sobre un territorio y población determinados constituyen una nación, entonces surgen importantes oposiciones que llegan a conclusiones diferentes pero convergentes: o no son naciones o no son soberanos.

El concepto de nación es objeto de un importante debate por parte de liberales, multiculturalistas y en general es defendido como un elemento de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Según Kymlicka “La noción de “nación”, en este sentido sociológico, está estrechamente relacionada con la idea de “pueblo” o de “cultura”; de hecho, ambos conceptos resultan a menudo intercambiables. Un país que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las “minorías nacionales”.¹³⁸

138 *Ibid*, p. 26.

Esta categoría es objeto de una contradicción inocultable ya que el concepto de nación es producto de la constitución moderna de los denominados “estados nacionales”. Una vez que el sistema feudal se agotó y dejó de ser funcional como forma de organización política y social, se constituyeron entidades más amplias y complejas, que requerían como factor unificador, no un derecho abstracto, sino un referente real, que es la cultura, en la forma de una lengua, unas tradiciones, costumbres, religión y pasado compartidos. Así surgió la nación, como consecuencia política de la identidad cultural colectiva. Es ahora que surge la contradicción, cuando la nación por esas mismas implicaciones políticas que han sido reconocidas como derecho público, es negada y escatimada ante un grupo culturalmente diferente que reclama ser reconocido también como “nación”.

La nación es válida como medio legítimo para reclamar derechos de autonomía para los grupos mayoritarios pero no es reconocido este mismo derecho para las minorías indígenas. Ya que este trato distinto no puede ser justificado jurídicamente no queda sino reconocer que se debe a condiciones de poder y conquista.

Entre otros problemas, un eventual reconocimiento de los grupos indígenas como nación, implica la pregunta acerca de la posibilidad de compartir derechos de soberanía sobre un mismo territorio, por la nación mayoritaria, constituida formalmente como Estado y la nación minoritaria autóctona. Para Rodolfo Stavenhagen la dialéctica entre estado unitario de cultura homogénea y estado multi-nacional en varias micro-sociedades diferentes “ha contribuido a la debilidad de las instituciones políticas en el área [latinoamericana] y a la existencia de persistentes tensiones entre la estructura y las distintas fuerzas sociales, ocasionalmente llevando a prolongados y a veces violentos conflictos como en Guatemala y Perú”.¹³⁹

Un avance políticamente trascendental es la aprobación, el pasado 13 de septiembre de 2007 de la *Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas* por parte de la Asamblea de la Organización de

139 Citado por Van Cott, D. (1995). *Indigenous peoples and Democracy in Latin America*. St. Martins Press, p. 11.

las Naciones Unidas. Hay que recordar que este documento estuvo sometido a duras impugnaciones desde 1993, justamente por las implicaciones del uso del concepto “nación” en las cuestiones tocantes al reconocimiento de los derechos indígenas. En su discusión y en su texto se evitó el uso de dicha categoría aceptándose en cambio la de “pueblo”¹⁴⁰ pero sin definirlo.

También el concepto de pueblo es objeto de una seria discusión, ya que de igual forma posee implicaciones políticas en el sentido de la autonomía. Hasta ahora el referente más aceptado —aunque en sí mismo es un audacia, si se compara con la renuencia con la mayoría de los organismos multilaterales— es el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (ILO) *sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, se aplica “a los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT 1991).

Una detallada lectura de la definición de la Organización Internacional del Trabajo permite identificar que al dirigirse a unos “pueblos considerados indígenas” se alude la existencia de otros pueblos no indígenas y por lo tanto se hace una analogía entre ambos. Adicionalmente se puntualiza que su condición jurídica especial se sigue del hecho de habitar una región con anterioridad a un hecho de conquista o colonización. Este carácter original genera derechos, pero la definición es suficientemente amplia como para no hacer depender esos derechos de la voluntariedad de la colonización ni de la figura legal con la que se han justificado. Por el contrario, es de la mayor importancia que se indique claramente que esos derechos surgen (como hecho) y se materializan (como derecho) en un conjunto de instituciones propias, estén o no completas en el momento presente. Estas instituciones aluden necesariamente tanto a derechos de grupo como a formas comunitarias de convivencia regulada, interpretada y proyectada.

140 Cfr. Debate y aprobación por la Asamblea General de la ONU. (2007). Recuperado de <http://www.un.org/News/Press/docs//2007/ga10612.doc.htm>

Según Kymlicka “La Constitución americana protege tanto a ciertos derechos minoritarios de las tribus indias (que son reconocidas como ‘naciones domésticas dependientes’ con derechos de auto-gobierno basado en tratados, como también un conjunto general de *derechos humanos individuales* (en el Acta de Derechos). Esto puede ser visto al menos como los inicios de un intento de integrar equitativamente los derechos de las minorías con los derechos humanos en el nivel doméstico”.¹⁴¹ Habría que preguntarse si este hecho es realmente un acomodo de derechos, una contradicción entre los mismos o una subordinación disfrazada.

La Declaración aprobada en 2007 beneficia a 370 millones de personas pertenecientes a comunidades indígenas de todo el mundo, no obstante, el texto adoptado con 143 votos a favor tuvo los votos en contra de Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia. A pesar de que la declaración recupera varios de los enfoques del multiculturalismo de Kymlicka, por ejemplo dejar como último árbitro la libre elección individual, se reconocen los derechos de autonomía y de conservación y recuperación de las instituciones ancestrales. Supuestamente los cuatro países que se opusieron ya reconocen los derechos de los pueblos indígenas (no olvidemos la importancia de la licitud de los títulos de propiedad, ver infra), posiblemente sea más objetivo reconocer que éstos afectan el monopolio de la razón política liberal, a pesar de que la Declaración no es jurídicamente vinculante. No tengo aún conocimiento de la reacción de Kymlicka a este documento.

Los recalcitrantes núcleos liberales temen que el reconocimiento explícito del status de naciones para los pueblos indígenas desencadene conflictos internos, secesiones y lealtades divididas.

Quiero cerrar esta sección poniendo a la vista la importancia de no convalidar gratuitamente, ni escatimar los derechos de los pueblos indígenas en virtud de las implicaciones del mismo derecho a la propiedad y a la seguridad, como es entendido por el propio liberalismo, que en esta materia se conduce con un doble rasero. Estoy hablando de la licitud de los derechos de autonomía y la revisión de los títulos

141 Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular...*, *op. cit.*, capítulo 4, el subrayado es mío y permitirá discutir la cuestión de los derechos humanos más adelante.

de propiedad o de dominio. Según Robert Nozick la justicia de las pertenencias obedece a los siguientes principios:

- 1) Una persona que adquiere una pertenencia, de conformidad con el principio de justicia en la adquisición [*i.e.* o se adueño de una propiedad baldía o la compró o le fue obsequiada], tiene derecho a esa pertenencia.
- 2) Una persona que adquiere una pertenencia de conformidad con el principio de justicia en la transferencia, de algún otro con derecho a la pertenencia, tiene derecho a la pertenencia.
- 3) Nadie tiene derecho a una pertenencia excepto por aplicaciones (repetidas) de 1 y 2.¹⁴²

Aplicado a los pueblos indígenas, la propuesta de Nozick tiene un largo alcance, pues “La teoría retributiva de justicia distributiva es *histórica*; si una distribución es justa o no, depende de cómo se produjo”.¹⁴³ Las consecuencias son claras de acuerdo a los principios del liberalismo gran parte de los pretendidos derechos de soberanía sobre territorios y personas fueron adquiridos ilegítimamente y en consecuencia no son válidos.

- 4) Uno de los focos más complejos de analizar es el correspondiente al concepto de derechos humanos y su aplicación a los pueblos indígenas en América Latina. Kymlicka reconoce que para “muchos comentaristas” los “derechos humanos son paradigmáticamente derechos individuales, que se ajustan al individualismo de las sociedades occidentales, mientras que sociedades no-europeas están más interesadas en derechos ‘grupo’ o ‘colectivos’ como mejor ajustados a sus tradiciones comunales”.¹⁴⁴

Uno de esos críticos es el ultraliberal Chandran Kukathas a quien colocaremos como un referente para iluminar a su vez la interpretación que da a los derechos humanos el canadiense: “A pesar de sus diferencias, hay un núcleo de supuestos comunes que se hallan en los argumentos liberales. Primero, la teoría liberal es individualista al sostener o suponer la primacía moral de la persona en contra las demandas de cualquier colectividad social; segundo, es igualitaria porque confiere a

142 Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y Utopía*. México: FCE, p. 154.

143 *Ibid*, p. 157.

144 Kymlicka, W. *Ciudadanía multicultural...*, *op. cit.*, p. 71

todos esos individuos ‘el mismo estatus moral y niega que sea relevante para el orden legal o político las diferencias en el valor moral entre los seres humanos’; y tercero, es universalista porque afirma la unidad moral de la especie humana y acuerda una ‘importancia secundaria a las asociaciones históricas y las formas culturales’”.¹⁴⁵ En mi opinión este mismo núcleo es el que encontramos representado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Al revisar los contenidos de los denominados “derechos humanos” se observa de inmediato que aluden a una serie de consensos propios de un trasfondo cultural occidental caracterizado por el individualismo. No sobra recordar que los derechos humanos se elaboraron mediante la actualización de la revolucionaria e *ilustrada* Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) y la *individualista* Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América (1776).¹⁴⁶

En el elenco de derechos enumerados en la Declaración Universal de 1948 no es posible identificar la pertenencia o identidad cultural como una pieza relevante para los seres humanos. Se maneja a la cultura —como se ha mencionado anteriormente— del mismo modo como se maneja a la religión y en consecuencia como si quedara a discreción del sagrario de la conciencia individual, por ejemplo: “Artículo 18 Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. En el mismo sentido podemos ubicar la libertad de asociación a título de individuos agrupados en asociaciones determinadas: “Artículo 20 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.

145 Kukathas, C. (1992). “Are There Any Cultural Rights?” *Political Theory*, 20, pp. 105-139.

146 “Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad” O bien Artículo 17.- “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización”.

En la Declaración se presupone siempre que el titular de esos derechos humanos es un individuo y nunca una comunidad,¹⁴⁷ pero tampoco se aclara si la comunidad merece una protección en virtud de ser importante para el individuo. Queda completamente oscura la posibilidad de hablar de derechos de grupo y cuál sería la fuente y alcances de semejantes derechos. Por ejemplo en el Artículo 27-1 se nos habla de individuos eligiendo disfrutar o no de la “vida cultural”, sin que quede clara la diferencia entre cultura y bienes culturales: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

Pero sin duda el artículo más encontrado frente a la necesidad de determinar derechos especiales para los pueblos indígenas es el 29. Se reconoce que la persona tiene “deberes para con la comunidad” como condición para “desarrollar libre y plenamente su personalidad”, sin embargo el párrafo 2 del mismo artículo reduce sus alcances a los ya señalados límites del liberalismo: “En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. El artículo posee un indeseable sesgo colonizador y liberalizador en el mismo sentido que anteriormente se ha criticado. Como es expuesto por Kymlicka, los pueblos aborígenes tienen que adoptar estos principios e irse liberalizando.

Sin embargo no habría que suponer que la no adopción de ese catálogo de derechos humanos implica intrínsecamente la negación o la violación de derechos y garantías. No es una cuestión material sino formal. Corresponde a la ideología, los referentes supuestos y las intenciones de quienes redactaron aquel catálogo.

El problema de las identidades culturales es que en cuanto etnicidad se adquieren genéticamente, se trata de identidad-innata, otra parte

147 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano Artículo 2.- “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

es socialmente adquirida y construida, Pérez Tapias con Kroeber le denomina “herencia exosomática”.¹⁴⁸ Ambos componentes de la identidad individual-social no puede ser reducidos a una mera elección individual, ocurrida y ejercida por sujetos adultos plenamente racionales y en un contexto de libertades efectivas, como se deja ver en contra de la ingenua afirmación de Kukhatas: aunque se garantizara la libertad de los individuos para abandonar sus grupos originarios, ¿existen garantías de que serán recibidos en los grupos a los que pretenden llegar? ¿Qué decir de las necesarias políticas de acción afirmativa, es decir, de discriminación inversa en beneficio de personas o grupos en desventaja? Se trata claramente de condiciones antiliberales pero necesarias en función de los objetivos sustantivos de respeto a la dignidad de las personas y aseguramiento de sus capacidades efectivas de elección y desarrollo.

El problema de generalizar los derechos individuales hacia los derechos de asociación o de grupo es que se toma a los colectivos como meros agregados cuantitativos de individuos y no como entidades cualitativamente distintas. Kymlicka reconoce la insuficiencia de los derechos humanos como están formulados y la necesidad de incluir ciertos derechos de grupo. Pero articula su reflexión tomando “el término ‘derechos humanos’ de manera imprecisa. Yo no me refiero a ninguna declaración canonical particular de derechos humanos internacionales, sino más bien a la constelación de derechos individuales y civiles y derechos políticos que están formulados en las constituciones democráticas en Occidente”.¹⁴⁹ Con este giro ya retrocede y pervierte lo que debería reflexionar. Precisamente es la imposición de una forma de concebir los derechos de manera individual y civil, la que imposibilita el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos de grupo.

A continuación nuestro autor analiza de qué manera las políticas de asociación (o asimilación) forzosa han servido para apoderarse de los recursos en poder de las minorías (?) y así debilitarlas. Siempre se usan los derechos de manera que los grupos dominantes consoliden su poder, por ejemplo mediante la migración de colonos.

148 Pérez-Tapias, J. A. (1995). *Filosofía y Crítica de la Cultura*. Madrid: Trotta, p. 22.

149 Kymlicka, W. *Political in the vernacular...*, op. cit., capítulo IV.

Según él, los derechos humanos no son intrínsecamente individualistas sino que su finalidad debe ser evitar la opresión de los individuos por ciertos líderes políticos (“But my guess is that if human rights doctrines are no longer seen as a tool for subordinating one people to another, but rather as a tool for protecting vulnerable individuals from abuse by their political leaders”).¹⁵⁰

Me pregunto cómo podría ser que si unos mismos “derechos” han servido para subordinar un pueblo a otro, ahora puedan servir para evitar la opresión de una cultura sobre otra. Kymlicka reconoce que sería muy difícil el ejercicio de derechos de minorías tales como la autonomía territorial de comunidades dispersas, la autodeterminación legal. También se pregunta qué organismo podría proteger estos derechos y resolver controversias a nivel internacional y local.

Sin embargo “la Corte Suprema Federal históricamente ha legitimado los actos de colonización y conquista que han despojado a los indios de sus propiedades y de su poder político. Se han negado históricamente tanto los derechos individuales y los tratados de derechos indios sobre la base de supuestos racistas y etnocéntricos”. Se trata de una cuestión determinante que evidencia una hipocresía ya que al atribuir la superioridad de los derechos individuales se han negado tanto los derechos de grupo, como los derechos individuales.

5) Tras haber expuesto los últimos cuatro aspectos, conforme a los postulados del multiculturalismo de Kymlicka, se han expuesto las dificultades para satisfacer las exigencias amplias de reconocimiento y protección de los pueblos indígenas en América Latina, la principal de ellas la autonomía, pero también, el autogobierno, el uso y protección de sus lenguas, la protección del medio ambiente y sus economías tradicionales, las costumbres y creencias.

Finalmente, lo que he querido manifestar es la incongruencia y contradicción que existe en el seno mismo del liberalismo. Esas contra-

150 Cfr. *Ibid*, capítulo IV. Los orígenes del liberalismo contienen una justificación: una es la exigencia de que la libertad del individuo en el sagrario de su conciencia sea respetada y se le doten de condiciones para la realización de sus fines de vida buena. Hay otro fin, asegurar que no se dé la opresión de unos hombres por cualquier hombre, que se evite la tiranía. ¿En qué se distingue el argumento de Kymlicka del liberalismo clásico?

dicciones no se habrían destacado tan claramente sin la aportación del canadiense. Al destacarlas el liberalismo tiene que preocuparse sobre su viabilidad y legitimidad política.

¿Cuáles son las fuentes de la universalidad del liberalismo como para que éste se coloque como supremo rector de la moralidad de las sociedades y de la política justa de las instituciones? Encontramos que existe una confusión acerca del verdadero estatus del liberalismo, no queda claro si se trata de un sistema filosófico, de una cultura o incluso si es una étnia.

Parece obvio, al revisar sus antecedentes históricos, concluir que el liberalismo es una corriente de filosofía política (al menos así lo definió Kymlicka), en tal caso, como toda doctrina filosófica se trata de un sistema finito, relativo, falible y de validez limitada. ¿Cómo podría cimentarse un orden social universalmente válido, susceptible de imponer su soberanía jurídica sobre culturas y poblaciones diferentes? Al proceder de esta forma, los liberales obran de manera dogmática y autoritaria, actuando en contra de sus propios postulados y debilitando su sistema. En ese sentido la única manera de ser prácticamente liberal es no siéndolo en la teoría.

Si consideramos que el liberalismo es una cultura, entonces lo colocamos en el mismo lugar en cuanto a valía y dignidad entre las otras culturas. Durante mucho tiempo se ha creído que existen culturas superiores y otras destinadas a la desaparición, indudablemente que esa mentalidad es propia del imperialismo y obedece a las peores tradiciones autoritarias de la humanidad. Se trata de una mentalidad incompatible con los postulados teóricos del liberalismo. En este sentido la única forma de ser liberal teóricamente es no siéndolo prácticamente. Como parece ser que Kymlicka no aprobaría (explícitamente) un neocolonialismo (cultural) se les impone la necesidad de reconocer la superioridad del liberalismo con base en factores metafísicos, es decir a la propia naturaleza del ser humano y de las instituciones sociales. Sin embargo, este paso al esencialismo resultaría inaceptable, como Rawls mismo afirma, ya que su teoría es “política, no metafísica”.¹⁵¹ Ese paso, nos regresa a la posición de una filosofía política relativa entre otras.

151 Cfr. Su artículo “Justice as Fairness: Political not Metaphysical”. (1983). Publicado en 1985 y su libro *Political Liberalism*, op. cit.

Queda igualmente expuesta la posibilidad de que el liberalismo sea una *étnia*, posiblemente la denominada WASP. De este modo, o colocaríamos a esta *étnia* en un lugar relativo en el concierto de todas las etnicidades humanas o reconoceríamos la superioridad de la primera sobre las segundas. Ya que ambos aspectos de esta dicotomía son inaceptables en este sentido el liberalismo sería imposible tanto práctica como teóricamente (respectivamente).

Como se deduce de lo expuesto, se juega con la ambigüedad respecto a la naturaleza de los derechos individuales, ya que no son producto de la naturaleza humana (Rawls) sin embargo sí son generalizados por Kukhatas como imperio para todos los individuos, dado que respetan su derecho y *naturaleza* incluso Kymlicka cae en este colonialismo cultural al asumir que los derechos de grupo están limitados por ciertos derechos individuales absolutos. Las sociedades multiculturales acuerdan o quedan sometidas por un mismo régimen jurídico, que por lo tanto debe quedar justificado. ¿Pero cuál será el sustento de ese aparato jurídico?

Si se asume que se impone el liberalismo como la regla políticamente acordada por la mayoría entonces tiene que ser justa en su trato a las partes aceptantes, lo que no sucede cuando, con mayor o menor énfasis se postula la convergencia cultural, o quizá más claramente, la unificación jurídica de las culturas en virtud de una pretendida superioridad intrínseca del modelo liberal, moderno, democrático y político de derechos individuales, que sólo respondería a la cosmovisión Weberiana,¹⁵² que anula la posibilidad de un multiculturalismo.

La única justificación que queda es porque se toma al liberalismo como la mejor representación y defensa de los derechos individuales entonces se acepta la realidad de que existe una raíz metafísica y no política de los derechos humanos.

152 “El hijo de la moderna civilización occidental que trata problemas histórico-universales, lo hace de modo inevitable y lógico desde el siguiente planteamiento: ¿qué encadenamiento de circunstancias ha conducido a que aparecieran en Occidente y sólo en Occidente, fenómenos culturales que (al menos tal y como tendemos a representárnoslos) se insertan en una dirección evolutiva de alcance y validez universales?” Weber, citado por Pérez Tapias, *op. cit.*, p. 24.

8

Capítulo

Conflicto de intereses, cambio e
innovación en las organizaciones

El objetivo de este capítulo es hacer una revisión del conflicto de intereses desde la teoría de sistemas de J. Gharajedaghi, así como el enfoque dado a la Gestión Estratégica por Abraham Nosnik y la Ética Material de los Valores de Max Scheler. El conflicto de intereses aparece en todas las relaciones humanas aun cuando estas parecen ser las más armoniosas. Sin embargo) el ámbito en el que analizaremos este fenómeno será la Organización considerada como una forma de coordinación social para la realización de fines, pudiendo tratarse de una empresa privada o una entidad pública.

La cuestión de los fines de inmediato se desdobra en varias dimensiones, todas ellas conflictivas en virtud de los intereses a los que responde:

- 1) La coordinación interna de la organización, esto es, la coordinación de los fines de las partes en beneficio del fin del todo.
- 2) En segundo lugar, está la coordinación de los fines de las partes entre sí, lo que da lugar a innumerables fricciones entre los miembros de la organización.
- 3) Finalmente está el nivel de coordinación de la organización con el entorno social e incluso ecológico que le corresponde, Nosnik propone un cuarto nivel de coordinación del todo con su fundamento último, aunque considero que este nivel está implícito en el tercero.

La gestión es un medio para lograr que los recursos se transformen en capitales, en ese sentido, la gestión tendrá por objeto lograr la coordinación entre estos diferentes niveles.

De acuerdo a la teoría de sistemas o de pensamiento sistémico expuesta por Nosnik una cuestión por resolver será el mecanismo por el cual habrá coordinación en un sistema, esto es, si habrá autoridad o si la coordinación será automática, si se pasa de la jerarquía a la red. Me parece que la dificultad y profundidad contenida en esta cuestión merece un estudio minucioso, que por el momento excede también

los objetivos de este trabajo, mediante conceptos como: autonomía, autómatas, homeostasis, principio cero de termodinámica, primera ley de termodinámica, entropía, etc.

La necesidad de estudiar el papel del conflicto de intereses en la organización surge naturalmente del interés de que la actividad empresarial y económica en general ocurra de manera sustentable, considerando la relación que debe haber entre eficacia, eficiencia y el impacto social. Para empezar hay que ver a la organización como un sistema local anidado en un sistema que es global en dos sentidos como mundo social y como nicho ecológico. Todavía es posible considerar que está anidado el mundo en un sistema cósmico.

Nosnik enseña que el sistema como tal tiene una relación con su medio ambiente, esta relación es de tensión y oposición, pero también de intercambio. Existe competencia por los recursos de manera que el medio ambiente frena el despliegue de la capacidad del sistema, de manera que si dicha resistencia es vencida, entonces el sistema ocupa un lugar en el ecosistema, posee su propio nicho. Lograr la adaptación del sistema a su ambiente es resultado complejo de la generación de valor, considerando también la contaminación y costo de tal producto.

La presión, la fricción¹⁵³ y la resistencia son efectos de la relación excluyente entre dos cuerpos físicos. Por analogía se aplican estos conceptos para representar ciertas características de las relaciones humanas. La presión y la fricción indican que el estado natural de reposo y estabilidad tiende a mantenerse a menos que sea perturbado por algún factor, que es externo (aun cuando se verifique en el interior del agente, ya que se produce por tensión o inestabilidad en su situación respecto al entorno). La resistencia al cambio, cuestión que ocupa mucha atención de la literatura de negocios puede ser considerada meramente como la oposición de dos o más. Hegel nos hace ver que cuando uno de estos contactos ocurre, la multiplicidad desaparece, aquellos pasan a ser uno sólo en cuanto objetos de un proceso dinámico.

153 Hagel, J. y Seely, J. (2005). "Fricción productiva: cómo las relaciones difíciles pueden acelerar la innovación". *Harvard Business Review Latinoamérica*.

Entender la fricción de esta manera permite superar el modelo simplificado y mecánico de objetos pasivos y carentes de propósito, permite dar un paso adelante hacia la concepción de lo que Popper denomina “Mundo 3”, es decir, de las relaciones humanas libres y creativas.

La ética es la disciplina privilegiada para entender esta fricción y articularla de manera constructiva para la realización de los fines más elevados y trascendentes. La ética es el arte de movilizar la libertad con propósitos y no al azar. Como propone Nosnik con la menor violencia y aprovechando mayormente la productividad del conflicto.

1. De la ética al choque de valores

Defino la ética desde una base ontológica y por lo mismo macro-sistémica que entiende que todo ser es dinámico, que el carácter de su dinamismo es la perfección del ser, que la perfección del ser como proceso implica una ordenación racional y eficaz de medios y fines, que por lo tanto consiste en la el recto orden de los medios al fin último del hombre. Reconozco que esta definición es antropocéntrica sin que por ello desconozca, sino al contrario asuma que el ser humano se encuentra en tendencia y trazado por las relaciones con el resto del ser: no viviente, viviente y espiritual.

La ética está lejos de una bipolaridad quirúrgica que permitiera distinguir (como muchos quisieran, por mayor comodidad y tranquilidad) el bien del mal, sin considerar la complejidad y ambivalencia implícita en todos los entes y sus relaciones en cuanto medios ordenados metafísico-teleológicamente.

En virtud de lo anterior, podemos decir que hacemos ética para:

- a) Conocer mejor la realidad en cuanto a qué perfecciona a las cosas en el orden individual y sistémico. Este conocimiento adquiere el carácter de deber-ser o bien.¹⁵⁴ [Dimensión teórica]

154 Al bien también le llamaremos verdad práctica. Habría que distinguirla de la verdad teórica. No es lo mismo lo que es, que lo que debe ser. Lo que es, incluye al crimen, la mentira, etcétera y aunque es una realidad no corresponde a una verdad práctica, término que reservamos sólo para aquello que debe ser: la honestidad, la verdad, etcétera. El conocimiento de la realidad —que incluye

- b) La capacidad de realizar juicios prácticos que permitan responder qué debe hacerse para lograr los mejores fines, conforme a las circunstancias vigentes. [Dimensión teórico-práctica]
- c) El ordenamiento de la voluntad hacia esos fines (los mejores) mediante el adecuado uso de los recursos y medios disponibles. [Dimensión práctica]

A continuación iremos al escenario real en el que se desenvuelve la ética. Se trata del problema ético. Con frecuencia oímos hablar de lo importante que es reconocer el bien y el mal, se nos invita a “hacer el bien y evitar el mal”. En realidad nadie puede hacer el mal... es decir, siempre actuamos persiguiendo fines y para eso usamos medios (más o menos) eficaces. Pongamos un ejemplo sacado de Bartlett y Ghoshal: El modelo estrategia-estructura-sistema estaba preocupado en la realización de los fines de la empresa entendiendo que existía un camino privilegiado (estrategia) para ello, de manera que debía evitarse tanto como fuera posible la desviación, de ahí que “con el objetivo de hacer a la gente consistente, confiable y eficiente como las máquinas que manejaban, los managers tomaban a sus subordinados poco menos que otro factor de producción. En este contexto, los managers diseñaban sistemas, procedimientos y políticas que deberían asegurar que todos los empleados se conformaran al estilo de la compañía (*The Company Way*)”.¹⁵⁵ Un ejemplo de este comportamiento fue *Westinghouse Electric Corp.* empresa que diseñó sistemas de gestión que impedían las relaciones, estableció sistemas de información que recopilaban datos de los niveles bajos de la empresa y los iban subiendo hasta el gobierno central. Esta opción deriva en que los costos económicos y de tiempo que implican semejante sistema de recolección, análisis y transporte de datos a través de la línea de mando comienzan a ser más altos que los beneficios derivados de poner a disposición de los altos ejecutivos dicha información.

La definición estricta de los fines de la organización es una acción racional que busca el cumplimiento de sus fines, sin embargo, la ri-

males morales— es por lo tanto la verdad teórico-científica.

155 Bartlett C. y Ghoshal S. “Beyond Systems to People”. (1995). *Harvard Business Review*, p. 28.

gidez en este comportamiento puede derivar en deseconomías que demuestren la incongruencia de los medios a los fines y por ello, impliquen el cambio, la búsqueda de medios nuevos, más eficaces y/o más eficientes para lograr los fines.

Las situaciones de decisión en las cuales tenemos que tomar decisiones como gestores en la inmensa mayoría de los casos no pueden ser identificadas fácilmente sólo como malas o buenas moralmente. Por eso, como señala Drucker “son los momentos más solitarios”. Tenemos diversos limitantes. Uno es el de la información, frecuentemente no contamos con toda la información necesaria para determinar si una acción será buena moralmente: como ejemplo está la comercialización de alimentos transgénicos; no hay pruebas de que sean nocivos para la salud, pero no podemos estar seguros, por eso ¿deben o no comercializarse? Otra limitante es la ambivalencia de la acción, que es benéfica para un agente pero perjudicial para otro, por ejemplo el costo de un tratamiento médico encarece la salud para el enfermo, pero permite que el médico trabaje en mejores condiciones: qué hay que hacer, ¿abaratarse los servicios aun perdiendo calidad o mantenerlos caros aunque el público no pueda acceder a ellos?

Un par de limitantes más son las consecuencias, ya sean imprevisibles o previsibles. En el primer caso, una persona quiere actuar bien, pero teme que su acción produzca resultados malos. ¿Deberá correr el riesgo?

Las consecuencias previsibles no son más fáciles de manejar. Una acción claramente buena, puede venir acompañada de un efecto malo. ¿Deberíamos dejar de actuar, ya que sabemos de ese efecto malo? Por ejemplo: las implicaciones de un proceso de cambio en una empresa para asegurar su existencia implica, por ejemplo reestructuración y reducción de personal. ¿Debería preferirse mantener las condiciones inalteradas aun a sabiendas de que la empresa corre riesgo de extinguirse?

Este tipo de situaciones son el objeto concreto y verosímil de la ética. La realidad no es blanco y negro, bien y mal, sino que está plagada de matices y facetas que deben ser estudiadas, reflexionadas y esclarecidas para poder responder qué debe hacerse.

Todas estas situaciones constituyen el problema ético y son caracterizadas por Nosnik como la necesidad de crear el mayor valor posible, destruyendo el menor valor posible. La referencia sobrepasa ampliamente el concepto contable de maximización de beneficios y de minimización de costos. Comprehede el amplio conjunto de relaciones en el que se encuentran las decisiones prácticas. Considero que válidamente se podría definir a la ética como la ciencia del costo, porque afronta conscientemente la necesidad y legitimidad de los costos o destrucción de valor en aras de los bienes o generación de valor. De esto me parece que se impone la necesidad de desarrollar una filosofía del costo.

A la característica que consiste en la ambigüedad o polisemia de los actos humanos le llamamos dilema ético o moral.

Un **dilema ético** consiste en una situación en la que se deben perseguir dos objetivos, los cuales son éticamente buenos en lo particular, pero que no pueden ser realizados o maximizados en conjunto.¹⁵⁶ En esta situación nuestro objetivo es lograr un equilibrio óptimo del conflicto entre diferentes bienes, dado que todos éstos deben ser perseguidos pero tomados en conjunto no pueden ser maximizados.

Según Tomas Green hay dos condiciones del mundo real que explican por qué ocurren estas situaciones dilemáticas. Una es la escasez de satisfactores. Por alguna razón, desconocida para el ser humano, los bienes materiales son insuficientes para satisfacer todas las aspiraciones humanas. Habría varias formas de evitar este problema, una sería reducir las aspiraciones humanas, ya fuera porque optáramos por autosacrificarnos o porque nos disciplináramos férreamente al conformarnos con menos.

Thomas Green observa que no hay ninguna solución técnica que nos responda cómo resolver estos dilemas o cómo equilibrar los bienes en conflicto. Los problemas éticos son problemas prácticos, no teóricos.

«En estos días —cuando el regreso al paraíso parece a menudo ser visto como una dificultad técnica que pronto puede ser superada— es fácil imaginarse a alguien diciendo: «si tenemos una metodología sofisticada y la información suficiente, entonces podremos responder

156 Green, T. "Policy Questions". (1994). *Education Policy Analysis Archives*, 2(7).

cualquier dilema que se nos presente»¹⁵⁷ Quien piense así, comete un grave error, pues toma el dilema como un problema teórico y no como es, un problema práctico.

Esta nota es crucial, pues significa que los dilemas se presentan en todas las dimensiones profesionales, en las decisiones personales —parezcan o no problemas éticos— y la convivencia social y los negocios.

2. El conflicto de interés desde la perspectiva del propósito

Bartlett y Ghoshal proponen una perspectiva nueva para comprender la Alta Gestión. Parten de un diagnóstico de la situación dominante desde los años cincuenta bajo el modelo de las tres eses (en inglés: *structure, strategy, system*): estructura, estrategia y sistema. La división de la empresa en secciones aisladas, con actividades rutinarias, con poca creatividad y poca comunicación son características de este modelo, diseñado para que los empleados no se alejen del modelo trazado por la dirección. Prevalecía el temor a la libertad y la individualidad por lo que se reducían el potencial riesgo de los individuos haciendo de las personas parte intercambiables.

El modelo de las tres eses se agotó. Muchos cambios han ocurrido por lo que el modelo ha tenido que dejar su lugar a uno nuevo. Actualmente se requiere de muchas habilidades y un ambiente de alta competencia entre las empresas.

Ahora se requiere del manejo efectivo de procesos más que de una estructura formal. También se señala el aumento del costo de los sistemas de información y de control, al punto de hacerlos antieconómicos. El mercado actual requiere que se desarrollen capacidades y que se favorezca la empresa y la innovación.

El nuevo modelo de gestión o de las tres pes: proceso, propósito y persona (*process, porpouse, person*), está más acorde a las necesidades actuales, descansa en la promoción de procesos con propósitos, la comunicación y la inventiva entre los trabajadores; confía en la libertad

157 *Idem.*

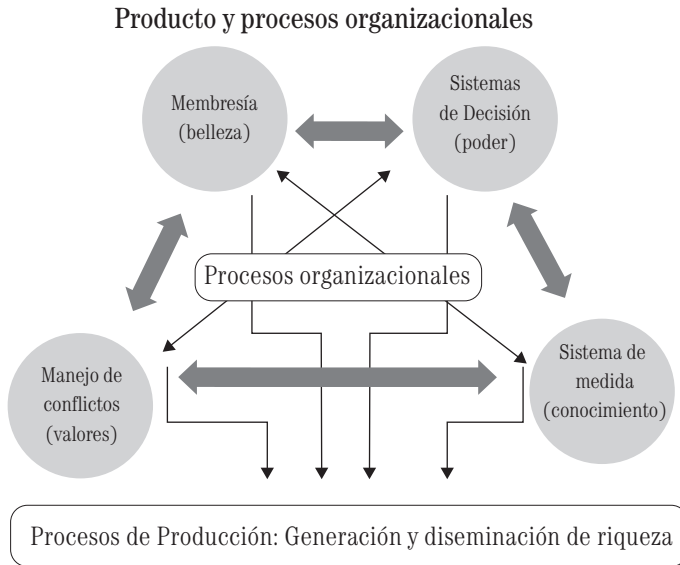
y flexibiliza sus estructuras; permite un mayor flujo de información y favorece que las personas se sientan partícipes de la organización.

El cambio de modelo apunta a un mayor humanismo que el primero, también permite reconocer y aprovechar la voluntad de los trabajadores. Es sin embargo muy limitado, por lo que no todos respaldan este cambio de enfoque, ya que no rompe con los criterios de racionalidad que justifican un cierto tipo de negocio.

Me parece que se espera creatividad de los miembros de la empresa para que aporten ideas originales que permitan nuevos productos a la empresa. Se espera de los miembros comunicación para que la dirección y adaptación de la organización sea más rápida, eficiente y eficaz de manera que se asegure un determinado estándar de producción. También se espera de los empleados que sientan afinidad con los propósitos colectivamente formulados para la organización, ya que de este modo, habrá menor fricción en la operación. En todos los casos, el fin y criterio sigue siendo el mismo, asegurar la posición de la empresa como entidad productiva y lucrativa. ¿Debería ser de otro modo? Gharajedaghi mismo define “la función principal de un negocio, por supuesto, es producir producto —esto es, en términos más generales, generar y diseminar riqueza”.¹⁵⁸ ¿De qué manera podrían cumplir estos fines, si es que pueden hacerlo?

158 Gharajedaghi J. (2006). *Systems Thinking: managing chaos and complexity*. Amsterdam: Elsevier, p. 58.

Figura 26.



Fuente: Gharajedaghi J., *Systems Thinking: managing chaos and complexity*, p. 58.

La crítica invita a pensar los fines de la organización por encima del plano inmediato, local y monovalente de riqueza. Como oportunamente señala Nosnik, el reto de la organización es generar valor, no mera riqueza.

No queda claro, después de la lectura de Bartlett y Ghoshal si el modelo de las tres pes es adoptado porque es cualitativamente mejor al de las tres eses o sencillamente porque es cuantitativamente mejor, es decir, es más económico. No queda claro qué pasaría si se descubriera que en condiciones nuevas, es mejor el control y la programación rígida. Qué pasa con la automatización de ciertas líneas de producción, ¿no es ese un signo categórico de que los modelos de las pes o las eses son contingentes? En el nivel de funciones mecánicas en el que las personas son prescindibles) de hecho, las personas desaparecen y sobreviven en la empresa las áreas de diseño, innovación, marketing, etc. que no se pueden automatizar, creo que esa podría ser una explicación. No hay realmente un cambio de modelo, sino que ambos modelos existían desde los años cincuentas y sencillamente el de las eses, ha desaparecido, dejando sólo al de las pes.

Destaca el señalamiento de Gharajedaghi de que estos procesos están dirigidos por valores y de su configuración resulta la cultura de una organización. No ahonda de manera directa en la fuente de estos valores. Es posible colegir que la fuente está en la proactividad de ir a un fin último que, como señala Aristóteles y se explicó al inicio de este trabajo, circula de manera transversal, implícita y necesariamente por todas las acciones y elecciones. El encuadramiento o la interpretación del simplificado modelo medios-fines se reconoce ya que la “Elección implica la habilidad y el deseo de crear un futuro y la habilidad son los medios potenciales para controlar, influenciar y apreciar los parámetros que afectan al sistema”.¹⁵⁹

Hay una sutileza, si enfocamos la cuestión del origen de esos valores desde la perspectiva fenomenológica de Scheler: es la cultura de la organización la que determina los valores. Es en dicha cultura — como mundo de la vida o *lebenswelt*— donde se dan las vivencias que revelan los valores. Este enfoque permitiría explicar mejor la problemática del paso del modelo estructura, estrategia, sistema al modelo propósito, proceso y persona. Los valores son los mismos, al menos el valor último de rentabilidad del negocio, pero la jerarquización de otros valores es la que cambia.

Consideremos, en cambio, las **dimensiones del sistema** propuestas por Gharajedaghi. De manera general se nos explica que existen dos grandes divisiones de los sistemas sociales:

Reactivas: Son respuestas a los problemas de la vida social. Existen cinco dimensiones naturales de la problemática social: económica, científica, estética, ética y política.

Proactivas: Consisten en la búsqueda del bien último. Russell Ackoff identifica cuatro clases de actividades que son individualmente necesarias y colectivamente suficientes para alcanzar la “omnicompetencia” ideal:

- Plenitud o función económica
- La persecución de la verdad o función científica.

159 Gharajedaghi, *op. cit.*, p. 56.

- Bien o función ético-moral.
- La belleza o función estética.

Gharajedaghi incluye una quinta actividad:

- Poder o función política (poder para hacer, libertad y posibilidad de elegir).

Es evidente la relación de estas dimensiones con las que propone Aristóteles en el libro I de la *Ética a Nicómaco* (y que Gharajedaghi menciona más adelante).

Estas dimensiones son aplicadas por nuestro autor a las organizaciones sociales y empresariales a las que represento como en la figura 26. El diagrama ilustra en primer lugar que el objetivo de la organización es el producto y que para alcanzarlo se vale de las cinco dimensiones, consideradas aquí como procesos. Estos son recíprocamente interdependientes.

Figura 27. Cuatro Tipos de Relaciones

		Fines	
		Incompatibles	Compatibles
Medios	Compatibles	Coalición	Cooperación
	Incompatibles	Conflicto	Competencia

Fuente: Gharajedaghi, p. 68.

Los conflictos de interés son ubicados por Gharajedaghi en dos dimensiones: la de la membrecía y la de la gerencia. El contexto que permite los conflictos de interés es la naturaleza multi-mente (*multi-minded*)¹⁶⁰ del sistema. La membrecía en un sistema de esta naturaleza requiere que cada miembro tenga un rol, sentido de pertenencia y compromiso para participar en el futuro del grupo.

160 Gharajedaghi define el sistema multimente como la “asociación voluntaria de miembros con un propósito”. p. 67. Podría considerarse que existen diferentes intelectos capaces de representarse al sistema e incluso representarse su posición en el sistema. La definición hace hincapié en la existencia de miembros con voluntades ordenadas a propósitos. Naturalmente de ello se sigue que los propósitos podrían ser totalmente convergentes, parcialmente convergentes o totalmente divergentes.

El principal obstáculo para el desarrollo de los sistemas es el mal funcionamiento de uno o varios de estos procesos. Si consideramos el sistema con relación a sus componentes o a la relación de los componentes entre sí, es posible establecer la figura 26, en la que se representa la posible convergencia o no entre los fines y los medios en el sistema.

El autor identifica que como resultado de la relación Medios-Fines, cuando éstos son compatibles surge la cooperación. Si los miembros del grupo tienen entre sí fines compatibles pero sus medios son incompatibles, entonces surge la competencia, que implica que las partes obtienen cierto nivel de utilidad. Según él, cuando los medios son compatibles pero los fines no, surge la coalición, que es una cooperación en una primera etapa, pero seguida de conflicto cuando se acercan al momento de los fines. El conflicto comporta la reducción de las utilidades esperadas para los otros y por ende, para todos.

De los cuatro tipos de relaciones se derivan también distintos resultados para la organización, pudiendo ser estos ganar/ganar, perder/perder o la mezcla ganar/perder. Gharajedaghi nos invita a abandonar los modelos perder/perder y cambiar el conflicto por la competencia, y la consecución de objetivos de más alto nivel.

Las propuestas de Bartlett, Ghoshal y Gharajedaghi son convergentes en el hecho de que proponen manejar los conflictos en la organización desarrollando el sentido de pertenencia e involucrando a los individuos en la búsqueda del fin de la organización o sistema. El cálculo social debe introducir criterios que distribuyan de mejor manera la riqueza entre los diferentes objetivos en niveles distintos del sistema. Gharajedaghi ofrece dos ejemplos: el costo ambiental resultante del consumo de recursos escasos para un proceso productivo debe compensarse mediante el traslado de parte del producto. El empleo no sólo debe considerarse como costo sino al mismo tiempo como costo y como producto.¹⁶¹

La propuesta de estos autores es importante y sólida bajo el supuesto de que nos encontramos ante sujetos que son racionales y que son

161 Popper, K. (1986). *El universo abierto: un argumento en favor del indeterminismo*. Madrid: Técnos, p. 148, (las cursivas son propias de Popper).

Cfr. Gharajedaghi, *op. cit.* pp. 77-78. Bartlett, C. y Ghoshal, S. (1995). "Beyond Systems to People". *Harvard Business Review*, p. 36.

capaces de sintonizar su voluntad de manera coherente en función de fines conocidos o figurados y voluntariamente elegidos.

Existen, sin embargo, al menos dos enormes limitantes o condicionamientos a dicha propuesta: en primer lugar está la libertad y en segundo lugar está la afectividad. Ambas sacuden la regularidad cronométrica del mundo racional haciendo que la conducta y las elecciones se tornen indeterminadas (al menos en cierta medida) e impredecibles como las nubes.

Respecto a la libertad me parece determinante recordar de qué manera Karl Popper trasciende primero el determinismo físico mecánico (mundo 1) para explicar la emergencia de la conciencia (mundo 2), pero incluso trasciende el indeterminismo (mecánica cuántica) para explicar la emergencia de la conciencia y de la libertad creadora (mundo 3). “Porque lo que queremos entender no es sólo cómo podemos actuar *impredictiblemente y de una forma fortuita*, sino cómo podemos actuar *deliberada y racionalmente*”.¹¹

A cualquier modelo de gestión le debe importar no asumir que con información y comunicación suficiente será posible alinear la voluntad de los miembros de la organización con los fines de la misma, sino reconocer que los miembros poseen libertad y que por lo tanto la única manera de involucrarlos en una tarea común es 1) que reconozcan como bien un o unos mismos objetos 2) que acepten perseguir ese objeto como fin asumiendo los costos que esto puede representar. Este proceso será analizado como materia de la sindéresis.

La segunda vertiente que queremos desarrollar tiene que ver con la vivencia del bien como valor, que implica encontrar nuevos elementos, no racionales, sino creativos y afectivos, de ahí la relevancia de acudir a la ética material de los valores de Scheler.

3. La sindéresis como base del manejo de conflicto de intereses

Hasta este punto he expuesto qué entiendo por ética y de qué manera trata acerca del bien, es decir, aquello que satisface la finalidad (última) tanto del hombre individual como de la sociedad. He expuesto de qué manera el bien está presente como aspiración en todos los

ámbitos de la vida humana, ya que es una estructura básica de todo sistema. Al analizar la forma en que puede ocurrir el conflicto de intereses descubrimos que la racionalidad es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la coordinación de voluntades y por lo tanto, de articular fines comunes. A continuación quiero desarrollar la cuestión de cómo elegimos el bien de manera que demos luz al menos a una faceta del problema de coordinación, si acaso los individuos pueden conocer y convenir sobre un bien como fin o como medio. Para ello emprenderemos un estudio de la sindéresis como base de la elección por el bien.

Se le llama sindéresis a la “discreción, capacidad natural para juzgar rectamente” (*cfr.* Diccionario de la Real Academia de la Lengua). El concepto es de origen medieval¹⁶² y se refiere a un hábito natural, es decir, innato, que inclina nuestra voluntad a la realización del bien. Si lo tuviéramos que definir en términos kantianos diríamos que es una condición formal y a priori de toda elección y acción voluntaria.

Es necesario introducir el concepto de sindéresis para entender las fuentes del conflicto de intereses. Tomada de manera particular cada elección, acción o curso de acción está necesariamente orientado por la búsqueda del bien. La razón de esta propensión ordinaria es el dictado de la razón práctica que pone como su objeto el primer principio general de la acción, Esta propensión es la sindéresis. La sindéresis como a priori hace que el primer principio práctico, haz el bien y evita el mal, pase de ser una condición formal y se convierta en objetiva: tal acción es buena por eso la hago.

La realidad del mal moral y el crimen confrontan la noción de sindéresis, ya sea porque en realidad el bien no se puede conocer¹⁶³ o que el bien no existe de manera objetiva sino relativa,¹⁶⁴ todavía cabría una tercera posibilidad: que el bien pueda ser conocido pero la voluntad

162 Aparece en el comentario de Tomás de Aquino sobre el libro de *Proverbios* (*Scriptum super Sententiis*, de 1256), también en las *Quaestiones Disputatae de Veritate* y en la *Summa Theologiae* (parte 1, cuestión 79, artículo 12).

163 Pirrón de Elis, *cfr.* Eusebio de Cesarea, *Preparación evangélica*. XVI 18, 27.

164 Trasímaco, Protágoras y Calicles se pronuncian a favor del relativismo. *Cfr.* Platón, *La República*, 338c. Georgias 482-484. Teeteto 166-167.

no pueda alcanzarlo.¹⁶⁵ Más que cualquiera de estas posibilidades el problema pone de manifiesto que ninguna acción debe ser entendida como buena o mala de manera particular sino de manera compleja y relacional, como parte de una red de relaciones que verifican un bien de manera mucho más general.

a) El conocimiento

La base de toda elección y decisión es el conocimiento. No es posible elegir lo que no se conoce, por lo que intuitivamente sabemos que una buena decisión depende de conocimiento suficiente y verdadero, sin embargo esto puede ser un tanto engañoso, pues frecuentemente nos percatamos que nos equivocamos en una decisión que al parecer estaba bien fundamentada.

Entre las razones por las que falla nuestra decisión están: el que creemos que algo es bueno o mejor de lo que en realidad es; que nos guiamos por nuestras impresiones y estas son infundadas. Generalmente juzgamos de manera muy parcial de modo que los bienes son aparentes y cuando entran en un marco de relaciones complejas e interdependientes se muestra su limitación e ineficacia.

Por estas dificultades muchos investigadores a lo largo de la historia se han dedicado al estudio del intelecto humano, sus características y el proceso de conocer. Aquí no vamos a entrar en el tema, pues es extenso y no corresponde al objeto de este trabajo. Partiremos de los siguientes supuestos:

- El intelecto humano siempre se ocupa de objetos conocidos (piensa en ellos).
- Los objetos sólo pueden ser conocidos por las cualidades que poseen y que los definen, a éstas se les llaman *perfecciones*.
- El intelecto compara entre las cualidades (perfecciones) que definen al objeto en cuanto lo que es, por ejemplo, lo que hace que un automóvil sea un automóvil y compara el modelo ideal con un objeto real.

165

- El intelecto juzga o valora la adecuación entre objeto ideal y real y concluye: *es bueno o no es bueno*.

b) El objeto de elección

Una vez que el intelecto estima la adecuación de un objeto real con su modelo ideal, entonces motiva a la voluntad a buscar eliminar la separación entre ambos. Adoptar las provisiones que transformen la situación actual en el objeto ideal, en ese sentido se colocaría la definición de Wilfrido Lozano para quien la misión es el rumbo para llegar a la visión.

Llamamos **intelecto práctico** a aquel que nos indica qué es necesario y cómo lograrlo en función de nuestros fines. El intelecto práctico está a medio camino entre la inteligencia pura y la acción pura. **Mira a dónde debe dirigirse la acción y entonces mueve a la voluntad para que actuemos haciendo todo lo necesario para alcanzar un fin.**

El objeto del intelecto práctico siempre es el bien conocido.

c) Cómo y en virtud de qué se elige

Siempre se elige y se toman decisiones buscando el bien que se necesita o se cree que conviene. Jamás se elige pensando en el mal, es decir, *nuestro mal*. Es imposible que alguien quiera el mal para sí mismo. Cuando se busca perjudicar al otro haciéndole un mal, el criminal cree que está logrando un bien para sí (está juzgando conforme al bien aparente descontextualizando las relaciones en las que se encuadra él mismo y su acción).

Son importantes las cualidades que posee el objeto que se pretende elegir. El intelecto por su parte debe saber descubrirlas, tanto en lo teórico como en lo práctico. Ambos trabajos requieren estudio y ejercicio, pues aunque se poseen naturalmente, no se desarrollan sin estudio y repetición.

El bien es el objeto propio de la voluntad. La voluntad sólo puede moverse si es movida por el bien que descubre el intelecto en los objetos.

En el caso de las entidades no inteligentes, la definición del objeto de la voluntad les es extrínseca. Consideremos dos casos: uno es el de la máquina que es heterónomamente ordenada a cumplir determinadas funciones, mediante acciones en las que no existe deliberación, definición de bienes y en consecuencia, la voluntad es extrínseca. La voluntad de la máquina es la de su fabricante que la utiliza como herramienta. El segundo caso es el del ser viviente, que posee una finalidad e incluso la capacidad de adaptarse evaluando entre opciones para asegurar su sobrevivencia y la de su especie. No obstante el razonamiento tampoco le es propio sino que le viene de la programación genética o instintiva de la que no puede apartar su conducta. Existe por lo tanto una voluntad en aquel que hizo al viviente para cumplir determinados fines. Los fines del viviente son individuales (sobrevivencia, placer y reposo) y genéricos (reproducción, adaptación, evolución).

d) Libertad y determinación

Si el bien es el objeto propio de la voluntad, debemos preguntarnos de qué manera se relaciona con la libertad.

No dudamos de la existencia de la libertad, ese es un falso problema. Algunas personas creen que el hecho de que haya determinaciones sociales, culturales, económicas, psicológicas, históricas, etc., anulan la libertad. Sin embargo, el pensador ético, no puede aceptar semejante posición, por el contrario, aunque son muchos los condicionamientos de la voluntad, éstos no determinan de manera absoluta la voluntad en una persona “normal”.

El ser humano, en cuanto racional, es capaz de identificar sus propios fines y trazarlos en una jerarquía. Así, identifica qué necesita primero, qué después, etc., hasta llegar a su fin último. El hecho de que el ser humano reconozca la jerarquía de sus fines, le permite sacrificar una meta intermedia, para alcanzar una meta superior.

La libertad nos permite trazar una ruta en el camino a la realización personal. Los bienes conocidos son colocados en determinado orden, gracias al ejercicio de la libertad. El ser humano **puede y debe** elegir de entre los infinitos bienes/fines posibles, los superiores. La libertad

permite colocar en un orden incongruente los bienes/fines, dándole mayor importancia a cosas que no la tienen, a veces tratamos de saltar etapas o forzar resultados.

Una elección racional es aquella en la que elegimos de entre dos bienes, el superior. Si la superioridad del bien es de carácter moral, ésta es una elección buena. Si se elige el inferior de entre dos bienes es mala; en este caso enfrentamos también un problema de irracionalidad. Todas las elecciones implican un costo, no obstante la relación entre el bien querido y el costo que hay que pagar por él tiene que ser positiva, de lo contrario hablamos de una acción mala, el bien obtenido es inferior en utilidad al mal ocasionado, hay como se ha dicho una destrucción de valor.

Como se indicó anteriormente, la mayoría de las veces nos encontramos en cierto dilema ya que un mismo objeto es bueno y malo al mismo tiempo por distintas razones. En estos casos es importante determinar una regla de decisión y los intereses por los cuales elegimos entre bienes.

El **conflicto de intereses** aparece entonces como la primera y la segunda ampliación en nuestra visión de las relaciones en las que se encuadra nuestra elección del bien. Una primera ampliación ocurre en el conflicto de intereses al interior de la propia conciencia del sujeto, la segunda ampliación es la que aparece cuando entran en conflicto las preferencias de varios sujetos que deben interactuar para alcanzar un bien común. En principio) el problema de coordinación de intereses es propuesto de manera simplificada por Max Weber y) posteriormente, por Milton Friedman, quienes consideran que las decisiones son adoptadas por individuos egoístas y maximizadores, abarcados en último término por la mano invisible del mercado que orienta los equilibrios. El ejemplo del conflicto es la violación a las condiciones de consistencia, transitividad y reflexividad establecidas por el (teorema de Condorcet y analizadas en el Teorema de Imposibilidad de Arrow.

El teorema de Arrow y el dilema de Condorcet indican que los bienes pueden ser jerarquizados en una línea de preferencias tal que $a > b > c > \dots > n$. Se sigue que cualquier bien que esté por encima de otro cualquiera reporta mayor utilidad. El teorema de Arrow exige que

haya consistencia y transitividad en las preferencias. No obstante la experiencia nos revela que constantemente las personas y las sociedades nos enfrentamos a preferencias inconsistentes e intransitivas, tales que, $a > b > c > a > b$ por ejemplo. El hecho es que los bienes son “catalogados” o jerarquizados obedeciendo a cierta lectura o característica de bondad, por lo que un mismo bien puede ocupar posiciones distintas en planos jerarquizados por distintos criterios de bondad.

Siendo este un hecho evidente, mi propuesta consiste en trazar en conjunto estos distintos planos, de modo que mantengan cada uno de ellos las características exigidas, pero que se crucen en determinados puntos. El punto de contacto es un punto de equilibrio óptimo de un bien para enésimos criterios de bondad.

De este último concepto resulta un problema teórico a dilucidar: ¿Qué papel juega la racionalidad en las situaciones en que se tiene que juzgar de manera simultánea entre planos diferentes de bondad? ¿Qué conflictos representa este tipo de juicio para el intelecto práctico?

Estas preguntas tienen su importancia desde la perspectiva económica. Ya que permiten enriquecer la discusión sobre los alcances de la racionalidad de los actores. Según observa Víctor Beker,¹⁶⁶ las conclusiones de la escuela neoclásica se fundan en el supuesto de que los actores económicos son ilimitadamente racionales, por lo que las conclusiones tienen aplicabilidad en un mundo donde existan tales actores. En la realidad, no existen actores ilimitadamente racionales: ni siquiera se puede asegurar la racionalidad de los actores pues constantemente se descubren las inconsistencias en sus preferencias y en sus elecciones. El problema no debe confundirse con una crítica a la simplificación metodológica de la economía neoclásica, sino a un serio problema epistemológico: ¿cuáles son los alcances de una racionalidad compleja?

166 Beker, V. (2002). “¿Es la economía una ciencia? Una discusión de cuestiones metodológicas”. En Gonzalez, *et al.* (eds.). *Enfoques Epistemológicos en Economía*, Madrid: FCE.

4. La aportación de la ética material de los valores para el manejo de conflicto de intereses

Es posible y conveniente acudir a la axiología para entender mejor la forma en que emergen los conflictos de interés como resultado de diferentes efectos afectivos o intuitivos respecto al valor en las cosas. El elemento que ha contribuido a extender el análisis de elección racional pero también a confrontarlo y mostrar su debilidad¹⁶⁷ es su reducción del sujeto como un actor utilitarista y egoísta. La interpretación estilizada de la elección del sujeto permite emprender otros caminos como el de la elección vivencial o emotiva.

El autor alemán Max Scheler (1874-1928), rechaza contundentemente tanto la ética de los bienes (Regla de Oro) como la ética formal (Kant), en su lugar propone lo que él denomina ética material de los valores, que dará origen a la axiología.

La inspiración de la propuesta de Scheler está en la asimilación de las críticas de Husserl a Kant en los orígenes de la fenomenología. En la introducción de su libro *El puesto del hombre en el cosmos* señalaba: “Las cuestiones: ¿qué es el hombre, y cuál es su puesto en el ser? me han ocupado más profundamente que cualquier otra cuestión filosófica desde el primer despertar de mi conciencia filosófica”. De estas cuestiones emerge el descubrimiento de que, contrariamente a la cerrazón kantiana al universo fenoménico, existen realidades que se manifiestan no a la experiencia sino a la vida del ser humano.

En la vida el sujeto intuye realidades latentes en el mundo de su experiencia y que se prolongan a un género diferente de realidades: las vivencias volitiva y sentimental. Es en ese territorio en el que se

167 Como manifiesta el bien estudiado dilema del prisionero cfr. AXELROD Robert M., *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, 1984. El problema de coordinación representado por el dilema del prisionero no anula la regla de racionalidad, aunque la eleva a sus últimas consecuencias, éstas son consecuencias prácticas y no de fondo. La validez del principio de racionalidad se mantiene incólume. En su propuesta Axelrod “resuelve” desde dentro del cánón el problema de coordinación mediante la repetición a lo largo del tiempo. Sin embargo cuando esa repetición no se da, evidentemente la mejor acción es la traición o no cooperación y por ende, el resultado fatalmente subóptimo. La debilidad estructural de la regla no se ha resuelto a pesar del intento de Axelrod.

manifiestan los valores. De acuerdo a los principios del método fenomenológico es necesario ir a las cosas mismas, recuperar el ser de las vivencias describiéndolas permite tener acceso a lo dado en ellas.

Nuestro autor miraba insatisfecho el estado de la ética porque consideraba 1) que Kant tenía razón en su crítica a la “ética de bienes”, ya que siempre estarían los intereses particulares cargando nuestra percepción del bien hacia objetos y por ello seríamos tanto subjetivistas como convenencieros, esa no podía ser una verdadera ética; 2) pero tampoco aceptaba la “ética formal” de Kant ya que ésta, precisamente por ser formal, no tiene ni pretende tener ningún objeto, por lo que si la “ética de bienes” es relativista, la “ética formal” es hueca de contenido.

Los valores son cualidades eidéticas que acompañan a los objetos y hechos experimentables. En nuestra relación con los objetos se nos hacen manifiestos los valores implícitos como intuiciones de su dignidad y relatividad. La axiología es la disciplina filosófica dedicada al estudio de los valores (del griego axios=dignidad).

Según Scheler:

... hay auténticas y verdaderas cualidades de valor, que representan un dominio propio de objetos, los cuales tienen sus particulares relaciones y conexiones, y que pueden ser, ya como cualidades de valor, más altas y más bajas, etc. Pero, si tal es el caso, puede también haber entre ellas un orden y una jerarquía, independientes de la existencia de un mundo de bienes, en el cual se manifiesten, y también independientes de las modificaciones y el movimiento que ese mundo de los bienes sufra a través de la historia. Respecto a la experiencia de ese mundo de los bienes, los valores son a priori.¹⁶⁸

Los valores no pueden ser confundidos ni con cosas ni con bienes, entendidos éstos como propiedades de las cosas. Las cosas son buenas en la medida que ellas realizan y cumplen en alguna medida un determinado valor o cualidad valiosa. Los valores no son valiosos porque los deseemos o estimemos como tales, sino todo lo contrario: los estimamos y deseamos su realización y cumplimiento en las cosas porque son de suyo valiosos. Poseen objetividad.

Según Scheler, nuestro espíritu no se agota en el par «razón-sensibilidad», y por eso no hay ningún motivo para identificar lo que es a priori con lo racional, y lo material con lo sensible o a posteriori.

168 Scheler, M. (1941). “Ética”, tomo 1. *Revista de Occidente*, p. 42.

Actos como **preferir**, amar u odiar no son racionales, sino emocionales, y descubren a priori unos contenidos materiales que no proceden de la sensibilidad.

Los valores, no son ni ideas ni objetos, sino cualidades de los objetos por las cuales nosotros, al descubrirlas, decimos que valen, que son valiosas en sí. En los valores, encuentra Scheler un fundamento objetivo, material y a priori de la ética. Y la moral consistirá en la realización de los valores, preferidos de acuerdo con su naturaleza, orden y jerarquía.

La pieza que considero más importante en la propuesta de este filósofo es la de un **orden jerárquico de valores**.

Los valores se dividen en superiores e inferiores. Esta distinción se funda en los criterios siguientes: duración, divisibilidad, satisfacción, fundamentación y relatividad:

- 1) **Duración.** Los valores son tanto más superiores cuanto más duraderos. Los valores más inferiores serán pues los más fugaces y los superiores los más permanentes.
- 2) **Divisibilidad.** Los valores son tanto más altos cuanto menos divisibles.

Un valor material debe ser dividido para que pueda ser participado por muchos. Por eso tales valores provocan la desunión en los individuos que los sienten. Un valor de cultura, en cambio, es comunicable ilimitadamente a una pluralidad de individuos sin fraccionamiento ni desunión.

- 3) **Satisfacción.** Los valores son tanto más superiores cuanto más profunda es la satisfacción que acompaña su percepción emocional. Es un fenómeno revelador el hecho de que los contentos sensibles o las alegrías superficiales sólo nos llenan cumplidamente cuando en la esfera más honda y central de nuestra vida, aquella en la cual más en serio somos, estamos profundamente satisfechos.
- 4) **Fundamentación.** Los valores son tanto más superiores cuanto menos fundamentados estén en otros valores. Así lo útil se funda en lo agradable, lo agradable en lo vital, lo vital, en lo espiritual, etc.
- 5) **Relatividad.** Finalmente los valores son tanto más altos cuanto menos relativos. Será pues una característica esencial de un va-

lor más alto la de ser menos relativo y del valor más alto de todos la de ser el valor absoluto.

El grado ínfimo de este sistema jerárquico está constituido por los valores de la afectividad sensible: lo agradable y desagradable, lo útil y dañino, etcétera. Siguen luego los valores de la afectividad vital: el bienestar y el malestar, lo noble y lo innoble. Ocupan el tercer lugar los valores espirituales: lo bello y lo feo, lo justo y lo injusto, la verdad y el error, etc. Culmina en los valores religiosos de lo sagrado y lo profano.

Conviene resaltar que toda ordenación de los valores posee un profundo sentido moral, en caso de conflicto entre unos y otros valores, estamos obligados a elegir moralmente los valores superiores y a rechazar los inferiores. Hay una relación entre valor y deber, si captamos un valor que está realizado, a la captación acompaña el deber de realizarlo.

La importancia metodológica de la propuesta Scheleriana consiste en permitirnos entender 1) cómo se reconocen los valores de acuerdo a la posición de la vivencia de la persona y 2) la posibilidad de jerarquizar las cualidades valiosas de las cosas de manera que se pueda elegir entre ellos con un criterio. No es extraño que en una controversia respecto a la mejor estrategia para manejar la necesidad en una organización lo que estemos presenciando es de hecho la percepción desajustada entre diferentes valores como éstos son vividos desde la posición (existencial) de cada actor.

Pongamos como ejemplo lo que ocurre si tenemos que elegir entre comprar una casa o irnos de vacaciones. En función de la duración, divisibilidad y satisfacción, rápidamente apreciamos que la casa durará más que las vacaciones. Tanto las vacaciones como la vivienda son bienes fundamentados y relativos a la familia que se beneficiará de ellos. Concluimos que la jerarquía del valor nos indica qué debemos hacer: preferir el valor más alto: comprar la casa.

No obstante encuentro ciertas limitaciones en la propuesta de Scheler, sostenemos que los valores no son en realidad distintos de los bienes, que precisamente se llaman *axios* (dignidad y acción), porque representan en lenguaje aristotélico *perfección* y *apetito*.

Me parece que el valor de la axiología en el marco general de la ética consiste justamente en la importancia de sus críticas y en la propuesta de establecer un orden jerárquico de valores. Si pensamos el orden jerárquico como de bienes en función de fines —esos últimos jerarquizados— entonces pensaríamos que cada bien tiene su lugar más elevado o bajo en la jerarquía por el tipo de fines que satisface:

Puede ocurrir que en el intento por acomodar en un orden jerárquico una cadena de bienes, resulte que un objeto es mejor a otro desde cierta perspectiva, pero inferior desde otro aspecto y viceversa. A este problema lo llamamos dilema reversible “y debe resolverse mediante la jerarquización no de los bienes, sino de los criterios mediante los cuales se construye la jerarquía, es decir, se trata de un problema meta-metodológico.

5. Aplicación a la organización como sistema

En el planteamiento de su visión de la organización-sistema Gharajedaghi con Ackoff observó la existencia de cinco dimensiones con un papel proactivo (búsqueda del bien último) de la organización: plenitud (económica), persecución de la verdad, bien, belleza y poder. En su modelo estas cinco dimensiones quedaron ordenadas de tal manera que una sola se convirtió en fin, el producto (*throughput*) y las otras cuatro en procesos o medios. Como se observa en la figura 27, existe interdependencia entre los cuatro procesos: membresía, sistema de decisión, manejo de conflictos y conocimiento del sistema, todos ellos apuntan al proceso de producción (*throughput*) que consiste en la producción y diseminación de la riqueza (*wealth*).

La riqueza no es medio para el desarrollo de la belleza, el poder, los valores y el conocimiento. Gharajedaghi no niega, pero tampoco afirma, que exista o deba existir esta relación tampoco niega que su concepto de riqueza (*wealth*) vaya más allá del dinero.

Podemos observar que los criterios sugeridos por Scheler para formular la jerarquía de valores aparecen invertidos, ya que debemos preferir los objetos con base en su duración, divisibilidad,¹⁶⁹ satisfacción,

169 Al que alude el mismo Gharajedaghi cuando sostiene que el poder puede ser dividido sin descentralizarlo. Cfr., p. 72.

fundamentación y relatividad. Si la riqueza se toma en sentido pecuniario, sería el último valor en una jerarquía que incluyera también el conocimiento, el poder, la belleza y la bondad.

Esta misma idea se refuerza por el concepto de tres mundos de Popper que supone ir transitando de lo físico a lo psicológico y luego a lo espiritual. En ese sentido el dinero le pertenecería al mundo 1, mientras que el capital humano estaría en el mundo 2 (poder de transformación o competencia) y la creatividad (conocimiento, bien y belleza) estarían en el mundo 3.

Con estas reflexiones nos parece conveniente proponer de manera provisional, la reinterpretación del modelo de Gharajedaghi que muestran las siguientes relaciones (Figura 27):

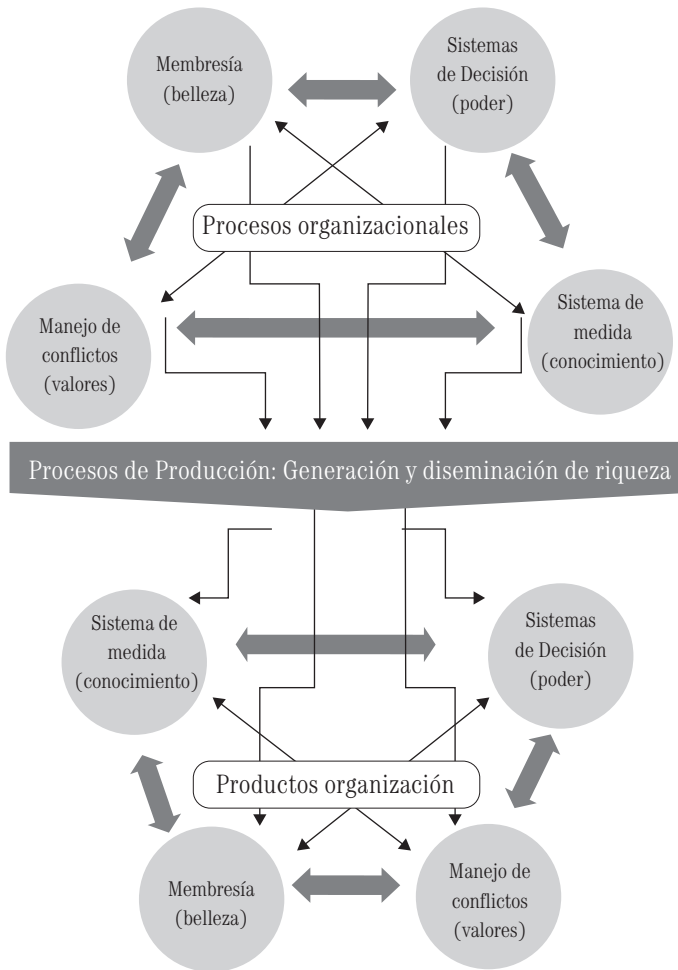
Las cuatro dimensiones son a la vez medios y fines. La riqueza queda sólo como un medio que interconecta las anteriores.

Evidentemente, interpretar de esta manera el modelo agrega complejidad al mismo, pero representa de una manera promisoría el conflicto y la posibilidad de su manejo.

Las propuestas surgidas de Bartlett, Ghoshal, y Gharajedaghi estiman que es posible sintonizar los fines de los individuos con los de la organización, es posible que el proceso pudiera y debiera ser inverso, es decir, que la organización debería sintonizar sus fines e intereses con los de sus miembros.

Identificar un sistema implica que éste cuenta con unos fines cualitativamente diferentes a los de sus miembros, que los miembros a su vez son partes funcionales y que sus fines son sólo relativos y subordinados. Esta visión puede ser autoritaria. Popper sostendría la necesidad de preservar la libertad y en ello radican las posibilidades de la ética material de los valores.

Figura 27. Producto y procesos organizacionales



Fuente: elaboración propia con base en Gharajedaghi J., *Systems Thinking: managing chaos and complexity*, p. 58.

En la medida en que los valores se manifiestan a la intuición desde la vivencia de las personas, es posible concebir a la organización como mundo de la vida, en el que los fines no sean exclusivamente sintonizados por la vía de la razón y la argumentación/ sino/ por pertenecerle a la cultura de la organización, ser reconocidos intuitivamente como la forma de ser de la organización.

Este podría ser el caso de 3M que, según la bibliografía, se caracteriza por apostarle a la creatividad de cualquier miembro de la organización, favoreciendo el intercambio de ideas y la preocupación por desarrollar el principio que rige la finalidad de la empresa: el contacto entre dos superficies. La simplicidad de la definición denota la fuerza de la intuición de sus valores.

6. La redefinición de las organizaciones

En un contexto de cambio de época, más que de época de cambios, toda organización está sometida a una fuerte exigencia por adaptarse, renovarse y cambiar. Sin embargo, no todas lo consiguen exitosamente, muchas, hay que reconocerlo, mueren en el intento. A continuación contemplaremos algunas de las herramientas que pueden emplearse para tal fin.

6.1 Mejora continua

Una cuestión semejante a la del cambio se dibuja en cuanto a la “mejora continua”. Me parece que la mejora se requiere en cuanto que las condiciones de la necesidad se mantengan sin resolver en todo o en parte y sobre todo, en la medida en que las necesidades evolucionan y requieren nuevos dispositivos tecnológicos para atenderlas.

“La mejora debe ser continua”. ¿Por qué? Uno de los motores de la economía de consumo de masas es precisamente la generación de necesidades artificiales, como puede ser un cambio en el diseño, que sin mejorar la función, puede ser deseado por los consumidores y por lo tanto representa un mayor potencial para el fabricante. ¿Puede ser este cambio en el diseño una mejora?

Otro ejemplo, que me resulta particularmente inquietante es el de la introducción de envases desechables para los refrescos. Sin duda es una mejora para el fabricante encargarse de la distribución de refrescos sin encargarse de la recolección de los envases vacíos. Esa tarea ahora es desempeñada por el servicio de limpia a costa del Estado. Desafortunadamente los envases desechables tienen implicaciones de contamina-

ción evidentes al mismo tiempo que representan una “ventaja” para el consumidor que puede desplazarse con mayor libertad en comparación con los anteriores envases de vidrio. Pero ¿cuál fue la mejora?

No todos los cambios derivados de la necesidad de competir en el mercado pueden considerarse mejoras. Hay que prevenirse de enfoques demasiado estrechos que miren localmente las mejoras y no reconozcan el factor de complejidad en el que deben ser implementadas y evaluadas.

De acuerdo al enfoque pragmático de Carlos López, “El cambio es una capacidad que las empresas deben desarrollar si quieren seguir siendo competitivas, es más que una necesidad en un momento de tiempo puntual. Por último hay que decir que el cambio en sí no es inherentemente bueno, solo a través de la evaluación de sus consecuencias, después de determinado lapso de tiempo, se puede decir si fue bueno o no, pero hay una cosa cierta y es que quedarse quietos tampoco es bueno, el movimiento es necesario”.¹⁷⁰ Siguiendo los lineamientos de la filosofía de Pierce y James Mill, la verdad se reconoce por su utilidad para el sujeto. Es este sentido pragmático el que justifica y valida el ejercicio del cambio.

Buena parte de la cuestión por la mejora está relacionada con el concepto de “progreso” a tal punto que algunos los considerarían sinónimos. Progresión por su sentido etimológico se refiere a la sucesión de etapas, sin que cualitativamente se desprenda de ella la idea de mejoramiento o empeoramiento. Esta asociación cualitativa se le debe entre otros a Francis Bacon, autor de *Organon* de la ciencia moderna, para quien “los descubrimientos derraman sus beneficios sin hacer derramar lágrimas”.¹⁷¹

6.2 Innovación

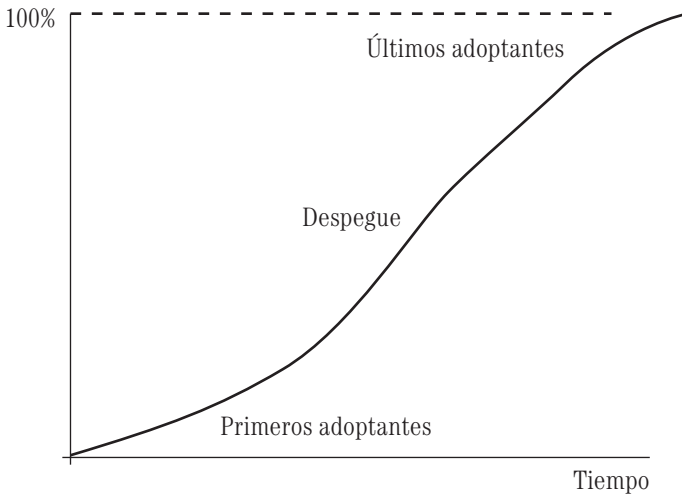
Creatividad se funda en el aprendizaje, de manera más clara en el conocimiento del estado real que guarda la organización o un aspecto de ella.

170 López, C. *La Gestión del cambio*, op. cit.

171 Bacon, F., *Novum Organon*, CXXIX.

Según Peter Drucker “Innovation is change that creates a new dimension of performance”.¹⁷² El *Manual de Oslo* de la OCDE, dice que la innovación es la implementación de un producto (bien o servicio) nuevo o significativamente mejorado o un proceso o un nuevo método de marketing, un nuevo método organizacional en las prácticas de negocios, en la organización del local de trabajo o en las relaciones externas.¹⁷³

Figura 28. Adopción de Innovaciones



Rogers y Shoemaker sostienen que una innovación puede ser una nueva idea, una nueva práctica o un nuevo material utilizado en determinado proceso. De acuerdo a lo anterior, podemos identificar innovaciones de productos (objetos industriales), innovaciones de procesos e innovaciones de administrativas, técnicas y de trabajo organizacional.¹⁷⁴

172 Citado por Hesselbein, 2002.

173 OCDE, *Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica*, OCDE, FINEP, Brasil 2004. pp. 54 y ss.

174 Cfr. Rogers, E.M. y Shoemaker, F. (1971). *Communication of innovations: a cross-cultural approach*. New York: The Free Press. Kimberly, J.R. y Evanisko, M.J. (1981). “Organizational innovation: The influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations”. *Academy of Management Journal*, 24(4), pp. 689-713. Citados por: “Inovação” en *Wikipédia, a enciclopédia livre*. Recuperado de <http://pt.wikipedia.org/wiki/Inova%C3%A7%C3%A3o>

Existe un estudio del tiempo en que las innovaciones se difunden y son asimiladas por la sociedad. Rogers ha estudiado el comportamiento de los nuevos productos y procesos que demoran un tiempo en diseminarse hasta alcanzar una cima en la que su valor Como novedades se nulifica.¹⁷⁵

Según Josef Schumpeter las economías industriales evolucionan en oleadas caracterizadas por la forma en que las nuevas tecnologías se abren paso en el sistema económico. La Teoría de la Difusión de la Innovación de Rogers propone que la innovación se disemina a través de diversos canales y su utilidad es enorme en las primeras etapas, decayendo gradualmente.

Me parece necesario puntualizar que la innovación como resultado de un proceso intencional pretende la mejora cualitativa de aquello que es su objeto, sin embargo esta mejora obedece a ciertos criterios y no podemos decir a priori que toda innovación sea una mejora en todos los sentidos. De ello se sigue que hay que identificar los costos de innovación.

6.3 Aprendizaje organizacional

De acuerdo a Pablo Lira “La creación de conocimiento organizacional es la capacidad que tiene la empresa como un todo para crear nuevo conocimiento, diseminarlo por toda la organización e incorporarlo en los productos y servicios”.¹⁷⁶

El aprendizaje surge de la experiencia. Los gerentes deben estar receptivos a las preferencias de los consumidores, la evolución de las tecnologías, los contextos de competencia a nivel local y nacional, los movimientos de empresas competidoras. Bartlett y Goshal hablan de gerente de negocios, gerente de país, gerente funcional y gerente corporativo como personas con capacidad de aprender y vincular los conocimientos adquiridos al desarrollo de las capacidades de la empresa

175 Rogers, E. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press, 4. Recuperado de <http://www.istheory.yorku.ca/diffusionofinnovations.htm>

176 Lira, P. *Gestión de la innovación desde la dimensión humana*. Recuperado de <http://www.gestíopolis.com/canales8/emp/gestion-del-aprendizaje-innovacion-y-conocimiento.htm>

transnacional. Los gerentes son capaces de entender las necesidades de innovación y desarrollo y mover la organización en la dirección de cambio adecuada.

De acuerdo a la bibliografía el papel de la formalización es relativo, ya que cuenta mucho la sensibilidad e intuición de los gerentes para identificar las necesidades de la organización. Me parece que la investigación es un recurso al que se va, una vez que se han detectado necesidades de manera más general.

6.4 Investigación básica

La distinción entre investigación básica e investigación aplicada se ha consolidado como una forma de clasificar campos de conocimiento y es ampliamente usado por universidades y organismos promotores de la investigación, como el CONACYT en México.

Es la generación de conocimientos teóricos de los que no se sigue directamente un desarrollo tecnológico sino que tienen que ser retomados para la atención de una necesidad específica en el nivel de investigación aplicada.

El *Manual de Frascati* de la OCDE es considerada convencionalmente como la referencia más autorizada para determinar los alcances de la investigación en general y de las investigaciones básica y aplicada en particular (ver infra).

Según el numeral 63 del mismo *Manual*, “La investigación y el desarrollo experimental (I+D) comprenden el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones”.

La definición comprende entonces ambos tipos de investigación, tanto los que desarrollan los campos del saber como los que promueven las aplicaciones de dichos conocimientos. El acuerdo más extendido es que la auténtica investigación tiene que representar la generación y acumulación de mayores niveles de conocimiento. También se aprecia la insistencia en el uso de la creatividad para expandir el conoci-

miento, al mismo tiempo en que se destaca la exigencia de que esta tarea sea sistemática. Peter Drucker parece no apreciar igualmente esta dimensión formal de la investigación: “*I say to my clients, don’t make a study, go out and try it. Where you have a market in which you are strong, and it’s sufficiently remote, go test it. In three weeks you’ll know 10 times as much as you’ll know in any study, at a fraction of the cost*”.¹⁷⁷

El numeral 64 del *Manual de Frascati* sostiene que “La investigación básica consiste en trabajos experimentales o teóricos que se emprenden principalmente para obtener nuevos conocimientos acerca de los fundamentos de los fenómenos y hechos observables, sin pensar en darles ninguna aplicación o utilización determinada”.

Volviendo sobre Drucker, parece que se contraponen la confianza que muchos gerentes y otras personas a su intuición y a un tipo de investigación a ensayo y error, yendo a la aplicación sin pasar por la teoría.

La palabra teoría deriva del griego *theorein*, “observar”. Stephen Hawking en *Una Breve Historia del Tiempo* dice que “una teoría es buena si satisface dos requerimientos: debe describir con precisión una extensa clase de observaciones sobre la base de un modelo que contenga sólo unos cuantos elementos arbitrarios, y debe realizar predicciones concretas acerca de los resultados de futuras observaciones”.

El criterio de predicción es el que determina principalmente el valor de una teoría. Pero en las ciencias sociales esta predictibilidad ha sido duramente impugnada porque la libertad humana y la complejidad de las relaciones sociales hacen que cualquier predicción parezca más como una adivinación. Las ciencias económicas y administrativas están igualmente limitadas y sin embargo, considero que la teoría tiene su lugar (o tendrá que ganarse su lugar) en las ciencias administrativas.

6.5 Investigación aplicada

La investigación aplicada tiende a volcarse en la generación de tecnologías que permitan la solución de problemas y necesidades de la so-

177 *Strategies for Change Leaders...*, *op. cit.*, p. 11.

ciudad, de una organización, de un proceso productivo, etc. Permite que la investigación teórica o pura, se traduzca en soluciones.

Es la generación de conocimientos prácticos que respondan a una necesidad también práctica. Se espera que de este tipo de investigación resulten patentes como frutos tangibles de la generación de respuestas mediante la aplicación de conocimientos.

El numeral 64 del *Manual de Frascati* sostiene que “La investigación aplicada consiste también en trabajos originales realizados para adquirir nuevos conocimientos; sin embargo, está dirigida fundamentalmente hacia un objetivo práctico específico”.

En el mismo numeral 64 aparecen también consideraciones respecto al desarrollo experimental que considero deben quedar incorporadas a la discusión por la innovación (ver supra): “El desarrollo experimental consiste en trabajos sistemáticos que aprovechan los conocimientos existentes obtenidos de la investigación y/o la experiencia práctica, y está dirigido a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos; a la puesta en marcha de nuevos procesos, sistemas y servicios, o a la mejora sustancial de los ya existentes”.

Aparece aquí el señalamiento a la mejora, que se ha discutido anteriormente. La mejora como objetivo requiere valerse de la investigación aplicada como medio para lograr los deseados objetivos de innovación, de creación de respuestas con valor para las necesidades socialmente detectadas.

6.6 Reinención

Podemos considerar la reinención como un ejercicio de renacimiento, que implica el agotamiento, la muerte de una etapa, modelo, estadio o condición de una organización y el surgimiento por vía de la innovación, de nuevos objetivos y por ello, nuevos procesos, funciones, estructuras y medios de producción de bienes y servicios.

Considero que la reinención es la forma más ambiciosa y radical de cambio. Y es fácil y frecuente atribuir el nombre “reinención” a un cambio que no signifique, como aquí lo he definido un cambio radical. Me pa-

rece que se puede abusar de este concepto. Re-invencción alude a una invención postrera donde la primera es original y cualquiera que le siga se construye sobre las bases dejadas por la precedente pero no es su prolongación, ya que de ser así, no sería una nueva invención. Sólo se justificaría la invención postrera obedeciendo a la crisis y agotamiento de la primera y a esto denomino una transformación de objetivos.

Reinvencción implica la reformulación de los componentes básicos de la organización su misión y visión. Hay cambios que se quedan en el nivel de la adaptación, esto es, conservando la estructura y las líneas generales del desempeño de una organización se transforman funciones, medios y algunas metas, pero no los fines. En cambio la reinvencción implicaría la transformación de los objetivos y en consecuencia de todas las estructuras y medios necesarios para realizar un fin. Todavía quedaría un tipo más radical de cambio que es aniquilación y creación. Los seres vivos y las entidades naturales se nos manifiestan como finitas, independientemente de sus mejores capacidades de adaptación, su extinción relativa es necesaria para la revitalización y continuidad de los procesos naturales y evolutivos, la naturaleza se muestra así como la gran maestra de la reinvencción.

No existen triunfadores para siempre, ni tampoco existen organizaciones reconfiguradoras *ad infinitum*. Lo mejor que pueden hacer cuando llegan a sus límites es reinventarse.

7. Conclusión

Ante la cuestión del cambio en las organizaciones podemos fluctuar entre dos preguntas: la primera ¿Por qué cambiar? Parece que ninguna organización puede estar fija y que el cambio debe ser una tendencia compulsiva. La organización estática es un fracaso o está destinada a él. ¿Es esta preocupación por el cambio una mera neurosis?¹⁷⁸

178 Como podría inferirse del siguiente pasaje de Druker: “Después de 40 o 50 años hay un cambio total, y nosotros estamos en ese punto actualmente. Una implicación de ello es que cada organización tiene que convertirse en líder de cambio. Usted no puede manejar el cambio. Usted puede solo estar a la cabeza de él. Usted sólo puede hacer el cambio”. *Strategies for Change Leaders: A Conversation Between Peter F. Drucker and Peter M. Senge* p. 8. Recuperado de http://media.wiley.com/product_data/excerpt/05/07879607/0787960705.pdf

Sin embargo, la segunda pregunta me conduce a visualizar que la misma naturaleza es dinámica y que lo estático no es. Todo ser requiere respaldarse en la oposición de la que se nutre, como Heráclito proponía, “el fuego es vida que vive de la muerte” y por ello represente mejor que ningún otro elemento, la naturaleza dinámica del ser.

Si el cambio es una realidad inevitable, entonces cobra relieve la cuestión de cómo debería darse el cambio para no desembocar en el agotamiento y la extinción. Cómo asegurar que el azaroso y contingente proceso de cambio humano, dirigido por la libertad, no sea fallido. Entendiendo por fallido no que desemboque en resultados no previstos, sino en resultados destructivos.

«La gestión del cambio [consiste] en aprovechar los cambios del entorno empresarial para el bien de la firma, por ello, las compañías no solo deben ser flexibles sino que quienes las manejan deben desarrollar una aguda percepción para anticiparse a los cambios y poder estar así siempre a la vanguardia. Richard Pascale recomienda hacer énfasis en plantear preguntas más que en buscar respuestas, en orden de obtener procesos de renovación continuos y exitosos, Pascale sugiere que las compañías deben convertirse en ‘motores de indagación’ si quieren obtener provecho de los cambios y de los conflictos que vienen con ellos”.¹⁷⁹

En virtud de lo anterior me parece que la gestión del cambio es un ejercicio estratégico, como en el ajedrez un ejercicio de anticipación de las nuevas realidades en el juego, como resultado de la dinámica compleja de las interacciones de los actores. Esto se deriva de las preguntas propuestas por Pascale como desencadenantes de un proceso de cambio: “¿qué pasará con los clientes?, ¿cómo se comportarán los proveedores?, ¿estarán los empleados dispuestos al cambio o se resistirán?, ¿cómo se moverán mis competidores?, ¿estarán los accionistas dispuestos a mantener su inversión?, ¿cómo se podrá anticipar y manejar cada una de estas reacciones?”.¹⁸⁰

179 Pascale, R. T. (1991). *Managing on the Edge :flow the Smartest Companies Use Conflict to Stay Ahead*. Touchstone Books, citado por López, C. *La Gestión del cambio*. Recuperado de <http://www.gestiopolis.com/canales/generencial/articulos/29/gescam.htm>

180 Citado por López, C. *La Gestión del cambio...*, op. cit.

La gestión del cambio implica atender diferentes dimensiones que hacen posible el cambio como una tarea intencional y dirigida al cumplimiento de determinadas metas. Una buena síntesis de lo que debe representar gestión del cambio es propuesta por John P. Kotter y sus ocho pasos para la transformación: Generar un fuerte sentido de urgencia; crear una coalición conductora del cambio; generar una visión; comunicar intensivamente la nueva visión; remover los obstáculos a la nueva visión; planificar y alcanzar triunfos de corto plazo; no declarar victoria prematuramente; y arraigar los cambios en la cultura de la empresa.¹⁸¹

181 Kotter J. (2007). "Liderear el cambio: por qué fracasan los intentos de transformación". *Harvard Business Review Latinoamérica*, pp. 83-90.

Directorios

Cámara de Diputados LXIII Legislatura

Mesa Directiva

- Dip. Edgar Romo García
Presidente
- Dip. Martha Sofía Tamayo Morales
Vicepresidenta
- Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Vicepresidente
- Dip. Arturo Santana Alfaro
Vicepresidente
- Dip. María Ávila Serna
Vicepresidenta
- Dip. Sofía Del Sagrario De León Maza
Secretario
- Dip. Mariana Arámbula Meléndez
Secretaria
- Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Secretaria
- Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla
Secretario
- Dip. Ernestina Godoy Ramos
Secretaria
- Dip. Verónica Bermúdez Torres
Secretaria
- Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Secretaria
- Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretaria

Junta de Coordinación Política

- Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Presidente y Coordinador del
Grupo Parlamentario PAN
- Dip. Carlos Iriarte Mercado
Coordinador del Grupo Parlamentario PRI
- Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario PRD
- Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo
Parlamentario PVEM
- Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza
Vicecoordinadora del Grupo
Parlamentario MORENA
- Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo
Coordinador del Grupo Parlamentario MC
- Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo
Parlamentario PANAL
- Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco
Coordinador del Grupo Parlamentario PES

**Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior
de la Federación**

Presidente

Dip. Luis Maldonado Venegas

Secretarios

Dip. Fidel Almanza Monroy
Dip. Rafael Arturo Balcázar Narro
Dip. Enrique Rojas Orozco
Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia
Dip. Eukid Castañón Herrera
Dip. Jaime Mauricio Rojas Silva
Dip. Alicia Barrientos Pantoja
Dip. Maricela Contreras Julián
Dip. Emilio Enrique Salazar Farías
Dip. Claudia Sofía Corichi García
Dip. Francisco Javier Pinto Torres

Integrantes

Dip. Ricardo Ángel Barrientos Ríos
Dip. Pablo Bedolla López
Dip. Paloma Canales Suárez
Dip. Araceli Damián González
Dip. Aarón González Rojas
Dip. Alejandra Iturbe Rosas
Dip. Luis Alonso Pineda Apodaca
Dip. Armando Alejandro Rivera Castillejos
Dip. María Guadalupe Cecilia
Romero Castillo
Dip. Salomón Fernando Rosales Reyes
Dip. María Esther de Jesús
Scherman Leaño
Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda
Dip. María Monserrath Sobreyra Santos
Dip. María Luisa Sánchez Meza
Dip. Alma Carolina Viggiano Austria

Secretario técnico

Mtro. Isaac Rojkind Orleansky

**Unidad de Evaluación y Control
de la Comisión de Vigilancia**

Titular

Dr. Alejandro Romero Gudiño

Directores

Mtro. Francisco Vega Rodríguez
Mtra. María del Carmen Lastra y Lastra
Dra. Guadalupe Blanca Leticia
Ocampo García de Alba

Secretario técnico

Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

**Academia Internacional de Ciencias
Político Administrativas y Estudios
de Futuro A.C. (IAPAS)**

**Consejo Directivo IAPAS 2015-2019
RENIECYT NO. 2014/19119**

**Roberto Moreno Espinosa
Presidente**

**Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
Vicepresidente**

**Elena Jeannetti Dávila
Directora General de Investigación**

**Jorge Enrique Pérez Lara
Director de Investigación Básica**

**Rodolfo Ortiz Ortiz
Director de Vinculación Institucional**

**Luis Humberto Fernández Fuentes
Director de Proyectos Especiales**

**Alejandro Romero Gudiño
Director de Desarrollo Político**

**José Morales Ramírez
Director de Desarrollo Institucional**

**César Nicandro Cruz Rubio
Director de Promoción
y Divulgación Científica**

**Alejandro A. P. Aguilar Miranda
Director de Administración y Logística**

**José Antonio Rosique Cañas
Director de Relaciones Internacionales**

**Juan Miguel Morales y Gómez
Director de Admisión y Membresía**

**Miguel Moreno Plata
Director de Estudios de Futuro**

**Héctor Hernando Fernández Rincón
Director de Desarrollo Académico**

**Antonio Inoue Cervantes
Subdirector de Estudios Profesionales**

**Joel Mendoza Ruíz
Subdirector de Estudios de Posgrado**

**María de los Ángeles Maya Martínez
Tesorera**

Consejo Científico de IAPAS

Bernardo Kliksberg
Organización de las Naciones Unidas

Luis F. Aguilar Villanueva
Universidad de Guadalajara

Enrique Cabrero Mendoza
Consejo Nacional de Ciencia
y Tecnología

Leonardo Morlino
L'Ubera Università Internazionale Degli
Sociali Guido Cari

Nuria Cunill Grau
Universidad de Chile-CLAD

Manuel Villoria Mendieta
Fundación Ortega y Gasset-Gregorio
Marañón

Diego Valadés Ríos
Universidad Nacional
Autónoma de México

Donald E. Klingner
University of Colorado

Ricardo Carneiro
Escola de Governo Paulo
Neves de Carvalho

Roberto Moreno Espinosa
Universidad Autónoma del
Estado de México

Juan de Dios Pineda Guadarrama
University of New Mexico

Ricardo Uvalle Berrones
Universidad Nacional
Autónoma de México

Ricardo Varela Juárez
Universidad Nacional
Autónoma de México

Gianfranco Pasquino
Università di Bologna

Fred Lazin
Ben-Gurion University

Juan Fernando Galván Reula
Universidad de Alcalá, España

Mario Martín Bris
Universidad de Alcalá, España

María P. Aristigueta
University of Delaware

Rubén Garrido Yserte
Universidad de Alcalá, España

Universidad de Alcalá (Madrid / España)

José Vicente Saz
Rector

Esperanza Vitón Hernanz
Adjunta al Vicerrector para Másteres
Universitarios y Estudios Propios

José Santiago Fernández Vázquez
Vicerrector/a de Coordinación y Comunicación

M. Soledad Morales Ladrón
Vicerrector/a de Docencia y Estudiantes

José Raúl Fernández del Castillo Díez
Vicerrector/a de Extensión Universitaria y
Relaciones Institucionales

María Luisa Marina Alegre
Vicerrector/a de Investigación y Transparencia

José Vicente Saz Pérez
Vicerrector de Personal Docente e Investigador

Juan Ramón Velsco Pérez
Vicerrector de Progrado y Educación Permanente

Miguel A. Sotelo Vázquez
Vicerrector de Relaciones Internacionales

Carmelo García Pérez
Vicerrector del Campus de Guadalajara

Guillermo Escobar Roca
Director del Departamento de Ciencias Jurídicas

Mario Martín Bris
Director de Relaciones con Iberoamérica

Universidad Anáhuac México

P. Cipriano Sánchez García L.C.
Rector

Dra. Sonia Barnetche Frías
Vicerrectora Académica

Dr. Ricardo Sodi Cuellar
Director de la Facultad de Derecho

Dr. José Antonio Núñez Ochoa
**Director del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la Facultad de Derecho**

Dr. Rafael Paz del Campo
Coordinador de Posgrado

Ética en el margen de las políticas públicas
se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2018
en los talleres de D3 Ediciones S.A. de C.V.,
Av. Lomas Verdes 2560-306, Naucalpan,
Estado de México, C.P. 53120.
Se tiraron 1000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



Universidad
de Alcalá



COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO