



REVISTA

ETHIKA+



TEMATIZACIONES ÉTICAS PARA EL BUEN GOBIERNO

N° 4, noviembre 2021

CENTRO DE ESTUDIOS DE ÉTICA APLICADA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
UNIVERSIDAD DE CHILE



Revista semestral del Centro de Estudios de Ética
Aplicada

ETHIKA+, Año 2. No. 4, 2021 (noviembre)

Santiago de Chile

Director: Raúl Villarroel Soto. (Universidad de Chile, Chile).

Editor: Antonio Letelier Soto. (Universidad de Chile, Chile).

COMITÉ CIENTÍFICO

Agustina Andrada. Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Iñigo Álvarez. Universidad de Chile, Chile

Txetxu Ausín D. Vice-Director del Instituto de Filosofía, CSIC, España

Roberto Campos. Universidad de Chile, Chile

Fernando Longas. Universidad de Valladolid, España

Mario Madroñero. Universidad del Cauca, Colombia

Adela Montero. Universidad de Chile, Chile

Alejandro Recio. Universidad de Valladolid y Universidad de Chile, Chile-España

Jaime Rodríguez. Universidad Siglo 21, Argentina y Universidad Internacional de La Rioja, España

Stefan L. Sorgner. John Cabot University, Italia

Rosana Triviño. Universidad de Salamanca, España

Benjamín Ugalde. Universidad de Chile, Chile

Jairo Villalba. Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia

Lieta Vivaldi. Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado, Chile

EQUIPO EDITORIAL

Andrea Hidalgo Vallejos; Diego Ticchione Sáez; Camilo Vergara R.; Nicolás Rojas Cortés.

DECLARACIÓN DE ACCESO ABIERTO

ETHIKA+ es una iniciativa de acceso abierto. Está permitido el uso y la distribución no comercial de todos los artículos publicados por nosotros siempre que el o la autor/a del artículo y la revista estén debidamente acreditados. Además, en caso de realizar cambios en los artículos esto debe ser indicado. Compartimos nuestro trabajo bajo la Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).



ETHIKA+

Año 2. No. 4, 2021 (noviembre)

ETHIKA+ es una publicación académica orientada a la divulgación de la reflexión y la investigación en éticas aplicadas. Publica artículos originales e inéditos en español e inglés de investigadores(as) académicos(as) y estudiantes de disciplinas afines a las Humanidades y las Ciencias Sociales.

Su periodicidad es semestral y su temática está abierta fundamentalmente a la reflexión e investigación en torno a los aspectos sociales, psicológicos y (Bio)políticos de las éticas aplicadas, centrándose fundamentalmente en las relaciones entre el sujeto y las gubernamentalidades que administran la vida en la actualidad.

La publicación es realizada mediante la convocatoria a académicos(as) e investigadores(as) que determinan la pertinencia, la atingencia y el valor social de los manuscritos, bajo doble anonimato para autores y evaluadores.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ÉTICA APLICADA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
UNIVERSIDAD DE CHILE

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| EDITORIAL..... | 9 |
| El corrupto duerme tranquilo Raúl Villarroel Soto | 9 |
| Tematizaciones éticas para el buen gobierno Jaime Ridríguez Alba | 11 |
| ARTÍCULOS | 29 |
| La Ética Pública en México, Chile y Colombia. Un estudio de derecho comparado Rodolfo Elizalde Castañeda y Mayra Sánchez Garduño | 31 |
| Tecnificación y despersonalización de la muerte vía su racionalización Roxana Alejandra Alvarado Andrade | 61 |
| La dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas Agustín E. Ferraro y Gustavo Fondevila | 75 |
| La ética en las Constituciones y Tratados internacionales Óscar Diego Bautista | 105 |
| La ética de gobierno en tiempos de pandemia en Argentina Federico Saettone | 125 |
| Ética pública y resiliencia democrática José María Hernández Losada | 149 |
| RESEÑAS..... | 173 |
| “El experimento democrático: Reflexiones sobre teoría política y ética cívica” Nicole Oré Kovacs | 175 |
| “Lecciones aristotélicas para una ética en la administración pública” Diego Ticchione Sáez | 181 |
| “The Tyranny of Merit: What’s Become of the Common Good” Oscar Morales Bravo | 185 |
| “Evil Online” Sofía Pezoa Stoppello | 191 |
| “El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo” Laura Gallardo Nevado | 197 |

EDITORIAL

El corrupto duerme tranquilo

Raúl Villarroel Soto

“El corrupto duerme tranquilo” aseguró alguna vez Susana Sierra, presidenta de la ONG Chile Transparente. Argumentaba que quien corrompe los sistemas justifica su corrupción invocando su sacrificio personal, familiar, su servicio al país y otras razones semejantes. Se ampara en redes de protección y encubrimiento a menudo integrada por familiares y también por funcionarios públicos cuya misión es precisamente la de fiscalizar, aunque no la cumplen, analistas expertos en manejos financieros y otros. Entre todos, contribuyen a la comisión de los delitos de corrupción y terminan por mermar la confianza pública, lo que inevitablemente conduce a la ciudadanía a desafectarse de sus instituciones. Por lo mismo, parece ser de importancia crucial que los servidores públicos, quienes ocupan cargos públicos para servir al Estado (autoridades, políticos, legisladores, jueces, funcionarios), orienten su comportamiento a la satisfacción de los intereses de la comunidad política antes que a los suyos propios. La reiteración de este tipo de hechos termina por hacer que las instituciones públicas tienden a ser vistas como ineficaces e ineficientes, lo que a la vez lleva a que la ciudadanía pierda la confianza en el gobierno. Por ello, cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada con recursos, con técnicas, con innovaciones y orientada hacia una mayor responsabilidad, tendrá naturalmente mayor posibilidad de éxito, si se acompaña de principios y valores éticos.

En la reciente historia de Chile se han constituido dos comisiones presidenciales orientadas a la tarea de pensar lineamientos éticos y proponer estrategias de acción suficientemente capaces de contener un proceso de corrupción que se ha venido tornando cada vez más creciente y masivo en el país. En el año 1994, bajo el mandato del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se constituyó la primera instancia dedicada al cumplimiento de estos objetivos. Casi 20 años después, durante el mandato de la presidenta Michelle Bachelet Jeria la segunda. No obstante, estos esfuerzos institucionales, parece que la corrupción ha entrado en nuestros días en una expansión incontenible y se ha diseminado en la actuación de múltiples actores sociales, especialmente los partidos políticos gobernantes, empresarios y operadores que se han enriquecido en dicho proceso. Sin duda alguna, un marcado relativismo ético y una *real politik*, han pretendido justificar a la corrupción buscando minimizarla al proponer que se trataría de un fenómeno a estas alturas normal, del cual se supone que ninguna sociedad estaría libre. Se podría hablar, entonces, de la existencia de una verdadera ideología de la corrupción, que torna aún más difícil su comprensión y por tanto su eventual reversión.



Entonces, los problemas que a una sociedad le acarrea la omisión, el descuido, la ignorancia o el rechazo de la ética en el comportamiento de los servidores públicos y las diversas implicancias favorables que un comportamiento éticamente responsable tiene para el medio social son algunos de los asuntos problemáticos que el número IV de nuestra revista ETHIKA+, se complace en presentar ahora a sus lectores; en esta oportunidad organizado bajo el criterio editorial del Dr. Jaime Rodríguez Alba, académico de la Universidad Internacional de la Rioja (España) y la Universidad Siglo 21 (Argentina), reconocido experto en el tema de la Ética pública. Esperamos contribuir con este aporte de alcance internacional a la discusión y el análisis de tan decisivo asunto de interés común para las sociedades de nuestro tiempo.

Revista ETHIKA+

EDITORIAL

Tematizaciones éticas para el buen gobierno

Dr. Jaime Rodríguez Alba

UNIR (Universidad Internacional de la Rioja), España; Universidad Siglo 21, Argentina

En general, un buen gobierno en términos finalistas es aquél que proporciona más libertad al ser humano, no aquel que le trata como un menor de edad al que se le busca bienestar material desde una especie de moderno despotismo ilustrado. Es decir, aquel que nos aporta capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas [...]

En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas (educación, sanidad y seguridad, ante todo) que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a la dominación arbitraria y capacitada para regir su destino (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, p. 345)

En un Estado social y democrático de Derecho, la Administración ya no es dueña del interés público, sino que está llamada a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos, cuya misión es crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión de los intereses públicos. En este contexto, pienso que estaremos más cerca de un aparato público que oferte servicios de calidad y que promocióne los derechos fundamentales de los ciudadanos (Rodríguez-Arana Muñoz, 2017, p. 76)

La noción de *buen gobierno* constituye uno de los pilares de declaraciones, códigos, etc., emitidas por organismos nacionales e internacionales. Noción polisémica y con referencialidad histórica heterogénea por supuesto. Noción también problemática por cuanto al situarse como horizonte normativo-ideal de los gobiernos efectivos exige, para las burocracias y tecnocracias estatales,



cristalizar en diseños institucionales, procesos, sistemas de garantías, etc., que no siempre condicen con los principios enumerados. Un buen gobierno no lo puede ser, en las condiciones actuales marcadas por la complejidad social y la sociedad reflexiva —al tiempo que signadas por nuevas tendencias hacia prácticas y conductas irracionales, como pone de manifiesto la actual situación ante las vacunas COVID—, más que acompañado de una *buena administración* cristalizando en un horizonte normativo más abarcativo: la *buena gobernanza* (Rodríguez Alba, 3 de junio de 2020). Sin entrar en el detalle de los diseños institucionales, condicionantes tecnológicos, dimensiones de racionalidad práctica, etc., que se precisan para una tal gobernanza —y recordando que la noción de gobernanza alude a la presencia de redes de actores diversos, con lógicas de intereses, poderes y urgencias variadas, pero siempre en un marco institucional que favorece la horizontalidad, colaboración y participación—, es central comprender que tras esta noción normativa (buena) y técnica a la vez (gobernanza) está de modo claro la reflexión ética. Una reflexión que tiene niveles diversos y sin duda, en su dimensión práctico-institucional, puede asumir el formato de una ética aplicada.

Autores de diversas épocas, culturas y orientaciones políticas han comprendido como funciones del buen gobierno (Román Masedo, 2020, pp. 168-169): la protección de vidas y bienes de los ciudadanos y el establecimiento de condiciones para el disfrute de ambos; la aplicación de la ley por igual en la búsqueda de la justicia; gobernar para beneficio de la comunidad; el logro del bienestar, entre otras. Referentes como Villoria (2013) sostienen que el buen gobierno conduce a la felicidad, como el malo lo hace al sufrimiento. Lo que de algún modo es avalado empíricamente: estudios de correlación múltiple (Rothstein y Holmberg, 2019) señalan con claridad que los países más corruptos —y consideramos intuitivamente que la corrupción es indicador de mal gobierno, como la integridad lo es de bueno— son países con menor sentimiento de felicidad.

Desde un punto de vista institucionalista, para lograr un buen gobierno se precisan (Villoria Mendieta, 2013): diseños institucionales orientados a promover capacidades participativas, de diálogo y colaboración; promover, en el ámbito constitucional, la protección de derechos y libertades fundamentales; incentivar el debate y análisis ilustrado, la igualdad de oportunidades, así como políticas de fondo que desarrollen el estado de derecho, la democracia y el bienestar.

El buen gobierno (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, p. 344) promueve instituciones formales e informales que fomentan la: transparencia y rendición de cuentas; efectividad; coherencia; participación; integridad; objetividad e imparcialidad; y la responsividad.

De tal modo puede apreciarse que en la operación de un buen gobierno, considerado en los diseños institucionales precisos para el mismo, se ha de proceder con su correlato ineludible: la *buena administración*. Esta noción ha cobrado relevancia en el derecho comunitario, en la Unión Europea (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012). Mediante el mismo se hace referencia a principios clásicos de la administración burocrática —por ejemplo: objetividad, neutralidad, mérito, imparcialidad, etc.—, pero añadiendo el horizonte de las nuevas formas de gestión relacional en las que la ciudadanía no asume un formato pasivo, sino que se constituye como un actor decisorio de la calidad de los procesos de gestión pública. Se precisan pues nuevos principios de transparencia, rendición de cuentas, confiabilidad, colaboración, apertura, benevolencia, orientación a la dignidad de la persona, etc. A poco que nos fijemos observaremos sin duda que tanto el buen gobierno como la buena administración están preñados de ética, en tanto hacen alusión a principios, valores y normas que trascienden el horizonte puramente pragmático de las reglas de habilidad, prudenciales, técnicas y jurídicas. La idealidad de normas, valores y principios éticos es así definitoria del buen gobierno y la buena administración, sin perjuicio por supuesto que esta idealidad haya de materializarse en diversos formatos normativos, institucionales, formativos, etc.

Ciertamente las nociones de buen gobierno y buena administración, pertinentes en la geometría de ideas que apuntala la noción de buena gobernanza, son nociones complejas que tienen diversas líneas interpretativas. Algunos estudios (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2009) han destacado cómo en la construcción de conceptos como buen gobierno —y buena gobernanza— se apela a nociones como *calidad de la democracia*, emergiendo dos grandes ámbitos de problemas. Por un lado problemas teóricos asociados al constructo —se escora la noción de calidad democrática hacia el proceso electoral, obviando la problemática del ejercicio del poder—; pero también problemas metodológicos como la determinación de variables que definen la buena gobernanza (Román Masedo, 2020) —muchas de las mismas orientadas hacia las necesidades de financiación de proyectos por parte de organismos multilaterales como el Banco Mundial—, o el hecho de que se apela a dimensiones que impelen a problemas de causalidad revertida: ¿causa el buen gobierno la calidad democrática o es a la inversa?

El concepto de buen gobierno tiene una eminente dimensión normativa, mientras que el de gobernanza se orienta más a la medición de prácticas (Aldeguer Cerdá, Abellán López y Pardo Beneyto, 2020). Prácticas de gobernanza que se orientan hacia estándares de calidad (buena gobernanza) en la medida en que junto a los diseños normativo-institucionales del buen gobierno y la

buena administración, apuestan por los pilares del gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, colaboración, participación, innovación) y la administración relacional. En esta dirección, así como hay un relativo consenso respecto a que un buen gobierno es un gobierno limitado (Villoria Mendieta, 2018) que potencia la autonomía de personas y agrupaciones, la noción de una buena administración es solidaria de la de *administración relacional* (Alguacil, 2012). Una administración que apunta hacia la intergeneracionalidad, interterritorialidad y la apertura constante de espacios deliberativos en los que la ciudadanía piensa fines y medios de la gestión pública.

El buen gobierno —por extensión la buena gobernanza— requiere sin duda alguna de una buena administración, una administración que sobre la base de sistemas burocráticos de calidad fomente la imparcialidad necesaria para articular otros valores propios de la democracia, como son la equidad, solidaridad, inclusión, etc. La calidad democrática podrá determinarse empíricamente, con todas las discrepancias que esto suponga, pero en la medida que se articula con el buen gobierno requiere del valor central en la concepción burocrático-weberiana: la imparcialidad (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2009). Sin duda un campo de problemáticas éticas en sí misma esta construcción: ¿qué relación tiene la imparcialidad administrativa con la equidad social? ¿Es posible sortear los defectos de las múltiples manos burocráticas ineludibles en la organización jerárquica de las administraciones con fines de objetividad, neutralidad e imparcialidad? Si la imparcialidad es un valor central en la construcción de la noción normativa de un buen gobierno: ¿qué lugar tienen las prácticas del cuidado de la diferencia que precisan de la mirada minuciosa y particularista? Y otros tantos interrogantes que sin duda pueden emerger en esta construcción conceptual.

No podemos entrar en estas problemáticas éticas en este lugar. Tan sólo diremos que desde una ética que atienda a la particularidad, la diversidad, las asimetrías, la pluralidad de seres hablantes que no asumen el formato argumentativo más duro —aquello que Marion Young llamara las *democracias narrativas* (2000)— se precisa sin duda atender a la centralidad de la imparcialidad, pero quizá una *imparcialidad situada* (Rodríguez Alba, 2019) que aproxime a los imperantes modelos deontológicos y utilitarios —imperantes sin duda en la ética de la administración pública—, paradigmas como el del juicio. Si las burocracias de calidad —determinadas con los estándares usuales al efecto— son condición para el buen gobierno, no es menos cierto que el brazo ejecutivo de la burocracia (el servidor público), así como el decisor público en general, ha de atender a las demandas, reclamos, necesidades, etc., de una sociedad cada vez más compleja. Para tal fin no basta sólo con un proceso burocrático estandarizado que se centre en criterios utilitaristas —el mayor bienestar para el mayor número—, ni

la supuesta derivación de deberes abstractos al modo deontológico. Apostar por el análisis y tematización ética de la situación sin reducirse a causismo, pero sin anular la especificidad en nombre del principalismo (Ausin, 2011) es central para una ética en la administración pública.

La ética en la administración pública, o por decir de modo más amplio la ética en la gestión pública —ética que atañe a la administración pública como aparato de estado pero también a la dimensión creativa y política— es una disciplina muy antigua (Diego Bautista, 2007), que cristaliza como disciplina académica —apegada al campo de las ciencias políticas y de la administración pública— en los años setenta especialmente (Diego Bautista, 2007; Merino Amand, 2013). Si se la considera como una ética aplicada (Rodríguez Alba, 2019) su presencia puede ser contemplada en una doble dirección: material y formalmente. Como toda ética aplicada nace de las prácticas sociales mismas (Cortina, 1996), en nuestro caso las prácticas de gestión pública en sus dimensiones administrativas y políticas. Materialmente presente pues en dilemas políticos a lo largo de la historia, en leyes, normas, procedimientos administrativos, etc., pero también en modelos de gestión pública con valores diversos (Diego Bautista, 2007). Modelos que ejercitan valores como la neutralidad, imparcialidad, objetividad, etc., del modelo burocrático; la orientación al servicio, la participación, etc., de modelos de Nueva Gestión Pública; o en modelos de gobernanza (Rodríguez Alba, 2019) en la deliberación pública sobre fines, relación fines-medios, etc. Formalmente constituida como dijimos en un amplio repertorio de corrientes, autores, etc. que eclosiona tras los años 70. Manuales como el de Cooper (2001) dan cuenta de la heterogeneidad de temáticas que abarca el campo de estudio de la ética en la gestión pública: rendición de cuentas, responsabilidad, dilemas éticos en la gestión, valores constitucionales, conflictos de interés, etc. Temáticas que han variado a lo largo de la historia. Si olvidar las clásicas problemáticas de la ética en los cargos públicos (Thompson, 1999): las manos sucias democráticas (problema de la legitimidad de los medios respecto a los fines) o las múltiples manos (problema de la responsabilidad en casos de gestión que involucran pluralidad de actores).

La constitución del campo de la ética en la gestión pública es así un tema relevante para una ética que promete convertirse en central en nuestros tiempos y que ha tenido hasta la fecha, especialmente en el ámbito filosófico, poco abordaje. Existen innumerables reflexiones filosóficas sobre la ética en los asuntos públicos, pero las mismas no han logrado a fecha un campo específico de tematizaciones. Las que se han logrado provienen más de campos prácticos como el de la administración pública o las ciencias políticas, así como el derecho por supuesto. Los aportes en los mismos son centrales y fundamentales. ¿Qué puede aportar una tematización filosófica al respecto?

Por supuesto una pregunta como esta tiene muy diversas respuestas en base a las corrientes de pensamiento, puesto que la filosofía es un campo de por sí polémico, en lo que reside precisamente su centralidad. Pero como campo disciplinar amerita considerarse la ética en la gestión pública desde algún paradigma reflexivo que permita, como escalera wittgensteniana, al menos subirse al andamio desde el que poder divisar una panorámica general de las problemáticas y temáticas éticas involucradas en la gestión pública.

Apoyándonos en la tópica distinción entre *ética descriptiva*, *ética normativa* y *metaética*, y siguiendo la sistematización que autores como Ricardo Maliandi han hecho del campo de estudio de la ética, podemos aventurar algunas consideraciones (Rodríguez Alba, 2019, 2020). La primera de ellas es la consideración de la ética (Maliandi, 2009) como una *tematización del ethos*, considerando que éste es un fenómeno cultural complejo que involucra dimensiones de carácter individual, grupal (organizacional) y social. Así como la persona física tiene una dimensión ética, también lo tienen organizaciones y sociedades. La ética de las organizaciones puede considerarse una tematización del ethos (Etkin, 2012), orientada a generar buenas prácticas, esto es, a potenciar un círculo virtuoso en los procesos de gestión, impactos, etc. Es más, justo esa tematización ética puede evitar el riesgo de brechas éticas en las organizaciones (Etkin, 2012): unas brechas que inciden en fenómenos perversos como la doble moral, las víctimas del silencio, la rutinización de procesos que conducen a la banalización del mal, etc.

La tematización ética adquiere diversos formatos (Maliandi, 2009): meditaciones, problematizaciones, investigaciones, ensayos, etc. Usa metodologías diversas (Maliandi, 2009): analíticas, fenomenológicas, dialécticas, descriptivas, etc. Considerando la facticidad normativa de la praxis humana (García-Marzá y González Esteban, 2014) —el hecho de que toda acción está regulada por normas técnicas, jurídicas, morales—, la reflexión moral es ciertamente central en la conformación del carácter. Es más, la ruptura de tal facticidad, la conflictividad moral misma —entre normas, principios, valores, actitudes— es un motor fundamental en el desarrollo moral de las personas (Kohlberg 1992; Lind, 2008). En este desarrollo moral los procesos de deliberación (Lind, 2008, 2011) pública son centrales, al punto que permiten el tránsito de una etapa convencional del juicio moral —guiada por el acomode a las reglas establecidas— a una posconvencional —orientada hacia principios universalizables—. Del mismo modo que las personas, con la tematización ética, máxime con elementos deliberativos y prudenciales, las organizaciones pueden transitar de una etapa signada por la lógica de lo adecuado —rutinas, hábitos, etc., adquiridos, inconscientes, funcionales, etc.— a una lógica de lo correcto, convertirse en organizaciones postconvencionales (Villoria, 2007).

En resumen, si la ética pública puede considerarse como una tematización ética del individuo en relación (Muguerza, 2009), una tematización que sin duda exige considerar dicha ética en el terreno de la filosofía política (Rodríguez Alba, 2010) —atendiendo a las corrientes de la misma así como sus supuestos ontológicos, antropológicos y sociológicos (relativos al modelo de acción social que postulan) —, la aplicación de la ética tomará en cuenta su vínculo con las prácticas mismas de gestión pública (Rodríguez Alba, 2019). A este respecto un riesgo no menor estriba en centrar la tematización en la reflexión moral espontánea, pues así se cuelan en los diseños normativos e institucionales ideas, sesgos, modelos tácitos, modelos de gestión pública periclitados, incoherencias normativas, prácticas poco eficaces, etc. (Rodríguez Alba, 2020).

Por ir cerrando esta breve nota introductoria. La eficacia de la aplicación de la ética en los procesos de gestión pública exige (Diego Bautista y Rodríguez Alba, 2021) la consideración de múltiples dimensiones —ética cívica, ética organizacional, ética profesional— así como un abordaje integral que suponga una metodología *top down* conjuntamente con el abordaje colaborativo, multistakeholder, tipo *bottom up*, de la creación de redes de integridad. Precisa la construcción holística de sistemas éticos integrales (Diego Bautista, 2009) considerando fases en el proceso. Por su parte en el terreno disciplinar la aplicación de la ética —considerando los diversos modelos de aplicabilidad (Rodríguez Alba, 2019) en los que no podemos entrar aquí— resulta de vital importancia para sobreponerse al riesgo de la reflexión moral espontánea que hemos señalado. Al efecto considero de relevancia apostar por lo que denomino el *ciclo de aplicación de la ética* en la gestión pública (Rodríguez Alba, en Universidad Siglo 21, 3 de junio 2020).

La emergencia de conflictos y dilemas en los procesos de gestión pública es de sobra conocida. Tematizar esta conflictividad es una de las claves de la reflexión ética (Maliandi, 2010, 2012): una ética que no se reduce a un enfoque principalista nomológico, sino que opta por la pluralidad de principios, pero a su vez apuesta por cauces de convergencia. Convergencia que por supuesto nunca será plena, sino más bien una suerte de consensos parciales que permiten conquistar esferas crecientes de universalidad (Rodríguez Alba, 2019). Por supuesto una conflictividad que no evita el antagonismo, pero apuesta por no disolver los conflictos por la vía de hegemonizar uno de los polos en los mismos. No se trata pues en la aplicación de la ética de la derivación de reglas concretas de conducta respecto a principios genéricos de acción, lo que no obsta la importancia normativa de los mismos.

Además, en el diseño de las instituciones y normas éticas mismas se amerita un abordaje que contemple la facticidad normativa, junto con la coherencia y fundamentación, así como la exploración

de los cauces de razonamiento moral justificativo. Por esto entendemos que la aplicación de la ética, tanto en situaciones problemáticas como en el diseño de infraestructuras éticas, exige considerar elementos descriptivos, normativos y metaéticos.

La *ética descriptiva* —pegada al análisis de las prácticas éticas en organizaciones, sociedad, etc., mediante el uso de las metodologías propias de las ciencias (neuroética, neuropolítica, ciencias de la conducta, ciencias sociales, historia, etc.)— nos permite comprender la anatomía de los valores, normas y principios. Permite por ejemplo sacar a luz el isomorfismo estructural que hace que se repliquen estructuras normativas de unas instituciones a otras, o que se reproduzcan modos de conducta de unas instituciones sociales a otras. Comprender este isomorfismo es central para el diseño de adecuadas herramientas de gestión ética, así como para incidir en variables de socialización, cultura y clima ético, etc. A su vez, comprender la presencia de lógicas de lo apropiado (Villoria Medieta 2007) ayuda a activar mecanismos normativos e institucionales adecuados para que los principios y valores permeen hacia las prácticas efectivas.

La *ética normativa* —anclada al proceso de análisis y fundamentación de los diseños normativos e institucionales, tanto en su vínculo con el derecho como con los estándares y herramientas de gestión, por ejemplo la gestión de riesgos de integridad— potenciará que los diseños y aplicación concreta en el seno de una institución, nivel de gobierno, etc., esté amarrada de modo tal que no redunde en pura declaración de principios sin vínculo alguno con el sistema normativo que permite la sanción y regulación efectiva de la conducta. Al mismo tiempo el análisis normativo permitirá localizar estándares éticos apropiados a la institución, función pública, etc.

Finalmente la *metaética* —análisis del lenguaje, razonamiento y justificación moral— permitirá comprender las dimensiones comunicacionales y dialógicas necesarias para que los procesos participativos y colaborativos necesarios en la aplicación de la ética no terminen por estar alejados de la experiencia moral de los *stakeholders* involucrados. Al mismo tiempo, usando herramientas de análisis de lenguaje mediante, por ejemplo, portales de consultas, quejas, etc., permitirá comprender elementos importantes en la reflexión moral de los diversos *stakeholders* con los que interactúan las instituciones y cargos públicos. El análisis metaético permite aceptar y ajustar los diseños y estrategias de gestión ética, máxime si se contemplan en el marco de un adecuado abordaje de los procesos comunicacionales que incentivan la colaboración, participación e innovación pública.

Un ciclo virtuoso de aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras y sistemas éticos puede ser abordado en momentos o fases, de modo parcial y conforme siempre a las expectativas y lineamientos en materia de políticas éticas.

En síntesis, el ciclo de aplicación de la ética puede comprenderse como un horizonte metodológico para eficaces infraestructuras éticas (Rodríguez Alba 2020). Entre tanto los modos de aplicación de la ética permitirán abordar situaciones de conflictividad moral o de aplicación de estándares, normas y principios éticos a situaciones concretas de gestión pública.

Un abordaje sistemático tal por supuesto no es factible en un número monográfico, si bien es muy de agradecer que el CEDEA (Centro de Éticas Aplicadas) de la Universidad de Chile pueda sumar estos espacios de reflexión y sin duda felicitar, agradeciendo con encono, esta iniciativa en la revista ETHIKA+. Me atrevo a decir que son pocos los números monográficos dedicados a la ética en la administración pública, máxime en nuestro ámbito hispanohablante. Y oso incluso a alentar a quienes lean este número que se animen a incentivar estos espacios, así como potenciar dinámicas y espacios académicos orientados a generar redes de tematización ética. En este número hemos contado con reflexiones que abordan elementos de ética descriptiva, con retazos de abordaje desde la ética normativa en su dimensión específicamente jurídica. Detallo a continuación —siguiendo el orden que es el de aprobación— los trabajos, animando a la lectura minuciosa de los mismos y recordando que dichos trabajos han sido objeto de un riguroso proceso de evaluación de pares. En todo el proceso los autores han sostenido una actitud coherente con principios y valores ineludibles de la ética académica e investigativa.

Rodolfo Elizalde y Mayra Sánchez realizan una aproximación comparativa entre México, Chile y Colombia con el fin de explicitar analogías y diferencias en el abordaje de las infraestructuras normativas de la ética, considerando que estos países tienen tradiciones heredadas en lo filosófico —en especial las teorías del contrato social— y que de modo afín han sufrido los procesos de transformación conocidos como neoliberalismo. A pesar de que Chile y Colombia consolidan una forma estado centralista, a diferencia de la federal de México, conforman normativas éticas con valores afines. En su trabajo —*La ética pública en México, Chile y Colombia. Un estudio de derecho comparado*— los autores señalan valores comunes y valores diferenciales en estos países. El análisis comparado de principios éticos sin duda es una apuesta central para la consideración de la ética en la gestión pública.

El trabajo de Roxana Andrade —*Tecnificación y despersonalización de la muerte vía su racionalización: un análisis desde la deontología y el utilitarismo*— entra de lleno en la consideración ética de la gestión de la

muerte en la crisis sanitaria provocada por el Covid. Como señala la autora la gestión de la muerte ha sido considerada un indicador de gestión de gobierno ante la crisis sanitaria. Lo interesante de este artículo estriba en cómo saca a relucir la tensión entre una perspectiva utilitarista —que apuesta por la protocolización de los rituales fúnebres con el objetivo de salvar la mayor cantidad de vidas— y otra deontológica —apuntalada sobre la noción de una dignidad humana que cristaliza en la singularidad del rito fúnebre—. La autora propone en esta tensión optar por diseños intermedios en las políticas públicas, orientados a la consideración de la diversidad cultural. Este trabajo supone así una problematización sobre una de las corrientes más extendidas en la ética administrativa, la corriente utilitaria.

Agustín Ferraro y Gustavo Fondevita abordan un tema central para la ética en la administración pública, y en general en la teoría de la administración pública: la interfaz entre política y administración. El interrogante central de su trabajo (¿Puede la burocracia tomar decisiones?) ha sido explorado desde diversas aristas. Los autores abordan las problemáticas inherentes a los organismos públicos independientes —como por ejemplo el mexicano Instituto Federal Electoral— y su contribución a la legitimidad democrática y ética de los gobiernos. A propósito en *La dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas. Democracia, ética y legitimidad institucional en América* se exploran las fuentes de legitimidad (autonomía, reputación, apertura, participación y resultados) que pueden coadyuvar en el enriquecimiento de los gobiernos, superando la usual reducción de la legitimidad a la confrontación partidaria.

Oscar Diego —*La ética en las constituciones y tratados internacionales. Fundamentos desde la teoría aristotélica de la virtud*— propone considerar el análisis ético de las constituciones atendiendo a la teoría aristotélica de la virtud. De este modo, recuperando documentos internacionales relativos a los valores que definen un buen gobierno, Oscar Diego estima que es posible retomar la noción de un estado ético, así como la valoración de constituciones justas e injustas, siendo el eje central que articula las mismas la oposición entre democracia y oligarquía. El ejercicio de las virtudes en legisladores y gobernantes resulta clave en este proceso de conformación de un estado ético para el autor.

En *La ética de gobierno en tiempos de pandemia en Argentina* Federico Saettone nos sitúa ante uno de los tópicos centrales de la ética pública en su vertiente descriptiva. Tras establecer la distinción entre control legislativo y control parlamentario, el autor analiza cómo el predominio presidencialista en América Latina, y en Argentina en especial, da pie a una suerte de, podríamos decir, reducción del control parlamentario a control legislativo, existiendo una tendencia a la aprobación tácita de

instrumentos legislativos como los decretos de necesidad y urgencia. Federico liga esta situación a los diseños institucionales, pero también explora en su trabajo —considerando la priorización de decretos de necesidad y urgencia en los casos de crisis sanitaria como el Covid— a problemáticas asociadas al liderazgo presidencial.

El número cierra con el trabajo de José María Hernández Losada —*Ética pública y resiliencia democrática*—. En el mismo el autor aborda la innovadora noción, en el terreno de la gestión pública, de la resiliencia como elemento que permite una nueva anatomía de conexiones entre la ética pública y el orden democrático. A propósito de las fallas en el liberalismo triunfante, patentes en diversos frentes, José María propone nuevas figuras de democratización del espacio público —colonizado y abatido por las transformaciones tecnológicas, en especial las impactadas en el mundo comunicacional de las redes sociales— mediante una geometría de virtudes públicas que cristalizan en la resiliencia. La esfera pública amerita cultivar nuevas formas de racionalidad práctica, habida cuenta de las amenazas hacia el pluralismo por parte de las transformaciones comunicacionales.

Los autores entran así en tópicos centrales relativos a la ética pública —valores constitucionales, ética parlamentaria, virtudes públicas, dilemas en la gestión pública, ética administrativa—, a la ética aplicada a casos concretos y temas específicos vinculados a un buen gobierno. En efecto, un buen gobierno, como hemos señalado al comienzo, ha de orientarse a la autonomía de la persona y de lo social, a potenciar la transparencia, la rendición de cuentas, la apertura, la colaboración, etc. En sus trabajos se destilan reflexiones que permiten visualizar tematizaciones concretas al respecto del buen gobierno, la buena administración y los procesos de gobernanza pública.

En este número contamos también con un aporte de reseñas de considerable valor, precisamente porque nos ponen ante un rico material de estudio en el campo. Estas reseñas son pues un valioso aporte para incentivar la profundidad en estos temas. Recuperamos muy someramente las mismas.

Nicole Oré Kovacs nos trae a lectura la obra de Gonzalo Gamio Gehri *El experimento democrático*. Según Nicole esta obra nos refresca la necesidad de una pedagogía deliberativa que fortalezca valores como el falibilismo pragmático, centrales hoy en día para combatir las tendencias antidemocráticas y autoritarias imperantes en Perú, y en el mundo podríamos incluso soslayar. Diego Ticchione Sáez nos presenta el trabajo *Lecciones aristotélicas para la administración pública*, de Edgar Espinal Betanzo. Un trabajo que incide en la centralidad de la prudencia en las buenas elecciones que han de orientar las decisiones de los agentes estatales. Oscar Morales Bravo apuesta por problematizar una

noción central en la ética pública, como es la noción de mérito. En efecto potenciar la ética en los procesos de gestión pública exige sistemas burocráticos que, sin dejar de lado el mérito, tengan en cuenta la problemática social que los mismos suponen (Rodríguez Alba y Sesma, 2018). En su reseña Oscar Morales acierta a rescatar la obra de Michael Sandel —*The Tyranny of the Merit*— analizando cómo tras la retórica del mérito se esconde un cóctel ideológico tóxico para los menos favorecidos, por la vía de la legitimación de una tecnocracia que busca naturalizar su posición social. Sofía Pezoa Stopello nos trae a lectura la obra *Evil Online*, obra de Dean Cocking y Jeroen Van den Haven. Según la lectura de Sofía esta obra incide en algo que por más sabido no deja de ser central: las redes sociales potencian una falsa autonomía e integración. Más allá de los aspectos delictivos, las redes, aunque no responsables de los males que aquejan nuestras sociedades, sin duda tienen gran poder para amplificarlos. Para finalizar, Laura Gallardo Nevado reseña el trabajo de Silvia Federici, *El patriarcado del salario*. Considerando central la crítica feminista al marxismo, por cuanto oculta el trabajo reproductivo sin problematizar los espacios de subdesarrollo capitalista presentificados en los roles de género, Laura Gallardo destaca la propuesta de Silvia Federici relativa a una política de lo común. Política que emerge de la revalorización de los conocimientos y tecnologías locales, entre otros factores. Sin duda un gran aporte para las tematizaciones éticas que se buscan en el campo.

Los escorzos de tematización ética que en este número asoman podrán resultar contingentes. Otros editores hubieran avalado otros trabajos. Pero como el campo es tan amplio los presentes permiten visualizar ejes centrales en la definición de un buen gobierno, desde aristas que inciden en la poliédrica consideración de la ética aplicada a la gestión pública. De tal modo asoman entre las páginas de este número reflexiones de mucho interés para la ética parlamentaria, la ética gubernamental, la ética cívica, la tematización ética en los procesos constituyentes, etc.

No quisiera dejar de presentar este número sin algo fundamental. Ciertamente la ética ha de evitar la moralización, pues la misma diluye la anatomía moral del espacio público como lo pudiera hacer la cínica consideración realista. Pero no oculto que hay tres principios que pudieran devenir — en una consideración materialista y spinoziana de producción de lo común humano— de vital importancia para nuestras plurales y complejas relaciones. *Fortaleza* para resistir los embates de un sistema mundo cada vez más hostil con lo público. *Firmeza* para apuntalar las conquistas sociales y éticas de la racionalidad humana, plural, dinámica y cada vez más austera. *Generosidad* para compartir los logros y recibir la plural condición humana en su capacidad creativa. De los tres creo que es testigo la labor del CEDEA (Centro de Éticas Aplicadas) al posibilitar este monográfico peculiar. Es de

agradecer mucho esta encomiable tarea. Al efecto no quiero dejar de hacer mención especial al trabajo de Nicolás Rojas Cortés, pues todo el trabajo minucioso de edición ha sido coordinado por él. Sin duda Nicolás ha tenido la generosidad de acompañar a cada uno de los autores y evaluadores por par ciego que avalan estos trabajos. Gracias también por su firmeza al sostener la calidad del proceso. Y sin duda amerita reconocer su fortaleza en poder enseñarme de todo el proceso.

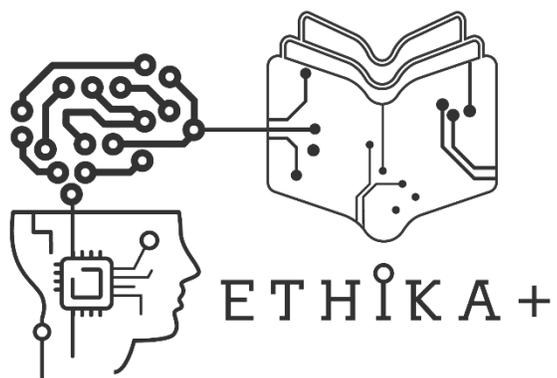
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldeguer Cerdá, B., Abellán López, M^a A., y Pardo Beneyto, G. (2020). Estrategias y arreglos institucionales para la efectividad y realización del buen gobierno. Una aproximación desde la perspectiva del caso español. En A. Hernández Mendoza. y O. Diego Bautista, *Elementos para la edificación de un buen gobierno* (pp. 135-158) INAP (Instituto Nacional de Administración Pública)
- Alguacil, J. (2012). Administración relacional. *Eunomía. Revista de cultura para la legalidad*, (2), 152-160.
- Ausin, T. (2011). Ética en las Administraciones. *Eunomía. Revista de cultura de la legalidad* (1), 141-147.
- Camps, V. y Cortina, A. (2009). Las éticas aplicadas. En C. Gómez y J. Muguerza (Eds.), *La aventura de la moralidad* (2^o reimpresión). Alianza Editorial.
- Cejudo, G., Sánchez, G. y Zabaleta, D. (2009). El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y gobierno*, XVI(1), 115-156.
- Cooper, T. L. (ed.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker, Inc.
- Cortina, A. (1996). El estatuto de la ética aplicada. Hermenéutica crítica de las actividades humanas. *Isegoría*, (13), 119-134.
- Diego Bautista, O. (2007). *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.
- Diego Bautista, O. (2009). *Ética para corruptos*. Desclée de Brouwer.
- Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (2021). El Sistema Ético Integral (SEI). Un modelo para prevenir la corrupción. En O. Diego Bautista (coordinador), *Quinientos Años de Corrupción. ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí?* Tirant Lo Blanch
- Etkin, J. (2012) *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Cengage Learning
- García-Marzá, D., González Esteban, E., (2014) *Ética*. Universitat Jaume I.
- Kohlberg, L. (1992) *Psicología del desarrollo moral*. Desclée de Brouwer
- Lind, G. (2008) *La moral puede enseñarse*. Ed. Trillas
- Lind, G. (2011) Promoviendo las competencias morales y democráticas: expresarse y escuchar a los otros. *Postconvencionales*, (3), 26-41.

- Maliandi, R. (2009) *Ética: conceptos y problemas*. Biblos.
- Maliandi, R. (2010) *Ética convergente. Tomo I. Fenomenología de la conflictividad*. La Cuarenta.
- Maliandi, R. (2012). Lo óptimo es enemigo de lo mejor. Ensayo de metacrítica a la crítica de Guillermo Lariguet. En A. Damiani, G. Lariguet, y R. Maliandi, *Ética y conflicto. Un diálogo filosófico sobre la ética convergente* (pp. 189-269). Universidad Nacional de Lanús.
- Mansilla, H.C.F. (1982). Las teorías clásicas sobre el buen gobierno y su significación actual. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (29), 163-173
- Merino Amand, F. (2013). *El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública*. (Tesis doctoral). Universidad de Valencia
- Muguerza, J. (2009). Ética pública, derechos humanos y cosmopolitismo. En C. Gómez y J. Muguerza, *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la Ética*. (2º reimpresión). Alianza.
- Rodríguez Alba, J. (2010). Ideología y política en la ética pública. La cuestión del Estado ético. En L. Peña, T. Ausín, y O. Diego (Eds.), *Ética y servicio público* (pp. 269-300). Plaza y Valdés
- Rodríguez Alba, J. (2019). *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina*. (Tesis doctoral) UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia).
- Rodríguez Alba, J. (2020). La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos. En D. Vilcher. (coordinadora), *Códigos y preceptos éticos* (pp. 157-190). INAP
- Rodríguez Alba, J. y Sesma, L. J. (2018). El mérito y las competencias éticas en la profesionalización de la función pública: el caso de Córdoba, Argentina. En J. M. Canales Aliende, J y A. Romero Tarín, *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público* (pp. 107-172). Editorial Bosch
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012). El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (16), 247-274.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2017). La ética pública constitucional y la buena administración. *Revista de Administración Pública*, LII(3), 67-87.
- Román Masedo, L. (2020). Buen gobierno y transparencia. En B. Aldeguer Cerdá y G. Pastor Albaladejo, *Democracia, gobierno y administración pública contemporánea* (pp. 167-190). Tecnos.

- Rothstein, B. y Holmberg, S. (2019). *Correlates of Corruption* QOF (The Quality of Government Institute) Department of Political Science University of Gothenburg, https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2019_9_Holmberg_Rothstein.pdf
- Thompson, D. E. (1999). *La ética política en el ejercicio de los cargos públicos*. Gedisa.
- Universidad Siglo 21. (3 de junio de 2020). *Ética pública y mejor Estado* [Archivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=eD8lqlT8fRI&ab_channel=UniversidadSiglo21
- Villoria Mendieta, M. (2007). Ética posconvencional e instituciones del servicio público. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (117), 109-142.
- Villoria Mendieta, M. (2013). El buen gobierno, entra la integridad institucional y la innovación democrática. *Revista Democracia y Gobierno Local*, (20), 5-11
- Villoria Mendieta, M. (2018). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En J. Rodríguez Alba y G. Lariguet (Comp.), *Gobierno abierto y ética*. Universidad Nacional de Córdoba
- Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, I. (2018). *Ética pública y buen gobierno*. INAP-Tecnos
- Young, I. M. (2000). La democracia y “el otro”: más allá de la democracia deliberativa. *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, (1), 41-55.

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO



ARTÍCULOS

La Ética Pública en México, Chile y Colombia. Un estudio de derecho comparado
Public Ethics in Mexico, Chile and Colombia. A study of comparative law

Dr. Rodolfo Elizalde Castañeda¹

rodolfoelizaldecas@yahoo.com.mx

Universidad Autónoma del Estado de
México

Mayra Sánchez Garduño²

smayra264@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar algunos de los documentos normativo-institucionales que regulan los valores éticos que identifican la conducta de los servidores públicos de México, Chile y Colombia, con el fin de conocer sus similitudes y diferencias, para lo cual utilizaremos el método comparado; desde luego, sin profundizar en éste con todo su rigor, dadas las características propias de este ensayo. Los tres países heredaron los valores de los padres del Contrato Social, sin embargo, estos han sido histórica, política, social y culturalmente cuestionados por muchos motivos, en especial, por la enorme influencia de la doctrina neoliberal.

Palabras claves: ética pública; gobierno federal; gobierno central; administración pública; Estado constitucional democrático de derecho.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze some of the normative-institutional documents that regulate the ethical values that identify the conduct of public servants in Mexico, Chile and Colombia, in order to know their similarities and differences, for which we will use the method compared; certainly, without going into it with all its rigor, given the characteristics of this essay. The three countries inherited the values of the parents of the social contract; however, these have been historically, politically, socially and culturally questioned for many reasons, especially, due to the enormous influence of the neoliberal doctrine.

Keywords: public ethics; federal government; central government; Public administration; Democratic constitutional state of law.

¹ Profesor-Investigador de Tiempo Completo del Centro de Investigaciones en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública (CICJJPySP), de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1.

² Alumna del noveno semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.



1. Introducción

El objetivo de este ejercicio académico es analizar algunos de los documentos normativo-institucionales que regulan los valores de la ética pública de los servidores públicos en México, Chile y Colombia, con el fin, básicamente, de identificar sus similitudes y diferencias. Consideramos trascendente y relevante histórica, social, jurídica y culturalmente realizar un estudio comparado sobre los valores que sustentan la ética pública de los servidores públicos de cada uno de esos países a partir de sus documentos institucionales, sobre todo, en una época tan marcada por el antivalor de la corrupción, tema este que, ninguno de los tres países se salvan; sin embargo, cabe aclarar que dadas las características de este ensayo, sería imposible profundizar con todo rigor en esa comparación. Actualmente, México, Chile y Colombia, están organizados constitucionalmente, el primero, bajo un régimen federal como se observa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917, artículo 40); Chile y Colombia bajo un régimen central, como se desprende de la Constitución Política de la República de Chile (CPRCH, 1980, artículo 3º) y la Constitución Política de la República de Colombia (CPRC, 1991, artículo 1º); pero, los tres tienen un mismo origen basado en el Estado liberal, que dio sustento al Estado Constitucional democrático de derecho, desde luego, con sus propias características y evolución histórica. Aunque, cabe señalar que, en palabras de Alan de Benoist (2013, p. 1), el liberalismo jamás se ha presentado “como una doctrina unificada”. Y, agrega que, inclusive, “Los autores que se han reclamado de esta corriente han dado con mucha frecuencia interpretaciones divergentes, si no contradictorias de la misma”. (2013, p. 1); en ese mismo sentido, también puede leerse el artículo de Rafael Domingo Sánchez (2012), titulado: “Una mirada crítica del liberalismo”, quien refiere la teoría desarrollada por uno de los ideólogos más destacados de la teoría liberal, Friedrich Hayek.

Esto, consideramos, es causa suficiente para realizar el análisis comparativo que aquí se propone. No obstante, también cabe aclarar, que ese origen común, de ninguna manera significa que el marco jurídico-institucional que da sustento a sus valores éticos, sea el mismo para los tres países y, menos aun, que dicho marco sea una garantía del cumplimiento de sus valores. Por ese motivo revisaremos las constituciones y algunos de los códigos éticos de los países en estudio, pues a partir de su constitucionalización y legalización aquellos servidores públicos que no observen los valores éticos pueden ser sancionados, pues como toda norma jurídica constituyen un mandato que incluye la posibilidad, no solamente, de restringir la conducta de los servidores públicos, o sea, de quienes están al frente del propio Estado, y esto, hay que decirlo, abarca desde los titulares de los poderes ejecutivo,

legislativo, judicial, pasando, ahora, por los órganos constitucionales autónomos, hasta el barrendero. Esto es, “La norma jurídica tiene como característica fundamental la coercitividad; si la voluntad dominada por la norma ---a la que se refiere la hipótesis de conducta--- no se comporta en los términos del mandato, podrá ser sancionada...”. (Sánchez, 2011, p. 132) En otras palabras, si algún servidor público atenta en contra de esas normas, la consecuencia sería aplicar las sanciones penales y administrativas que correspondan.

El método comparado, con las reservas que anteriormente señalamos, nos permite analizar algunos cambios constitucionales y legales de los países en estudio, para ampliar nuestros horizontes históricos, sociales, jurídicos y culturales, en este caso concreto, sobre los valores éticos que pretenden regular la conducta de los servidores públicos, para darnos cuenta, finalmente, de las similitudes y diferencias que hay entre ellos, específicamente, en ese tema.

Las preguntas que guiarán este ejercicio académico son: ¿Cuál es el marco normativo-institucional que pretende regular la conducta ética de los servidores públicos de México, Chile y Colombia? ¿Cuáles son los valores que identifican actualmente a la ética pública de los funcionarios públicos de México, Chile y Colombia? ¿Cuáles son las similitudes y diferencias de los valores éticos de los funcionarios públicos de México, Chile y Colombia?

I. Algunas ideas conceptuales

a. Ética Pública.

Zoé Robledo refiere que, “La ética esta en todas partes” (Diego, 2013b, p. 5); pero, la ética pública es inherente y exclusiva de los servidores públicos; además, es un tema que está en el centro de la ciencias, entre otras, el derecho, pues la encontramos sustentada en el mismo derecho constitucional y el derecho administrativo, así como en la ciencia política, o sea, en el derecho público, ya que ellas abordan y regulan, entre otros aspectos, la función pública de los funcionarios públicos, basadas en un marco de valores éticos en relación con su desempeño para ofrecer un servicio de calidad y garantizar la protección de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos. (Elizalde y Aguilera, 2021) Por su parte, Oscar Diego, coincide con estas ideas, cuando nos dice que, “Históricamente, la ética ha estado vinculada a los asuntos de gobierno tanto en la formación de los gobernantes como durante la práctica política al conllevar acciones acompañadas de valores que benefician a los gobernados.” (2013b, p. 85).

En México la ética pública no es nada más que “la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos implica plena conciencia de su conducta, la cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía” (Diego, 2013a, p. 100). En otras palabras, los gobernantes y funcionarios deben guiarse por un conjunto de valores y virtudes en el cumplimiento de su deber para lograr el “bien común” de los ciudadanos. Por tal motivo, se afirma que la ética pública no solo son valores, sino que también es un modo de vida que permite tomar decisiones siempre en beneficio propio y de la comunidad. Por otro lado, los servidores públicos pueden utilizar a la ética pública como herramienta para el correcto desempeño de sus actos dentro del trabajo; de este modo se entiende que “la ética es una reflexión racional sobre la dimensión moral de la persona y puede caracterizarse como una reflexión, indispensable para el buen gobierno” (Vanegas, Moreno y Echeverri, 2020, p. 305)

Por su parte, Eber Betanzos refiere que, “las personas que integran y conforman dicha armazón institucional, son servidores públicos, quienes deben tener un actuar ejemplar, digno, respetable y honesto, en el que los valores y la moral constituyen los elementos primordiales de los ejes que guían los programas y políticas gubernamentales”. (2017, p. 19)

Continúa sosteniendo Oscar Diego en su libro, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, que:

El descuido de la ética en la formación de gobernantes ha generado por un lado que aquellos que ocupan cargos públicos, al carecer de principios éticos, desvíen los fines originales de la política y de la administración pública al encontrarse demasiado obsesionados por sus intereses personales y partidistas. A su vez, el olvido de la ética en los gobernados ha generado su corrupción moral (2005, p. 41).

b. Gobierno federal

El federalismo latinoamericano tuvo una fuerte raigambre tomada de los Estados Unidos de Norteamérica. (Hamilton, Madison y Jay, 1974; Chaires, 2016, p. 20) Por su parte, este último autor, en su artículo “El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica”, cita la definición de Proudhon:

Federación, proviene del latín *foedus*, genitivo de *foederis*, que significa pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etc., es un convenio por el cual uno o varios jefes de familia, uno o varios municipios, uno o varios grupos de municipios o Estados se obligan recíproca e igualmente

los unos para con los otros, con el fin de cumplir uno o varios fines particulares que, desde entonces, pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva. (citado por Chaires, 2017, p. 7)

El propio Chaires, agrega:

El federalismo en los países de Latinoamérica no ha funcionado. La autonomía de las provincias ha sido hábilmente utilizada por la élite gobernante local como subterfugio político-jurídico para encubrir la corrupción e impunidad. El federalismo en Latinoamérica, en lugar de servir para defender las diferentes culturas y tradiciones de las regiones y establecer límites al poder, ha impedido forjar los debidos pesos y contrapesos (2017, p. 0).

Esto que afirma Chaires en la cita anterior, lo podemos ver reflejado también en el México del siglo XXI, relacionado con la acusación que le hace la Ficalia General de la República, al Gobernador de Tamaulipas Francisco Javier Cabeza de Vaca, entre otras cosas, por defraudación fiscal (Ferri, 2021 y Vela, 2021).

c. Gobierno central

La palabra centralismo, etimológicamente deriva del latín centra, “un solo lugar” y lismo, “persona”. Así pues, es un sistema que concentra el poder y las funciones político-administrativas en un órgano central: el Estado como autoridad suprema, el cual atiende todo lo relativo a la administración, incluyendo los derechos públicos y colectivos.

En este tema, tenemos en primera instancia, el caso mexicano que, como dice José Saucedo, “marca la pauta sobre la “historia de los constituyentes mexicanos para apreciar la forma en que sus decisiones, con reconocida carga ideológica, han impactado a favor o en contra de nuestro proceso revolucionario.” (Saucedo, 2018, p. 57) Así es como encontramos los dos bandos en los orígenes de la historia mexicana: federalistas y centralistas, confrontándose desde el constituyente de 1824 y reflejándose en las subsecuentes constituciones federalistas y centralistas. (Saucedo, 2018, pp. 61 y ss.)

Así pues, el centralismo es un sistema que implica una subordinación total de los poderes locales al poder central, otorgándole así todo el poder de decisión, buscando una unidad y capacidad de respuesta ante las necesidades de manera más eficiente (Gamborino, 2015).

d. Administración pública.

Omar Guerrero refiere que la administración pública, “es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos” (Guerrero, 2002, pp. 29-30); mientras que Jorge Fernández Ruiz nos dice que el derecho administrativo:

es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares (De los Santos, 2012, p. 16).

Mientras que, el derecho administrativo es una rama del derecho público que tiene mayor énfasis en la administración pública, por lo que también mantiene una influencia estrecha con la ética pública, pues vigila las actividades de los servidores públicos desde un enfoque más cercano, sobre todo, si lo comparamos con el derecho constitucional. Dentro de su organización, cuenta con códigos y reglamentos específicos de cada una de las funciones de los funcionarios públicos, pero también alude al deber de cumplir con la atención hacia los ciudadanos y garantizar sus derechos fundamentales. En síntesis, se puede decir que la esencia del derecho administrativo radica en la defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración, por lo que los servidores públicos deben considerar un marco ético para generar una relación de armonía con los administrados, para que no caigan en el camino de la corrupción; pues las normas de derecho administrativo confieren poderes a la administración que la sitúan en posición de supremacía sobre los particulares.

e. Estado Constitucional Democrático de Derecho.

El derecho siempre a buscado la regulación de la conducta del hombre a través de las leyes que han fungido como directrices de los actos del ser humano; es por eso que existe una relación estrecha con la ética pública, pues, como señalan Jaime Rodríguez-Arana Muñoz:

la Ética, el *ethos* propio del Estado de Derecho, la gran matriz cultural de la democracia, está en la base del Derecho. Por una obvia razón, porque si el Estado de Derecho es una expresión de la justicia, el Derecho, es, debe ser, la misma justicia (2017, p. 67).

Mientras que, Enrique Sánchez Bringas nos dice que esta idea tiene sus antecedentes en la cultura helénica representada por Platón (428-347 a.c.) y Aristóteles (384-322 a.c.), donde el derecho,

la justicia y el bien de la comunidad están inmersas, o mejor dicho, están simbióticamente unidos. (Sánchez, 2011, p. 26).

Por su parte, Kant y Humboldt refieren que el Estado de Derecho consiste en la:

sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el cumplimiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones reconocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos (Witker, 2016, p. 31).

Asimismo, Witker refiere que:

el Estado democrático y social de derecho es un Estado (sobre todo) democrático, en que la democracia es entendida en dos sentidos armónicamente interrelacionados: por un lado, democracia política como método de designación de los gobernantes y por el otro, participación activa de los gobernados; y democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad (2016, p. 33).

El Estado Constitucional de derecho surge “bajo el axioma de Constituciones rígidas, jerárquicamente supra ordenadas a las leyes como normas de reconocimiento de su validez”. (Witker, 2016, p. 36) Mientras que, Mauricio Lara reafirma esta idea cuando sostiene que: la Constitución se fortalece:

a través de la efectiva tutela de los derechos por medio de garantías constitucionales, y de una nueva percepción de los derechos fundamentales, en el sentido de considerar que todas las normas del texto supremo tienen fuerza normativa, lo cual implica el fortalecimiento de los valores de contenido social, que por muchos años se dijo eran cláusulas programáticas. (2008, p. 823)

De esa manera, se entiende al Estado constitucional democrático de derecho, como aquel en el que, tanto el pueblo, como los poderes de éste, se unen por voluntad propia para formular sus propias legislaciones y después someterse a ellas, considerando los valores que tienen como nación; basándose en una ley suprema, que es la constitución, que, además, debe garantizar los derechos humanos y/o fundamentales de cada uno de los gobernados.

II. La ética pública en México, Chile y Colombia

Estos tres países tienen también otra coincidencia, surgieron a la vida independiente como un Estado constitucional democrático de derecho basado en el liberalismo clásico que surge de las ideas de los padres del Contrato Social, Hobbes (2005), Locke (1959) y Rousseau (1975). Precisamente, basados en la doctrina contractualista se deriva la ley suprema de cada uno de los países en estudio, mismo documento que da sustento a los valores éticos y deberes de sus servidores públicos; sin embargo, cabe mencionar que, en ejercicio de su libre albedrío, queda a cargo de estos la forma y el como deberían implementarlos dentro de su actividad. Por ese motivo, en este apartado se analizarán los documentos constitucionales y legales que dan sustento a la ética pública en los referidos países, revisando, al mismo tiempo, la perspectiva de algunos autores, como es el caso de Alejandro Serrano, quien refiriéndose a la política y a la ética, nos dice: “ambas, al menos en su sentido filosófico y desde su propia identidad, tienden al mismo fin: el bien” (2012, p. 2). Inclusive, este mismo autor va más allá, cuando refiere que, la crisis de la primera debido a la ruptura de los principios conceptuales en que surgió durante la época Moderna con base en el Contrato Social, hace necesaria la construcción de lo que él mismo denomina un “Nuevo Contrato Social Planetario” (2012, p. 1).

a. La ética pública en México.

México tiene un gobierno federal, así lo establece desde que nace la CPEUM vigente de 1917:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (CPEUM, 1917, artículo 40).

Esa misma Carta Suprema estipula:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (CPEUM, 1917, artículo 41).

En México, el título IV de su Ley Suprema, se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado; en el que se identifica a los servidores públicos, como:

representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (CPEUM, 1917, artículo 108).

El 5 de febrero de 2019, se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal (CEPSPGF), en el que se refiere que se trata de un instrumento deontológico que contiene los parámetros: “de valoración y actuación respecto al comportamiento al que aspira una persona servidora pública, en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, a fin de promover un gobierno transparente, íntegro y cercano a la ciudadanía.” (CEPSPGF, 2019, Artículo 4, fracción II) Ahora, con la reforma constitucional publicada en el DOF, el 19 de febrero de 2021, cabe la posibilidad de imputar y juzgar al propio presidente de la República, entre otras cosas, por hechos de corrupción. (CPEUM, artículo 108, segundo párrafo) Algunos de los valores que se desprenden de este precepto son la honestidad, la responsabilidad y la legalidad, con lo que podemos decir que la ética constitucional está inmersa en el máximo documento constitucional de donde se desprenden los códigos de conducta que establecen las diferentes responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, así como las sanciones a los que se hacen acreedores.

Igualmente, en el precepto citado se alude a las responsabilidades de los servidores públicos por violaciones a la Constitución Federal, a las leyes federales así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales del orden local, que comprende las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y, de los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía. Asimismo, se hace hincapié en que las constituciones locales establecerán el carácter de servidores públicos para el efecto de las posibles responsabilidades por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. Mientras que, los artículos 108 al 112 de la misma Ley Fundamental establecen las sanciones para los servidores públicos que incurran en alguna falta de las que se enuncian, así como el procedimiento; entre las cuales se encuentran el juicio político, sanciones penales y administrativas.

b. La ética pública en Chile.

En el caso de Chile, es cierto que ha vivido la disputa entre la izquierda jacobina centralista y las izquierdas comunistas, federalistas y autonomistas, [...] Pero naturalizó el gobierno central como eje del desarrollo en un régimen político democrático donde se combina presidencialismo con centralismo[...]. (Valenzuela y Ortiz, 2017, p. 2; CPRCH, 1980, artículo 3º)

Cabe señalar que uno de los máximos valores del modelo derivado del contrato social de Locke, es resaltado por la CPRCH:

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (1980, artículo 1º, párrafo tercero).

Este principio se complementa con el principio de probidad, igualmente, contemplado en su código supremo: “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones” (CPRCH, 1980, artículo 8º, párrafo primero). Como se observa, en torno a ambos principios gira la ética pública de los servidores públicos en la República de Chile.

Por su parte, el escritor Alejandro Serrano, no obstante que *supra* ya referimos que sostiene que la ética y la política tienden al mismo fin, más adelante refiere que:

en la Modernidad...ambas categorías, la ética y la política, han sido excluyentes. La política moderna, arranca, precisamente, de la supresión de la ética como categoría política y, correlativamente, de su fundamentación sobre otros supuestos y no sobre los supuestos éticos que estuvieron en su origen y en su razón primera. El mundo moderno día a día se fue alejando cada vez más de los presupuestos morales en el quehacer político; cada día la política se transforma en un valor en sí mismo y no en algo subordinado y sustentado sobre los principios morales, y cada día sus errores y horrores involucran a la humanidad en un torbellino que pareciera a veces indetenible. La crisis de la política, al menos en su sentido clásico, es mundial, y, a mi modo de ver, uno de los factores más importantes de la crisis de la modernidad. Quizás es en la política donde más se ha visualizado la crisis de la modernidad. El mundo ha visto la crisis de las ideologías, de la política, de la ética y de los sistemas, consecuencia de lo que algunos llaman la crisis global del racionalismo. (2012, p. 4)

De lo anterior, se desprende que en esa evolución de la modernidad, los valores son los que más se han visto afectados, y tiene razón Alejandro Serrano, pues cada día las personas se deshumanizan y van perdiendo conciencia de lo que realmente es importante para lograr el bien común, el bienestar, el desarrollo de la sociedad y la felicidad; o sea, lo contrario de lo que expone Locke (1959), en su modelo de contrato social, es decir, pierden el interés general y solo se atiende el interés individual. Frente a esta situación, Patricio Orellana en su artículo “Crisis de la ética pública en Chile”, comenta que:

El neoliberalismo exalta otros principios sociales: el egoísmo y la desigualdad social extrema, el éxito como fin social supremo, la deshumanización de las decisiones y la postergación de cualquier política social centrada en la salud, el empleo, la educación y en general el mejoramiento de la calidad de vida (2013, p. 2).

En síntesis, el neoliberalismo resalta los antivalores. Pero, que hacer para evitar que la ética se siga degradando, precisamente, se hace cada vez más urgente implementar la ética pública en el quehacer de los servidores públicos para generar una armonía dentro del país basándose en valores y generando un ambiente de paz y equidad, en donde, tanto la ciudadanía como el gobierno se encarguen de tomar las decisiones que sean más favorables, de esa manera se promoverá una mayor participación y podrá lograrse una reestructuración de las profundas rupturas en el Estado, la sociedad y la economía y en la elaboración del diseño de un nuevo sistema, si se quieren preservar algunos de los valores fundamentales. Como una respuesta a esa situación, en el año 2016 la República de Chile inicia la implementación de códigos de ética en todas las instituciones públicas a nivel central, comenzando con ello, “el desarrollo del Sistema de Integridad Público Chileno” (Carrizo y Durán, 2018, p. 25). Se trataba de “mejorar las competencias éticas de los funcionarios; prevenir actos de corrupción y faltas a la probidad y ética; y fortalecer la confianza ciudadana en el Estado...” (Carrizo y Durán, 2018, p. 2).

Cabe destacar también que, la CPRCH establece ciertos lineamientos sobre los que se debe llevar a cabo la administración pública donde se garantiza la carrera funcionaria y los principios en que deba fundarse:

Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en

que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño (CPRCH, 1980, artículo 38).

No obstante lo antes expuesto, no podemos soslayar el contexto histórico; por ese motivo, cabe resaltar dos aspectos, primero, que la CPRCH de 1980, a la que nos hemos venido refiriendo, surgió de un gobierno como el de Augusto Pinochet, que llegó al poder después del Golpe de Estado contra el presidente Salvador Allende (11 de septiembre de 1973) y que aquél gobernó con base en la violencia y la fuerza basada en una dictadura militar; segundo, por tanto, los valores éticos antes referidos, encierran una enorme contradicción, pues en la creación de dicha Constitución se excluyó la participación de gran parte del pueblo chileno; o sea, las normas institucionales derivadas de esa dictadura fueron, en palabras de Chistian Viera, producto de una imposición democrática, aparente y autoritaria, que impuso, además, las políticas económicas neoliberales (2011, p. 152).

Derivado de la anterior situación, previa reforma constitucional del 24 de diciembre de 2019, que incorporó las reglas para establecer un Proceso Constituyente, el pasado 15 y 16 de mayo de 2021, se llevó a cabo la elección para elegir una Convención Constituyente con el objetivo de redactar una nueva Constitución, o sea, un nuevo contrato social, compromiso derivado del Plebiscito Nacional celebrado el 25 de octubre de 2020. Por lo que, a mediados de 2022, se llevará a cabo un nuevo Plebiscito Nacional con el único objeto de rechazar o aceptar la nueva Constitución, destacando que este proceso se realiza sin la participación de los partidos políticos tradicionales, ni de los poderes constituidos, además, de que en el citado Plebiscito Nacional para admitir o rechazar la nueva Constitución, el voto será obligatorio (Proceso Constituyente, 2019).

Como se puede observar, la ética pública está basada en la obligación y el deber de obedecer principios y normas, así como en la moral, para llevar a cabo el buen funcionamiento del Estado y tienen una conciencia de que lograr un buen gobierno es trabajo de todos, es decir, se debe aplicar la ética pública en general y aunque el funcionario es el responsable de la administración, mucho tiene que intervenir el ciudadano, para poder lograrlo. Sin embargo, la historia en Chile se continúa escribiendo.

c. La ética pública en Colombia.

La Constitución de la República de Colombia, conocida como “La Constitución de Cúcuta, inspirada en las ideas del Libertador en 1821, estableció un sistema de gobierno completamente centralista. Los departamentos se convirtieron en simples entidades administrativas, sometidas al gobierno central a través de un funcionario llamado intendente.” (Chaires, 2017, p. 21) Posteriormente, adoptaría un gobierno federal, entre 1854 a 1886. Actualmente, como ya lo referimos *supra*, se rige bajo el sistema centralista.

Por otra parte, la propia CPRC establece el compromiso de los funcionarios públicos para con el pueblo:

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando la autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público (CPRC, 1991, artículo 122).

Los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, “por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (CPRC, 1991, artículo 6°); mientras que, previamente señala como uno de los principales compromisos del Estado, “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (CPRC, 1991, artículo 2°). Además, el mismo documento constitucional refiere que se busca que la administración del Estado se desempeñe bajo un marco de ética pública, estableciendo los lineamientos por los cuales se deben regir los servidores públicos:

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio (CPRC, 1991, artículo 123).

Por ello, refiere Carlos Franco que la ética en Colombia juega “un papel muy importante, pues a través de ella el hombre logra la adaptación de un sistema de valores y creencias a esquemas personales y sociales reales” (2018, p. 2). Así pues, los colombianos explican e interpretan su realidad, descubriendo que a través de ella pueden asegurar una sociedad de unidad y de cohesión, y para lograr esta utopía, les a costado mucho esfuerzo pues han tenido que madurar a lo largo de la historia. Continúa señalando el autor en cita que:

en la actualidad colombiana el sector público está muy mal parado, especialmente por las malas decisiones que se han presentado en donde se ha visto afectada directamente la economía colombiana. Ejemplos claros de lo anterior, es el caso de la Refinería de Cartagena, la corrupción en las Gobernaciones de la Guajira, Casanare, Cartagena, entre otras; la inversión que realizó el Ministerio de Hacienda con Telecom, y así otras más decisiones que no reflejan de ninguna manera la ética profesional y mucho menos las decisiones correctas y responsables de funcionarios públicos (2018, p. 3)

Pero, a pesar del mal gobierno que ha ido atravesando, Colombia no se rinde y buscan que sus servidores públicos, puedan representarlos y gobernarlos con base en la ética, para que esos valores humanos no se sigan perdiendo. Por lo que, han considerado la necesidad de implementar una normatividad y organizaciones que puedan fomentar la ética pública dentro del desempeño como servidor público.

Entonces, se puede observar que la ética en Colombia se basa en el marco de la Constitución, de la legalidad, la legitimidad y el compromiso, así como la honestidad y la justicia; quedando claro que la ley regula la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva; y dentro de esas mismas leyes también entra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con los cuales cuentan los colombianos para proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la propia Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

III. Los valores que identifican la ética pública en México, Chile y Colombia. Similitudes y diferencias

A continuación, se presenta un cuadro comparativo donde se identifican las analogías y diferencias respecto a los valores de los servidores públicos de México, Chile y Colombia, tomando como base los Códigos de Ética que elegimos de cada uno de estos países. En el caso de México tomamos como referente el precitado Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal promulgado en 2019, (CEPSPGF, 2019); por la República de Chile, escogimos el Código de Ética del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante Resolución Exenta N° 33, aprobada el 4 de enero de 2017. (CEMRE, 2017) y, respecto a Colombia se utilizó el Código de Ética del Ministerio de Interior y Justicia, creado en 2008, (CEMIJ, 2008). Cabe señalar que dentro de los códigos de ética de Chile y Colombia no se encuentran enumerados sus valores y principios como es el caso de México.

Tabla 1. Cuadro comparativo de los valores éticos semejantes de México, Chile y Colombia.

| Valores semejantes | México | Chile | Colombia |
|--------------------|--|---|---|
| Lealtad | Buscará que las personas servidoras públicas correspondan a la confianza que el Estado les ha conferido, a fin de satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas y generar certeza plena de su conducta frente a todas las personas, garantizando la integridad; los valores de interés público y entorno cultural y ecológico, así como las reglas de integridad de | Servimos con lealtad a los intereses de Chile y a nuestra institución en cada lugar del mundo | Ser fiel a los principios y valores que rigen al Ministerio del Interior. |

| | | | |
|------------------------------|---|--|--|
| | cooperación y desempeño permanente con la integridad. (art. 9) | | |
| No discriminación | Trato igualitario a todos los individuos es evitando cualquier acción u omisión que menoscabe la dignidad humana, derechos, libertades o constituya alguna forma de discriminación. (art. 13) | Valoramos la diversidad y rechazamos la discriminación en nuestro servicio valoramos la diversidad en cuanto a personas y opiniones. Además, tomamos las decisiones y tratamos a las personas con criterio profesional, dejando de lado prejuicios o razones arbitrarias como apariencia, cargo, rango, etnia, nacionalidad, sexo, identidad de género, religión, edad, entre otras. | Satisfacción efectiva de las necesidades de la ciudadanía en el campo de nuestras competencias le brindamos atención amable y oportuna sin discriminación de ninguna índole; implementamos mecanismos que permitan a la comunidad conocer los procesos y resultados de la gestión ministerial y ejercer el control social. |
| Honradez o Compromiso | Fomentará la rectitud en el ejercicio del empleo, cargo o comisión promoviendo un gobierno abierto que | Estamos comprometidos y comprometidas con nuestra institución, trabajamos con | Actuar con disposición, convicción y entrega en el cumplimiento de nuestras obligaciones. |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | promueva la máxima publicidad y el escrutinio público de sus funciones ante la sociedad, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas, así como el valor de respeto. (art. 8) | vocación de servicio para contribuir a la defensa de los intereses nacionales y responder a las necesidades de nuestros usuarios. | |
| Comportamiento digno o de respeto | Los servidores públicos evitarán realizar cualquier conducta que constituya una violación a los derechos humanos, con el objeto de generar ambientes laborales seguros que privilegien el respeto de las personas. (art. 16) | Fomentamos las relaciones de trabajo basadas en el buen trato y la cordialidad, reconocemos la diversidad y los distintos puntos de vista como un reflejo de nuestra orientación hacia un mundo globalizado. | Reconocer, aceptar y valorar las cualidades del prójimo y sus derechos. Implica reconocer en sí y en los demás la condición humana y sus obligaciones. |

Fuente: Elaboración propia con información tomada de los Códigos de Ética de México, Chile y Colombia *supra* mencionados.

En esta tabla podemos identificar que son pocos los valores en los que coinciden los tres países, sin embargo, la lealtad, la honradez, y el respeto, así como el principio de no discriminación, son directrices generales por las cuales se guían mayormente; desde luego, salvo el caso de la república de Chile, que, como ya referimos, se trató de una Constitución disfrazada de democrata, lo que refleja una contradicción entre la teoría constitucional y legal con la realidad.

Tabla 2. Cuadro comparativo de los valores éticos diferentes en México, Chile y Colombia.

| Valores éticos diferentes | México | Chile | Colombia |
|---------------------------|---|-----------------|----------------|
| Legalidad: | Fomentará el cumplimiento a las normas jurídicas, con un estricto sentido de vocación de servicio a la sociedad, garantizando el profesionalismo, así como los valores de respeto a los derechos humanos y liderazgo. (art.7) | No lo menciona. | No lo menciona |
| Igualdad | Fomentarán la igualdad entre mujeres y hombres, y respetarán la identidad y orientación sexual, con el propósito de contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en el servicio público. (art. 14) | No lo menciona | No lo menciona |
| Eficiencia | Buscará consolidar los objetivos gubernamentales a través de una cultura de servicio público austero, orientada a resultados y | No lo menciona | No lo menciona |

| | | | |
|------------------------|--|--|----------------|
| | <p>basada en la optimización de recursos, garantizando la eficacia, la economía y la disciplina, así como el valor de cooperación. (art. 11)</p> | | |
| Imparcialidad | <p>Buscará fomentar el acceso neutral y sin discriminación de todas las personas, a las mismas condiciones, oportunidades y beneficios institucionales y gubernamentales, garantizando así la equidad, la objetividad y la competencia por mérito; los valores de equidad de género e igualdad y no discriminación y la regla de integridad de comportamiento digno. (art. 10)</p> | No lo menciona | No lo menciona |
| Profesionalismo | No lo menciona | <p>Buscamos resultados de excelencia, realizando nuestro trabajo con responsabilidad y</p> | No lo menciona |

| | | | |
|----------------------------|----------------|--|----------------|
| | | seriedad, generando redes de colaboración dentro y fuera de la institución. | |
| No al acoso sexual | No lo menciona | En nuestra institución rechazamos todo tipo de conducta de acoso sexual, se entiende por tal “el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo”. | No lo menciona |
| No al acoso laboral | No lo menciona | Rechazamos cualquier tipo de acoso laboral, entendido como: “toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados, ejercida por el empleador o | No lo menciona |

| | | | |
|----------------------|----------------|---|--|
| | | por uno o más trabajadores, en contra de otro u otros trabajadores, por cualquier medio, y que tenga como resultado para el o los afectados su menoscabo, maltrato o humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral o sus oportunidades en el empleo.” | |
| Transparencia | No lo menciona | Facilitamos el acceso a la información de carácter público, cumpliendo con los plazos legales para responder a las solicitudes de la ciudadanía. Además, mantenemos actualizados y habilitados los canales de consulta e información. | Demostrar continuamente los resultados de nuestra gestión pública sin omitir detalle alguno. |
| Justicia | No lo menciona | No lo menciona | Reconocer los derechos que le |

| | | | |
|------------------------|----------------|----------------|--|
| | | | asisten a cada persona, dando a cada uno lo que es suyo. |
| Responsabilidad | No lo menciona | No lo menciona | Cumplir integralmente y con empeño nuestras competencias y deberes como servidores públicos. |
| Solidaridad | No lo menciona | No lo menciona | Condición del servidor público con la ciudadanía y los compañeros de su entidad para brindar asistencia y justicia social. |
| Servicio | No lo menciona | No lo menciona | Brindar la información y atención oportuna de forma amable y eficaz a las personas que necesitan de nuestra ayuda y colaboración |
| Honestidad | No lo menciona | No lo menciona | Desempeñar nuestra función como servidores públicos utilizando recursos, tiempo y espacio, con el objeto para el cual |

| | | | |
|-------------------|----------------|----------------|--|
| | | | fueron constituidos. |
| Tolerancia | No lo menciona | No lo menciona | Aceptar recíprocamente las diferencias existentes entre las personas para mantener una convivencia armónica en nuestra sociedad. |

Fuente: Elaboración propia con información tomada de los Códigos de Ética de México, Chile y Colombia *supra* mencionados.

Como se desprende de la segunda tabla, cada uno de los países en estudio tiene sus propios valores que los hacen diferentes, pero lo importante es que los tres coinciden en fomentar la ética pública y su práctica desde sus Códigos Supremos para lograr una mejor administración pública dentro de sus respectivos países, por lo que, los tres son aparentemente congruentes al orientar a las y los servidores públicos hacia la adopción de principios, normas de conducta y valores que les permitan desempeñarse cada vez mejor para lograr los objetivos establecidos por el propio Estado constitucional democrático de derecho que ya hemos referido anteriormente. O, como también lo sostiene Andrea Ramírez, refiriéndose a los servidores públicos:

la vocación se refiere a “actividades de especial excelencia intrínseca y a motivaciones e intenciones moralmente elevadas, desinteresadas”, lo que significa que lo ideal es que los servidores públicos sean personas totalmente convencidas de querer desarrollar sus oficios no por la recompensa monetaria que este traiga, sino por la seguridad de querer servirle a la comunidad. Esto es fundamental para el aseguramiento del bienestar colectivo, ya que se trata de ansiar velar por el buen funcionamiento de las entidades del Estado (2016, p. 13).

A más de 200 años de haberse emitido la Declaración francesa de 1789 de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Jellinek, 2003), podemos decir que, en teoría, sigue vigente, en especial sobre el tema de la Constitución, cuando en su artículo 16 establece: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.” Y decimos que en teoría, puesto que, de aquí se desprende el núcleo básico de toda

Constitución, o sea, el conjunto de libertades y derechos humanos o fundamentales que el Estado debe garantizar a todas las persona y, esto involucra en nuestra opinión, desde luego, a los valores éticos, sobre todo, a partir de lo que comenta Gustavo Zagrebelsky (2008, p. 40), cuando nos dice que el derecho se vuelve un derecho más flexible, dúctil y maleable, en el cual la dimensión axiológica y deontológica tienen una mayor relevancia en la argumentación e interpretación jurídica. De este modo, también podemos decir que, en el Estado constitucional de derecho la ley pierde su preeminencia y queda supeditada a los principios y valores contenidos en la Constitución. Efectivamente, esos mismos valores los encontramos plasmados en las propias constituciones políticas de México, Chile y Colombia, así como en sus respectivos códigos de ética. Por lo que, en palabras de Hans Kelsen (1988), derivado de su famosa pirámide normativa, estas normas secundarias están en correspondencia con su norma fundamental, lo que las impregna de los principios de constitucionalidad, supremacía y jerarquía jurídica, de donde derivan su fuerza normativa. Por lo que, si los tres países se rigen bajo un Estado constitucional democrático de derecho, lo correcto es que todos los funcionarios públicos están obligados a observar el marco constitucional y legal para lograr un buen gobierno y consecuentemente una buena administración pública, por lo que aquellos funcionarios públicos que falten a los valores éticos serán responsables penal y administrativamente de los actos en que incurran.

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, y aunque parezca contradictorio, no podemos dejar de soslayar el hecho de que, aun cuando los tres países en estudio adoptaron un Estado constitucional democrático de derecho y crearon sus propios Códigos Éticos; en el caso de la nación chilena, a partir de la dictadura de Pinochet, que desconoció de facto la Constitución de 1825 y creó la Constitución de 1980; (Viera, 2011, p. 153) ésta aparentemente siguió, en teoría, los referidos postulados del citado artículo 16 de la Declaración francesa, pero, en la praxis diaria, con motivo del Golpe de Estado, las fuerzas armadas se encargaron de hacer todo lo contrario. Y, aun cuando, durante los 30 años posteriores a la dictadura (1973-1990), se llevaron a cabo infinidad de reformas constitucionales, incluyendo la creación del mencionado Código de Ética del Ministerio de Relaciones Exteriores, la idea presente entre muchos chilenos era que, la Constitución era producto de la dictadura militar. Por ese motivo, actualmente está en proceso la creación de una nueva Constitución, o sea, un nuevo contrato social.

IV. A manera de conclusiones

La esencia de valores, como la justicia, bien común, bienestar general, progreso, felicidad, paz, derivan del modelo del contrato social de Hobbes, Locke y Rousseau, en especial, del modelo propuesto por Locke, que, a su vez, dio origen al Estado constitucional, democrático de derecho. Por consiguiente, esos valores son los mismos que identifican constitucionalmente a países como México, Chile y Colombia. Pero, con la salvedad que hemos señalado sobre el Golpe Militar y la dictadura de Augusto Pinochet, que dio origen a la Constitución de 1980. No obstante, esos mismos valores, desde sus orígenes, han sido histórica, política, social y culturalmente cuestionados por muchos motivos, en especial, por la enorme influencia de la doctrina neoliberal que ha predominado con sus antivalores desde hace varios años, lo cual, sin duda, ha provocado una enorme fractura jurídica y social en el desempeño y en la esencia del Estado constitucional, democrático de derecho y, evidentemente, esto ha ido de la mano del comportamiento de los servidores públicos.

Al margen de la organización federal o unitaria de los países en estudio, la relación entre la ética pública y el derecho constitucional que se ha dado entre ellos de manera natural, debido a sus orígenes y su evolución, salvo el caso de Chile que, después de la dictadura de Pinochet, esta en proceso de creación de un nuevo contrato social; podemos decir que, al revisar en este trabajo el marco normativo-institucional a partir de sus respectivas constituciones y algunos de sus códigos de ética, sus valores éticos quedaron plenamente identificados y, al mismo tiempo, también se establecieron sus similitudes y diferencias. Con lo cual, también podemos decir que se logró el objetivo establecido al principio de este trabajo. Precisamente, esas coincidencias hacen que comulguemos con Peter Häberle, cuando se refiere: “al indiscutible valor ético fundamental constitucionalizado”. (1996, p. 162) Sin embargo, también debemos tener presente lo que refiere Oscar Diego:

El principal reto que afronta la ética en los cargos públicos no es el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Se sabe cuáles son los valores éticos deseables, pero lo que se ignora es cómo alcanzar ese “deber ser” en la práctica diaria. (2011, pp. 23-24)

En ese mismo sentido, igualmente podemos decir que se dio respuesta a cada una de las interrogantes que guiaron este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benoist, A. de (2013). *Crítica de la ideología liberal*. La Cuarta Teoría Política. <https://4tpes.wordpress.com/2013/11/26/critica-de-la-ideologia-liberal/>
- Betanzos Torres, E. O. (2017). Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano. *Revista de Administración Pública*. (144), 15-33.
- Carrizo Santiago, D. y Durán, F. (2018). *Chile en la Implementación Transversal de Código de Ética Pública: “La Ejecución de la Herramienta y el comienzo del Sistema de Integridad”*. [Archivo PDF]. <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/05/Experiencia-c%C3%B3digos-de-%C3%A9tica-chile.pdf>
- Chaires Zaragoza, J. (2017). El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista VIA IURIS*. (23), 0-35. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6773366>
- Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal. (2019). Secretaría de la Función Pública. Diario Oficial de la Federación publicado el 5 de febrero del 2019. (México). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549577&fecha=05/02/2019
- Código de Ética del Ministerio de Interior y Justicia. (2008). (Colombia). https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/codigo_de_etica3993.pdf
- Código de Ética del Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). (Chile). <https://minrel.gob.cl/minrel/ministerio/gestion-publica/codigo-de-etica-minrel>
- Constitución Política de la República de Chile. [Const.]. 1980. (Chile). https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf
- Constitución Política de la República de Colombia. [Const.]. 1991. (Colombia). <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Const.]. 1917. (México). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- De los Santos Morales, A. (2012). *Derecho Administrativo I*. Red Tercer Milenio.
- Diego Bautista, O. (2011). *Ética para Legislar*. Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego Bautista, O. (2013a). De la ética a la ética pública. *Revista LAPEM*, (85), 83-104.

- Diego Bautista. O. (2013b). *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*. UAEM-Senado de la República, LXII legislatura.
- Diego, O. (2006). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. [Tesis maestría]. Universidad Internacional de Andalucía. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=20673>
- Elizalde Castañeda, R.R. y Aguilera García, E. R. (2021). La ética pública en México y su relación con los derechos humanos y el derecho penal. *Revista Ius Comitalis*, 4(7), 192-206. [10.36677/iuscomitalis.v4i7.15641](https://doi.org/10.36677/iuscomitalis.v4i7.15641)
- Ferri, P. (19 de mayo del 2021). Un Juez ordena la detención del gobernador de tamaulipas. *El País*. <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2021-05-19/la-fiscalia-obtiene-orden-de-captura-contr-el-gobernador-de-tamaulipas.html>.
- Franco Cortazar, C. M. (2018). La ética en las organizaciones públicas en Colombia: Un panorama de lo que sucede en la actualidad y lo que se debe mejorar. *Revista de la Universidad militar Nueva Granada*, (1), 1-14.
- Gamborino, P. M. (2015). Federalismo y centralismo, ¿una verdadera dicotomía?. *Revista Hechos y Derechos*, (27).
- Guerrero, O. O. (2002). Nuevos aportes a la teoría de la administración pública en Luis Miguel Martínez Anzures (compilador), *Antología sobre teoría de administración pública*. (2º edición, pp. 25-40). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Häberle. P. (1996). La ética en el Estado constitucional. La relación de reciprocidad y tensión entre la moral y el derecho. *Dereito*, 5(2), 159-165.
- Hamilton, Madison y Jay. (1974). *El federalista*. FCE.
- Hobbes, T. (2005). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. (5ª reimpresión, en Argentina). FCE.
- Jellinek, G. (2003). *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. (Traducción y estudio preliminar de Adolfo Posada). UNAM.
- Kelsen, H. (1988). *Teoría General del Estado*. (Trad. Eduardo García Máynez). UNAM.

- Lara Guadarrama, M. (2008). Democracia, Estado de Derecho y Estado Constitucional de Derecho. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coordinadores). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*. (II, pp. 813-827). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Locke, J. (1959). *Segundo Tratado de Gobierno*. Agora.
- Orellana Vargas, P. (2013). Crisis de la ética pública en Chile. *Polis Revista Latinoamericana*. (16), 1-26.
- Proceso Constituyente. (2019). República de Chile. <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>
- Ramírez Ramírez, A. M. (2016). *Reflexiones sobre la ética en el actuar de los servidores públicos en Colombia desde 1991 hasta la actualidad*. [Tesis]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Rodríguez Arana, J. (2017). La Ética pública Constitucional y la buena administración. *Revista de Administración Pública*. (3), 67-85.
- Rousseau, J. J. (1975). *El Contrato Social o principios de derecho político*. Porrúa.
- Sánchez Bringas, E. (2011). *Derecho Constitucional*. (12 edición). Porrúa.
- Sánchez Domingo, R. (12 de enero 2012). *Una mirada crítica del liberalismo*. Cisolog. <https://cisolog.com/sociologia/una-mirada-critica-del-liberalismo/>
- Saucedo González, J. I. (2018). El federalismo y el centralismo como ideologías constructoras del Estado mexicano. En José Luis Soberanes Fernández y Eduardo Alejandro López Sánchez (coordinadores), *1916 rumbo a la Constitución de 1917* (pp. 57-84). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Serrano Caldera, A. (2012). Ética y Política. *Polis, Revista Latinoamericana* (10), 1-16.
- Valenzuela, E. y Ortiz, E. (2017). La herencia centralista de la izquierda chilena y la irrupción de un progresismo regionalista autonomista. *Izquierdas*, (33), 174-202.
- Vanegas Carvajal, E. A., Moreno López, V. y Echeverri Rendón, P. (2020). Ética de lo público: formar para la integridad humana y profesional en el contexto de la educación superior en Colombia. *Revista CS*, (31), 297-325. [10.18046/recs.i31.3251](https://doi.org/10.18046/recs.i31.3251).
- Vela, D. S. (2 de agosto de 2021). Gobernador de Tamaulipas pide a Corte anular orden de aprehensión en su contra. *El financiero*.

<https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/08/02/gobernador-de-tamaulipas-pide-a-corte-anular-orden-de-aprehension-en-su-contra/>

Viera Álvarez, C. (2011). Análisis crítico de la génesis de la Constitución vigente. *Revista de Derechos Fundamentales*. (5), 151-171.

Witker Velazquez, J. (2016). *Juicios orales y derechos humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Zagrebelsky, G. (2008). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. (8ª edición. Trad. de Marina Gascón). Trotta.

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

Tecnificación y despersonalización de la muerte vía su racionalización: un análisis
ético desde la deontología y el utilitarismo

Technification and depersonalization of death through its rationalization: an ethical
analysis from deontology and utilitarianism

Roxana Alejandra Alvarado Andrade

Estudiante Doctorado Ciencias Sociales

Universidad de Chile, roxanalvarado@gmail.com

RESUMEN

La pandemia del COVID-19 ha cambiado las formas de morir, gestionar y ritualizar las muertes. Este trabajo problematiza el dilema ético de dignificar la muerte, dando espacio a la singularidad en los ritos fúnebres, desde la perspectiva kantiana; versus su tecnificación que, desde el utilitarismo, homogeniza estos rituales para proteger las vidas. La pregunta es si, efectivamente, la protección sanitaria de la vida mediante la protocolización de los rituales fúnebres puede ser puesta en valor, en un momento tan determinante como la muerte. Como conclusión, se considera la importancia de que estas medidas integren la diversidad cultural del país en la forma de afrontar las muertes.

Palabras clave: ritos fúnebres; duelo; tecnificación de la muerte; muerte digna; Filosofía de la ética.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has changed the ways in which we deal with death, rearranging and reshaping funerals. This paper problematizes the ethical dilemma of dignifying death, giving space to singularity in funeral rites, from the Kantian perspective; versus its technification that, from utilitarianism, homogenizes these rituals in order to protect lives. The question is whether, indeed, the sanitary protection of life through the protocolization of funeral rituals can be put in value, in a moment as decisive as death. In conclusion, it is considered important that these measures integrate the cultural diversity of the country in the way of dealing with death.

Keywords: funeral rites; mourning; technification of death; dignified death; Philosophy of ethics.



Introducción

En el escenario de pandemia por COVID-19, la muerte ha tomado un nuevo protagonismo a nivel global, produciéndose de forma abrupta, rápida y masiva. A nivel mundial, hay más de cuatro millones de personas fallecidas y, en Chile, alrededor de treinta y siete mil³. Con ello, la mortalidad se ha transformado en un indicador para medir la eficiencia de los gobiernos en el manejo biopolítico de la población frente a la pandemia; siendo calculada como uno de los costos a asumir para la sobrevivencia de la economía.

Ante esto, los gobiernos han decretado medidas sanitarias con el objeto de disminuir la curva de contagios y evitar más muertes. Como consecuencia, se han limitado una serie de derechos civiles básicos, entre ellos, destacan las restricciones a la realización de rituales fúnebres, provocándose, de manera novedosa, la inhibición del acompañamiento social y presencial en velorios y funerales, un hecho insólito en la cultura occidental, desde Antígona (Agamben 2020). Este fenómeno ya se ha instalado de forma más o menos homogénea en nuestra cultura siendo necesario atenderlo con la seriedad que merece, sin perder de vista el imperativo ético de dignificar la muerte para que, en espejo, volvamos a dignificar la vida.

Lo que interesa desarrollar en este trabajo es el dilema ético que se presenta entre quienes buscan dignificar la muerte de sus seres queridos – desde un punto de vista deontológico – viéndoselas con las restricciones sanitarias que limitan la realización de rituales fúnebres. Este afrontamiento pragmático de la muerte se sostiene en una lógica utilitarista, en tanto postura ética que aboga por limitar su expresión ritual para proteger las vidas de quienes sobreviven, haciendo de la vida y la salud valores absolutos.

La pregunta que se desprende de este dilema es sí, efectivamente, el argumento utilitarista que defiende la protección sanitaria de la vida, a costa de la protocolización que restringe y homogeniza la realización de rituales fúnebres, es algo que se pueda valorar como moralmente correcto, en un momento tan determinante como la muerte de un ser querido.

³ Al mes de octubre del 2021, Chile se ubica en el sexto lugar con la mayor cantidad de decesos en América Latina. Información extraída de: <https://es.statista.com/estadisticas/1105336/covid-19-numero-fallecidos-america-latina-caribe/> el 28 de octubre del 2021.

1. Desarrollo

A partir de este trabajo se busca reivindicar y visibilizar la dimensión encarnada y social de la muerte que se expresa a partir de la ritualidad fúnebre. Se trata en particular de relevar los dilemas éticos-políticos y filosófico-teóricos que trae consigo la tecnificación de la muerte, en tanto es posible afirmar que su conteo y su cálculo produce la despersonalización y alejamiento de aquella concepción que Heidegger (2003) planteaba de la muerte, como algo que nos singulariza de forma absoluta — nadie puede morir por uno, ni quitarle la muerte a otro—.

Hoy las muertes se han transformado en un indicador de gestión de los gobiernos y en una pérdida calculada concentrada en ciertos grupos de la población⁴. Mientras que, por otra parte, se reprimen o restringen aún más las manifestaciones simbólicas que los dolientes desean realizar como forma de singularizar el sentir de las pérdidas, en el ámbito público y social, distanciándonos aún más de su acontecer y profundizando la negación de la muerte, que ha caracterizado su afrontamiento en las sociedades occidentales, desde el siglo XIX en adelante (Ariés, 2000).

De esta forma, las muertes en el contexto de la pandemia, no solo se han visto alteradas porque se ha privado a las personas de la importancia afectiva de morir en compañía de sus seres queridos. De hecho, muchas han tenido que morir en la soledad de una sala de hospital, sin poder tener contacto real con un otro significativo. Sino que, además, los cuerpos de las personas fallecidas han sido sujetos a estrictos protocolos sanitarios que modifican las habituales prácticas mortuorias necesarias en toda cultura para dar lugar social y subjetivo a la muerte entre quienes permanecen con vida, restringiéndose la libertad de expresión y de reunión, lo que dificulta el cumplimiento de las últimas voluntades de los difuntos y deudos para llevar a cabo los rituales fúnebres. Con esto, se produce la imposibilidad de velar al otro como un individuo singular, homologándose a tantos otros muertos en masa.

Como señala Diana Aurenque la ritualidad, en general, cumple una función estabilizadora de la existencia y se traduce en “la expresión de una costumbre o tradición compartida por una comunidad y que tiene lugar, cuando ocurren determinados acontecimientos de importancia para esa misma colectividad” (2020). En el caso de los ritos fúnebres, estos son de carácter temporal y mezclan

⁴ Cabe mencionar que, la mayoría de estas muertes se concentran en los estratos socioeconómicos más empobrecidos de la población, pertenecientes a la clase trabajadora, quienes no han podido confinarse por la necesidad de seguir llevando el sustento a sus hogares. Este grupo es el que se ha visto expuesto al virus, cuyo riesgo es la muerte, formando parte del cálculo biopolítico que asumió que una parte de la población se contagiaría y moriría, en favor de la economía (Faure y Villegas 2020).

tristeza con otros sentimientos como la cólera, la venganza y/o vendetta, permitiendo que las sociedades vuelvan a equilibrarse, a partir del fortalecimiento de sus redes de confianza y seguridad, lo que devuelve la tranquilidad colectiva al grupo (Durkheim, 2003).

Asimismo, el rito fúnebre es un estado intermedio entre el mundo de los vivos y de los muertos, que marca el tiempo en un antes y un después. Para Van Gennep (2008) el luto supone la suspensión temporal de la vida social de los deudos, cuya duración se prolonga hasta que se logre retomar el equilibrio perdido por la desestabilización producida por la muerte y esta puede ser incorporada en la cotidianidad. En el espacio ritual, la cotidianidad es interrumpida y los miembros de la comunidad se permiten expresiones y acciones que de otra forma no serían aceptadas, con el fin de ayudar a que el cuerpo transite hacia el mundo de los muertos y el duelo se elabore. Para Thomas (1985) los ritos de muerte que consisten en llorar a los muertos, hacer el duelo y darles sepultura, son realizados para propiciar la paz de los vivos y darles descanso a los muertos. Mientras que, “la falta de sepultura es la imagen sin recubrir del duelo histórico que no termina de asimilar el sentido de la pérdida y que mantiene ese duelo inacabado en una versión transicional” (Richard, 2007, p. 109).

Con el desarrollo de la técnica se ha modificado nuestra relación con el tiempo y el espacio. La rapidez con la que circula la información en los medios digitales hace de aquello que nos parecía lejano y distante, algo próximo e inmediato (Heidegger, 1953). Es así como, en el último tiempo, hemos podido seguir de forma instantánea el curso de los acontecimientos de la pandemia a nivel global, haciéndonos percibir el mundo a la mano y con la capacidad de que podamos movernos alrededor de él, de formas antes impensadas. Ahora, la mala muerte se nos muestra a través de imágenes que colman los medios de comunicación y las redes sociales con “cuerpos de muertes repentinas, inesperadas, fuera de lugar y sobre todo contaminantes” (Panizo y Robin, 2020, p. 4). Así es como somos testigos de la acumulación de cuerpos muertos en hospitales y morgues; como también de otros que han muerto en confinamiento y que deben seguir permaneciendo en él, debido a la saturación de los servicios funerarios.

La pandemia cambió nuestros rituales de vida y muerte (Naso, 2020). En estas circunstancias y como nunca antes tan mediatizada, vemos la mala muerte de personas agonizantes que no han podido ser acompañadas en sus últimos momentos, ni menos despedidos a través del ritual fúnebre tradicional, ahora mediado por estrictos protocolos sanitarios.

Sin embargo, para Heidegger (1953) esta reducción de las distancias, que nos proporciona la fluidez de las comunicaciones a través de las tecnologías de la información, no es sinónimo de cercanía. Las pantallas que nos muestran lo que ocurre al otro lado del mundo y que nos llenan de cifras e imágenes de la muerte, no hacen necesariamente la proximidad con ella. Al contrario, y de forma paradójica esta se vuelve más lejana y tabú.

A pesar de la aparente reducción de las distancias que producen las más refinadas tecnologías, lo que se termina por difuminar es el tiempo y sus categorías de lejanía y cercanía. Es decir, pese a que experimentamos una sensación de mínima separación o inmediatez ante la relegación de todos los alejamientos, también excluimos la cercanía. Con ello, las distancias se diluyen y perdemos de vista las categorías cercano-lejano, imponiéndose como norma la inmediatez donde todo es igual de lejano e igual de próximo.

La pérdida de la distancia que produce la técnica termina justamente por alejarnos verdaderamente de lo que nos permite experimentarla, no puedo tener comprensión de algo si no, desde su diferencia, su distancia con otras cosas y conmigo mismo. De lo contrario, todo es homologable, todo es visto.

En definitiva, la tecnificación de la muerte nos interpela a reflexionar sobre la forma en que la afrontamos en la época actual. De alguna manera, su tecnificación escinde nuestra afección hacia este fenómeno existencial universal. Es decir, nos separa aún más de experimentarla como el límite o el final por antonomasia. La desafección que produce su conversión en cifras que indican el fracaso o el éxito de una gestión ético-política y su protocolización que la homogeniza, nos distancia de la posibilidad de darle un lugar simbólico - colectivo y singular que nos permita marcarla como un punto de inflexión existencial y procesarla subjetivamente para seguir viviendo y conviviendo con ella⁵.

En este escenario, el terror que nos produce la muerte es propiciado precisamente por la inmediatez imaginaria que vemos a través de las cifras que crecen, se acumulan y no cesan de circular por diferentes redes de información, sin que contemos con la capacidad de procesarla simbólicamente. Esto, hace que se presentifique lo aterrador de la falta de separación con lo radicalmente otro – en este caso, la muerte - y, por lo tanto, de la distancia que, a su vez, otorga perspectiva, espacio y lugar para simbolizarla de manera colectiva y singularizada. Con ello, se ha perdido la capacidad de salir de

⁵ La tecnificación de la muerte ha llegado a tal punto que, al día de hoy, en Chile, no se ha realizado ningún gesto republicano de luto que permita procesar socialmente las miles de pérdidas humanas producto de la pandemia.

este tiempo mecánico del conteo de cifras y el cálculo de las muertes, de su masificación y homogenización, que permita experimentar la muerte del otro como la irrupción de un espacio de suspensión, abierto a la creación y a la puesta en escena de una ritualidad que permita darle un lugar dignificador.

1.2 Análisis ético: el utilitarismo o pragmatismo de la muerte versus la dignidad de la muerte en Kant

1.2.2 Teorías consecuencialistas: el utilitarismo⁶

El término *consecuencialismo* se aplica “a aquellas teorías que consideran una acción correcta o incorrecta en función del equilibrio entre sus buenas y malas consecuencias” (Luna, 2008, p. 25). Esto quiere decir que un acto es moralmente correcto por sus consecuencias y no por las características intrínsecas de las acciones. Con ello, las obligaciones y correcciones dependen del criterio de bien, por lo que un acto es correcto cuando produce el mayor beneficio para una mayor cantidad de personas.

A diferencia de la ética kantiana, donde sí importan las intenciones del agente, el utilitarismo distingue entre los actos y el agente, (Arras y Rhoden, 1989) centrándose en las acciones y sus consecuencias. Es decir, “las intenciones, sentimientos o convicciones del agente son irrelevantes para la evaluación moral de las acciones” (Mill, 1985, p. 148).

Desde este punto de vista, el principio en el que se basa las acciones es el de utilidad, por lo que estas deben tener como eje el máximo beneficio posible, considerando de igual forma los intereses de todas las partes involucradas. Como todas las acciones que realizamos, estas pueden producir beneficios y perjuicios al mismo tiempo, se debe considerar actuar de acuerdo a lo que pueda traer el mayor beneficio para la mayoría.

En este sentido, la decisión de protocolizar los rituales fúnebres, tecnicizándolos y homogenizándolos, coincide con el pensamiento utilitarista, en tanto considera que estas limitaciones constituirían el *mal menor*, en comparación con el beneficio que traería el resguardo de la salud para un mayor número de personas.

⁶ Los orígenes del utilitarismo se encuentran en los escritos de David Hume (1711-1776), Jeremy Bentham (1748-1832) y John Stuart Mill (1806-1873).

El utilitarismo, de algún modo, “convierte en explícito y sistemático un principio no articulado de nuestra vida moral” (Beauchamp y Childress 1999, p. 44), ya que en la cotidianidad tratamos de medir las consecuencias de los actos, considerando los intereses de todas las partes para decidir cómo actuar. De esta manera, el pensamiento utilitarista no es arbitrario al plantear prohibiciones morales, ya que sus argumentos siempre condenan las acciones que puedan tener consecuencias negativas para el bienestar de la mayoría.

1.2.3 La ética kantiana

Para la ética kantiana, las razones utilitaristas que restringen los rituales fúnebres y los homogenizan al imponer modificaciones a sus prácticas⁷, son moralmente cuestionables, en cuanto considera a las personas como agentes con valor intrínseco o dignidad, lo que se extiende más allá de la muerte física “para abarcar también a su legado, a su recuerdo, a la huella histórica que la persona deja tras de sí” (Martínez, 2020, p. 6).

Siguiendo al autor, la vulnerabilidad humana trasciende la vida e incluye la muerte, en la medida que una persona podría ser vulnerada o dañada, en su imagen o al desatender sus últimas voluntades. Esto se produce a pesar de que la persona fallecida no pueda ser consciente del daño o no pueda sufrir por ello, pues lo que se inflige es un perjuicio a su memoria que es percibido y lamentado por sus deudos.

El valor de la dignidad tratado por la ética de Kant sugiere que existe un deber moral de dignificar la muerte de una persona, de manera singular, por parte de sus deudos. En la *Fundamentación metafísica de las costumbres*, Kant explica que el imperativo categórico: “obra de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la de los demás, siempre como fin y nunca solamente como mero medio” (Kant, 1996, p. 189), tiene el objetivo de evaluar los fines de las máximas o principios por los cuales actuamos. Para Kant, “las personas y toda naturaleza racional son fines en sí mismos porque son la fuente de cualquier valor” (Iracheta, 2012, p. 26). De esta forma, podría interpretarse que, al restringirse los rituales fúnebres para cuidar la vida de las personas en nombre de la salud, la población estaría siendo tratada como un medio y no como fin en sí mismo, al dejarse de lado la dignidad de quienes han fallecido como de quienes tienen el deber moral de darles sepultura.

Kant se propone mostrar “que no habría valores si no fuese por la existencia de voluntades que valoran” (Kant, 1996, p. 123), ya que, si los objetos y las cosas tienen valor, es porque las personas

⁷ En cuanto a la manipulación del cadáver, duración del responso y limitación del aforo de asistentes al ritual.

se los otorgan. Al ser la condición de los valores, estas no pueden ser el medio de un fin que se considere de mayor importancia.

En este caso, el resguardo de la vida y la salud⁸ no podrían ser un argumento válido para restar relevancia a las muertes restringiendo y homogenizando los rituales fúnebres, toda vez que, por medio de esta acción, se está rindiendo culto a la identidad, a la memoria y a la última voluntad de quien ha fallecido. Por ello, la muerte de una persona no puede ser un hecho que desconozca su dignidad.

Para Kant, todos los fines tienen un valor o dignidad. En este sentido, afirma que

“lo que está en general relacionado con las inclinaciones y las necesidades humanas tiene un *precio de mercado* (...) Pero aquello que constituye la condición bajo la cual solamente algo puede ser un fin en sí mismo no tiene un valor relativo, esto es, un precio, sino valor intrínseco, esto es, *dignidad*” (Kant, 1996, pp. 434-435 énfasis nuestro).

Para que algo sea un fin en sí mismo se requiere que tenga un valor intrínseco, y algo que posee valor intrínseco tiene dignidad. Es por dignidad que las personas no pueden ver restringida la posibilidad de despedir a un ser querido, sin que se le permita realizar el rito en la libertad de poder expresarse afectivamente y que les provea del consuelo necesario para volver a retomar el equilibrio. En coherencia con los planteamientos kantianos, Velleman señala que

“la dignidad de una persona no es algo que ella puede aceptar o declinar, puesto que no es un valor *para* ella, sino es un valor en ella que únicamente puede violar o respetar” (Velleman, 1999, p. 613, énfasis nuestro).

Esto último, se liga con algo que, para Kant, tiene mayor valor que la vida. Según plantea, el que cuida la vida rebajándose, es decir, a costa de su propia valoración deshonra a la humanidad en su propia persona, por lo tanto, posiciona la propia estima como un deber de rango superior que se sustenta en el valor de la dignidad (Iracheta, 2012).

En consideración de lo planteado, para Kant (1988) “la conservación de la vida no constituye el deber supremo, sino que con frecuencia ha de ser colocada en un segundo plano para vivir dignamente” (p. 197). En este sentido, se podría decir que la libertad de singularizar la muerte mediante el ritual fúnebre, sería algo moralmente justificable, a pesar de los riesgos para la propia vida que

⁸ Asimismo, el argumento del cuidado de la vida se torna contradictorio, toda vez que no se restringen otras prácticas que la ponen en riesgo, como el consumo o la producción que siguen siendo practicadas en favor de la economía y afectando a ciertos grupos de la población.

supone el contagio, en tanto el riesgo que este acto conlleva, se sustenta en “un fin que se estima de mucho mayor valor que la vida misma” (Iracheta, 2012, p. 30) y que guarda relación con respetar la dignidad de las personas, más allá de su muerte.

Con esto, se concluye que, desde la ética kantiana no “hay ningún otro valor hacia el cual tenemos un deber absoluto que el de la dignidad de toda la humanidad en nuestra persona” (Iracheta, 2012, p. 30). En este sentido, el concepto de dignidad trasciende la idea de uno mismo como individuo, ligándose con la generalidad. Es nuestro lazo con el todo, es decir, en virtud de la idea de humanidad, lo que nos hace dignos a cada uno como seres humanos.

En definitiva, los deberes sacrificiales que son motivados por el valor de la dignidad humana, como puede ser la libertad de realizar rituales fúnebres a pesar de las restricciones sanitarias, podrían justificarse moralmente, desde este punto de vista.

Conclusión

En este trabajo se ha problematizado el dilema ético de dar dignidad a la muerte del otro, a partir de su simbolización expresada en los ritos fúnebres, cuyos fundamentos éticos se encuentran en la deontología; mientras que, por otro lado, se ha expuesto el problema de la tecnificación de la muerte, que homogeniza y limita la expresión de estos ritos en el contexto de la pandemia por COVID-19, en base a una ética utilitarista.

Esta hiper-racionalización de la muerte repercute en la subjetividad de quienes han tenido que sufrir la pérdida de sus seres queridos en este periodo, en tanto las restricciones impuestas a la realización de rituales fúnebres producen su homogenización, haciendo más difícil la asimilación de la pérdida. Es así como, la tecnificación de la muerte va produciendo un ocultamiento de la muerte real y singularizada, escondiendo su rostro en la abstracción numérica bajo la forma de la acumulación, del porcentaje y el cálculo.

Dicho esto, las medidas sanitarias que restringen los ritos funerarios se han impuesto por el Estado de forma homogénea a toda la población que habita el territorio nacional, sostenidas en una masa abstracta de cifras que, sin ir más allá, abordan el problema sanitario desde un único punto de vista, posicionándose en una ética utilitarista que nos dice que estas restricciones son necesarias para el resguardo de la salud y el bien de la mayoría.

Si bien, se reconoce la necesidad de que estas medidas existan para evitar los contagios, un camino intermedio que permitiría, de igual forma, dignificar la muerte dándole un espacio a la singularidad que hay detrás de cada cifra, sería el de integrar las diferencias culturales que conforman el territorio nacional, a partir del diseño de políticas públicas que respeten esas diferencias y den cabida a las distintas expresiones rituales que se despliegan ante acontecimientos como la muerte y que buscan dignificarla, sin desconocer que lo que hoy nos convoca es el cuidado de unos y otros, por el bien de todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. (20 de abril de 2020). *Une Question*. Lundimatin. <https://lundi.am/Une-question>.
- Ariés, P. (2000). *Historia de la muerte en Occidente. Desde la Edad Media hasta nuestros días*. Acantilado.
- Arras, J. D. y Rhoden, N. R. (1989). *Ethical Issues in Modern Medicine*. Mayfield Publishing.
- Aurenque, D. (21 de noviembre de 2020). La muerte es un tema tabú. *Revista Qué pasa, Diario La Tercera*. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/la-muerte-es-un-tema-tabu/TDKH6VTEPNBO5BY45RJ5PPUCKU/>
- Beauchamp, T. L y Childress, J. F. (1999). *Principios de ética biomédica*. Masson.
- Bourdieu, P. (1993). Los ritos como actos de institución. En J. Pitt-Rivers; J.G. Peristiany (Eds.), *Honor y gracia* (pp. 111-123). Alianza Editorial.
- Durkheim, E. (2003). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Alianza Editorial.
- Faure, A. y Villegas, A. (10 de junio de 2020). *¿La crisis pandémica, oportunidad conservadora? Crónicas chilenas*. Comunicación Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA). <https://ifea.hypotheses.org/4165>.
- Heidegger, M. (1953). La Cosa. *Ideas y Valores*, 2(7-8), 661-678. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/29561>.
- Heidegger, M. (2003). *Ser y tiempo*. Trotta.
- Iracheta, F. (2012). Sobre dignidad y eutanasia voluntaria: tres aproximaciones morales (II parte). *Límite. Revista Interdisciplinaria de Filosofía y Psicología*, 7(25), 25-39. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=83624079003>.
- Kant, I. (1988). *Lecciones de ética*. Critica.
- Kant, I. (1996). *Fundamentación metafísica de las costumbres*. Ariel.
- Luna, F. y Salles, A. (2008). *Bioética: nuevas reflexiones sobre debates clásicos*. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, E. (2020). Vulnerability ethics in pandemic times. *Veritas*, (46), 77-96. [10.4067/S0718-92732020000200077](https://doi.org/10.4067/S0718-92732020000200077).
- Mill, J. S. (1985). *El utilitarismo*. Orbis-Hyspamérica Ediciones.

- Naso, G. (2020). Por el derecho a una muerte digna. *Question 1*(junio), e369. <https://doi.org/10.24215/16696581e369>.
- Panizo, L. M. y Robin, V. (8 de junio de 2020). La mala muerte. *Anfibia, Revista digital*. <https://www.revistaanfibia.com/la-mala-muerte/>.
- Richard, N. (2007). *Fracturas de la memoria. Arte y pensamiento crítico*. Siglo XXI.
- Thomas, L.V. (1983). *Antropología de la muerte*. Fondo de Cultura Económica.
- Thomas, L. V. (1985). *Rites de mort pour la paix des vivants*. Librairie Arthème Fayard.
- Van Gennep, A. (2008). *Los ritos de paso*. Alianza Editorial.
- Velleman, J. (1999). A Right to Self-Termination?. *Ethics*, 109(3), 606-28. [10.1086/233924](https://doi.org/10.1086/233924).

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

La dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas. Democracia, ética y legitimidad institucional en América Latina

The countermajoritarian difficulty of public bureaucracies. Democracy, ethics and institutional legitimacy in Latin America

Dr. Agustín E. Ferraro

agustinferraro@usal.es

Universidad de Salamanca

(España)

Dr. Gustavo Fondevila

gustavo.fondevila@cide.edu

Centro de Investigación y Docencia Económicas

(México)

RESUMEN

El concepto de dificultad contramayoritaria, aplicado al control de constitucionalidad, describe el problema de justificar que un tribunal declare inválida (inconstitucional) una ley, votada por los representantes de una mayoría de los ciudadanos. ¿Es esto legítimo? En el presente trabajo, analizamos un problema similar respecto a las burocracias públicas, relativamente menos discutido hasta ahora: ¿puede la burocracia pública tomar decisiones que considera justificadas, o tiene que limitarse a implementar las directivas del poder político en todos los casos? El debate se ha planteado con intensidad en México, durante los últimos años, pero afecta a la configuración institucional de otros países en América Latina.

Palabras clave: organismos autónomos; América Latina; legitimidad; burocracia; México

ABSTRACT

The concept of countermajoritarian difficulty, applied to constitutional review, describes the problem of justifying that a tribunal declares invalid (unconstitutional) a law that was voted by representatives of a majority of citizens. ¿Is this legitimate? The present work analyzes a similar problem for public bureaucracies, which has been comparatively less discussed until now: ¿can public bureaucracies take decisions that they consider justified, or must they be restricted to implement directions of the political power in all cases? This issue was intensely debated in Mexico for the past few years, but it affects the institutional configuration of other Latin American countries.

Keywords: independent agencies; Latin America; legitimacy; bureaucracy; Mexico



Introducción

El concepto de “dificultad contramayoritaria” es uno de los problemas centrales discutidos por la teoría constitucional en nuestros días. Definido originalmente por Alexander Bickel (1962), en su estudio sobre la justicia constitucional en los Estados Unidos, el problema consiste en justificar que la Corte Suprema pueda invalidar leyes sancionadas por el Congreso. Se trata de una dificultad para la teoría de la democracia, pues los representantes en el Congreso son elegidos mediante el voto de los ciudadanos, pero no se designa así a los miembros de la Corte Suprema. En consecuencia, la sanción de una ley por el Congreso tiene evidente respaldo democrático, mientras que la decisión de la Corte Suprema, que cuestiona esa ley por control de constitucionalidad, parece “contramayoritaria.”

Frente a este problema, se han elaborado diversas justificaciones para explicar que la democracia no queda afectada, sino al contrario fortalecida, por la actuación de la justicia constitucional. Una minoría de autores, sin embargo, permanece escéptica y propone restringir las facultades de la Corte Constitucional al mínimo, en un sistema democrático (ver un panorama reciente del debate en Lemieux y Watkins, 2017; un estudio clásico en español presenta Gargarella, 1996).

En el presente trabajo, no vamos a analizar el debate sobre la justicia constitucional, sino que consideramos brevemente la cuestión a fin de adoptar la misma terminología y marco conceptual para un problema relativamente similar, que se presenta para las decisiones tomadas por expertos que forman parte de las agencias administrativas del Estado. No se trata de una propuesta original, como veremos, estamos siguiendo aquí una línea de discusión que ha comenzado hace algunos años. Sin embargo, respecto a las burocracias públicas, el tratamiento de la dificultad contramayoritaria permanece muchísimo menos desarrollado, hasta la fecha, que el tratamiento de esa cuestión respecto a los tribunales constitucionales. Muchos aportes provienen todavía de la disciplina del derecho constitucional y argumentan, como originalmente Friedman (1993), que no debería considerarse de tanta gravedad el problema contramayoritario de la justicia constitucional, puesto que las agencias administrativas también tienen este problema. Es decir que algunos constitucionalistas han planteado el asunto para señalar que es injusto atacar solamente a la justicia constitucional por su carácter contramayoritario, mientras que las agencias administrativas generalmente no son sometidas a tanta crítica por este mismo defecto o problema. Otras contribuciones tratan el problema de las burocracias públicas negando directamente que exista una dificultad contramayoritaria en este ámbito. Así por ejemplo Stephenson (2008), para quien un relativo aislamiento o independencia de las agencias

administrativas, frente a la autoridad presidencial, hace que las decisiones burocráticas estén más de acuerdo con las preferencias mayoritarias del electorado, comparadas con las decisiones que las agencias tomarían si estuvieran sometidas a la autoridad del poder ejecutivo. El autor reconoce, con todo, que su tesis es muy contraintuitiva.

Finalmente, otros autores han tratado la dificultad contramayoritaria de la burocracia para declarar que el problema no tiene solución y que la burocracia pública carece de legitimidad democrática por sí misma. Así por ejemplo Zúñiga (2007), quien discute los organismos burocráticos autónomos en Chile, a los que considera como una “herencia autoritaria” de la pasada dictadura militar en su país. A partir esta premisa relativa a su país y otras consideraciones más generales, Zúñiga (2007, p. 243) critica que ciertos organismos burocráticos tengan relativa autonomía para tomar decisiones, pues dichos organismos son “una aristocracia otorgada o tecnócratas que adoptan decisiones [...] al margen del proceso de deliberación pública [...]” En consecuencia, de manera similar a los autores que son muy escépticos frente a la justicia constitucional por su supuesto carácter contramayoritario, también Zúñiga sostiene que la autonomía de los organismos burocráticos debe ser limitada y sometida a un control político riguroso. Reconoce, pese a todo, que organismos burocráticos autónomos son necesarios en una democracia pluralista, al igual que la justicia constitucional, para proteger a las minorías del dominio de las mayorías.

La contribución de Zúñiga es de especial interés para nosotros, por referirse a América Latina, una región a la que dedicaremos particular atención, y por su discusión de los organismos burocráticos autónomos o independientes. En efecto, el problema de la dificultad contramayoritaria se presenta de manera todavía más clara y directa cuando consideramos este tipo de organismos públicos, cuyo mismo diseño se lleva a cabo para que sean independientes de la política, es decir que no estén sujetos a las directivas del poder ejecutivo. Se trata de organismos cuya misión quedaría en peligro si el poder ejecutivo pudiera ejercer influencia sobre sus actividades, pues dichos organismos tienen, en ciertos casos, la tarea de controlar y supervisar al propio gobierno. La opinión de Zúñiga, sumamente crítica, está influida sin duda por la experiencia de su propio país a partir de la pasada dictadura militar. Como indica este autor, la dictadura militar de Chile concedió autonomía al Banco Central, por ejemplo, con la intención de contribuir a preservar el orden económico neoliberal impuesto por la propia dictadura, luego de la transición democrática. Pero otros casos, en la historia de los organismos burocráticos autónomos, son muy diferentes a la experiencia chilena de la pasada dictadura militar.

Así, por ejemplo, autores como Rosanvallon (2008) han destacado de manera mucho más positiva el aporte de los organismos independientes a la legitimidad democrática, en base a la experiencia de agencias administrativas cuya misión es, precisamente, poner freno en democracias contemporáneas a las preocupantes tendencias autoritarias del poder ejecutivo, que se manifiestan con creciente gravedad en los últimos años (Degoffe, 2019). Uno de los ejemplos más característicos, en este sentido, corresponde a la Comisión Nacional de la Informática y de las Libertades (CNIL) en Francia. Esta comisión u organismo independiente fue creado en 1978, como resultado del escándalo generado por la revelación en la prensa de un plan secreto del gobierno francés, cuyo propósito era unificar y sistematizar toda la información sobre cada ciudadano, en posesión de los diversos organismos públicos, para formar una base de datos comprensiva con la designación SAFARI (Bamberger y Mulligan, 2015, p. 54). Que el gobierno pudiera concentrar así información sobre cada ciudadano, en una base de datos a la que los organismos públicos de seguridad tendrían acceso inmediato, causó estupor e indignación, por la masiva violación de la privacidad personal que el proyecto implicaba. Se produjo entonces un amplio debate en la opinión pública, que lleva a la creación de una autoridad administrativa autónoma, la CNIL, cuya misión es proteger la privacidad de los datos de los ciudadanos frente a las crecientes intrusiones que hacen posibles las nuevas tecnologías informáticas, por parte de actores públicos y de actores privados (Degoffe, 2019; Bamberger y Mulligan, 2015, p. 129). Para poder cumplir su propósito, es claro que este organismo no puede depender del gobierno, sino que debe ser rigurosamente independiente y de aquí resulta el problema de su legitimidad democrática, pues sus decisiones pueden ser contramayoritarias, es decir, contrarias a las preferencias del gobierno elegido por votación de los ciudadanos.

Por cierto, también existen en América Latina destacados ejemplos de organismos burocráticos independientes cuyas contribuciones son de gran relevancia para el funcionamiento de la democracia en sus países. Quizás el más significativo de estos modelos corresponde al Instituto Federal Electoral (IFE) de México.⁹ El IFE fue creado al principio de la transición democrática en este país, en base a un amplio acuerdo político, para poner fin a 70 años de un tipo de democracia semiautoritaria. Dicho sistema empleaba de manera sistemática el fraude electoral para asegurar la victoria repetida de un mismo partido político, en un régimen controlado por el poder ejecutivo federal, empleando en ocasiones violencia, si era necesaria para mantener el orden impuesto. Asegurar

⁹ Cuya designación cambió por Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014.

elecciones justas y transparentes, en el nivel federal, debía ser el primer paso para iniciar la transición hacia una democracia pluralista en México, de modo que el IFE fue establecido como organismo independiente en 1994 y su independencia quedó consagrada en la constitución del país en 1996 (Farah, 2015, pp. 678-681). Otra vez, como en el caso de la CNIL que mencionamos antes, la estricta independencia del IFE frente al poder ejecutivo era una condición evidente y necesaria para su funcionamiento, es decir para asegurar la supervisión imparcial de la transparencia de los procesos electorales. Se puede afirmar, sin duda, que la consolidación de la independencia del IFE fue un paso fundamental en la transición de México hacia una democracia plural. En otras palabras, se trata de un caso exactamente contrario al de la experiencia chilena con organismos que son una “herencia autoritaria.” En México, la creación de organismos autónomos fue una contribución decisiva para superar el autoritarismo.

Pese a experiencias positivas como las mencionadas, sigue existiendo una fuerte desconfianza, en cierto sector de la opinión en América Latina, hacia las autoridades burocráticas independientes. Incluso en México, aunque la contribución esencial de dichos organismos a la transición democrática fue ampliamente reconocida, durante la última década se ha generado una corriente de críticas hacia este mismo diseño institucional, entre la opinión académica y por parte de periodistas y comentaristas políticos en la prensa nacional. Se trata de opiniones que, en términos generales, consideran necesario mantener y fortalecer la autoridad presidencial, como ha venido a definirse tradicionalmente en las constituciones y prácticas políticas de la región.

En el presente trabajo, comenzamos por presentar una breve síntesis y discusión del debate en torno a los organismos autónomos en México, en la primera sección. Las perspectivas críticas que vamos a considerar se basan en sostener que los organismos autónomos carecen de legitimidad democrática, pero existen otros argumentos que es importante mencionar. En la segunda sección del trabajo, vamos a presentar nuestra propia propuesta o modelo sobre la legitimación democrática de organismos burocráticos independientes, basado en la síntesis y elaboración de propuestas anteriores en la literatura internacional. El esquema que proponemos se organiza en torno a cuatro diversas fuentes de legitimación, que han sido estudiadas hasta ahora de manera relativamente separada. De este modo, nuestro modelo reúne y sistematiza contribuciones sobre el tema que se han desarrollado con escasa comunicación entre sí. Al exponer y analizar las fuentes de legitimación, vamos a considerar experiencias exitosas de gestión en el ámbito internacional, con especial referencia a América Latina. Los organismos autónomos han tenido una larga trayectoria en diferentes países y regiones, bajo

diversas designaciones, tal como agencias, autoridades o comisiones independientes. El presente trabajo toma como caso de estudio países de América Latina, particularmente México y Chile, para elaborar una propuesta teórica de carácter general sobre la teoría de la democracia, la ética pública y la autonomía burocrática. Como veremos, las experiencias latinoamericanas con organismos autónomos son de larga data y se originan particularmente durante la era desarrollista, comenzando en la década de 1930. Es un mito, lamentablemente tan extendido como erróneo, que el diseño institucional de los organismos autónomos es una creación del neoliberalismo hacia fines del siglo XX. Desde el punto de vista metodológico, el trabajo de esta segunda sección se desarrolla a partir de las orientaciones de estudio de la ética y de la teoría de la democracia, para intentar elaborar una propuesta teórica que pueda dar una respuesta normativa integral al problema de la dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas.

En las conclusiones del artículo, finalmente, vamos a proponer razones para avanzar hacia una renovación de la teoría de la legitimación democrática, en América Latina, que atienda a la diversidad de fuentes de legitimación y de prácticas democráticas en las sociedades contemporáneas.

1. **Ínsulas de poder. El debate sobre organismos autónomos en México.**

Debates sobre el diseño y la legitimidad de las instituciones estatales generalmente tienen lugar entre juristas y otros expertos, en eventos académicos o revistas especializadas. En ocasiones pueden, sin embargo, alcanzar una amplia resonancia pública, como ocurrió durante los últimos años en México. El asunto llegó literalmente a la televisión en horario central, presentado por una prestigiosa cadena nacional durante el año 2014. Uno de los expertos en derecho constitucional más reconocidos en el país, Diego Valadés, fue protagonista de una larga entrevista emitida al aire, en la que criticó de manera vehemente la reforma que estaba teniendo lugar respecto a las instituciones públicas de México. Se refirió de manera específica a la creación de organismos burocráticos autónomos, dirigidos por expertos sin orientación partidaria. “Estamos creando ínsulas de poder,” denunció Valadés, “que no responden ante nadie” (México Social, 2014).

La tendencia reformista que consiste en la creación de organismos autónomos comenzó a principios de los años '90 en México.¹⁰ Desde entonces, varias instituciones públicas federales han sido

¹⁰ Por el anclaje constitucional de dichos organismos, la designación jurídicamente correcta y de uso habitual en México es “organismos constitucionales autónomos.” Para los propósitos del presente trabajo, usamos como sinónimos los

creadas o declaradas autónomas, en ocho casos mediante reformas a la constitución (Martínez 2015, p. 125). Existen algunas diferencias de opinión respecto a su definición legal y número exacto, pero la mayor parte de los autores coinciden en que se han creado un total de diez organismos constitucionales autónomos a nivel federal, para diversas áreas de política pública (Dussauge, 2015, p. 227). Autoridades administrativas independientes, protegidas de la influencia político-partidaria, son relativamente comunes en varios países.¹¹ Este tipo de organismos públicos son generalmente instituciones tales como comisiones de derechos humanos, autoridades electorales, agencias de protección de datos, bancos centrales y otras¹².

En México, el primer paso en esta corriente de reforma institucional fue la fundación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990. La Comisión fue declarada autónoma por enmienda constitucional en 1991 y un prestigioso experto de reconocida imparcialidad frente a las orientaciones partidarias, Jorge Carpizo, fue nombrado como su presidente. La iniciativa fue considerada como un avance decisivo para la puesta en marcha de la transición democrática en el país (Farah, 2015, p. 671). Diversos intelectuales públicos, incluyendo el propio Carpizo, habían diagnosticado la excesiva concentración de poder en la presidencia como una deficiencia fundamental de la democracia mexicana (Carpizo 1978). La defensa y promoción de los derechos humanos requería un organismo especializado, con autonomía institucional o independencia frente al poder ejecutivo,

términos “autónomo” e “independiente.” En efecto, en la literatura y práctica internacionales, antes que “organismos autónomos,” las designaciones más frecuentes son “agencia” o “autoridad” independientes, para referirse a organizaciones burocráticas públicas que han sido “liberadas en principio del control partidario” (Carpenter, 2001, p. 9). En México, se ha destacado de manera semejante que los organismos constitucionales autónomos “no están subordinados a las prioridades políticas del gobierno de turno” (Dussauge, 2015, p. 226).

¹¹ Las primeras agencias burocráticas autónomas se crearon durante la “Era Progresista” (1896-1916) en los Estados Unidos (Carpenter, 2005). Para una perspectiva teórica comparada, incluyendo Francia y otros países europeos, ver Rosanvallon (2008). Las garantías legales de la independencia burocrática buscan proteger al liderazgo profesional de las instituciones burocráticas autónomas de su destitución por motivos políticos. Sin embargo, tanto Carpenter (2005, p. 56) como Rosanvallon (2008, p. 97) hacen notar que la independencia de las autoridades burocráticas no queda asegurada por mera declaración legal, sino antes bien por su propia legitimidad democrática—sobre esto volveremos.

¹² Una importante perspectiva en el estudio de las autoridades administrativas independientes corresponde a los estudios sobre economía y regulación, que examinan estas instituciones en el contexto de una nueva gobernanza regulatoria global y emplean así la característica designación de “agencias reguladoras” (Gilardi, 2008; Levi-Faur, 2011). Esta perspectiva de investigación se origina en el estudio de la regulación económica y empresarial en los Estados Unidos (Moran 2002, p. 392) y se concentra en los recursos y estrategias para regular mercados, incluyendo asuntos tales como delegación y problemas relativos al esquema principal-agente en el diseño institucional, la medición del impacto de las agencias en distintas clases de mercados y actividades económicas, en los niveles nacionales y global, así como en el medio ambiente, educación, programas sociales y otras áreas. Por sus prioridades específicas de investigación, como observa Maggetti (2010, p. 2), la literatura sobre regulación económica y empresarial ha considerado solamente en forma excepcional cuestiones relativas a la legitimidad política. El análisis de la legitimidad política aplica normas y valores articulados por la ética y la teoría de la democracia—ver sección segunda abajo—con el fin de examinar la justificación de diseños y prácticas institucionales, lo que representa una perspectiva muy diferente a la literatura sobre regulación (Rosanvallon, 2008, p. 75).

puesto que este poder había sido responsable por violaciones de derechos humanos en el pasado, durante el período semiautoritario¹³.

Otra instancia crítica en la transición a la democracia mexicana, ya mencionada arriba en la introducción, tuvo lugar con la reforma del organismo de supervisión electoral. El régimen mexicano de hegemonía de un partido político estuvo basado durante décadas en la manipulación electoral. Con amplio consenso de todas las fuerzas políticas y nuevamente bajo el liderazgo de Jorge Carpizo, cuya reputación de integridad personal aseguraba la imparcialidad del proceso, la comisión electoral fue reformada en 1994, de modo que sus decisiones quedasen protegidas de la interferencia partidaria, especialmente de la interferencia y manipulación por parte del gobierno. La reforma se consolida por enmienda constitucional en 1996 (Farah, 2015, pp. 678-681).

Sobre la base del éxito de las dos autoridades independientes creadas en los '90, para la puesta en marcha y avance de la transición democrática, otros organismos constitucionales autónomos se crearon en los años siguientes.¹⁴ Sin embargo, menos de dos décadas después, las mismas instituciones eran denunciadas en televisión como “ínsulas de poder” antidemocráticas, por un prestigioso experto en derecho constitucional y otras fuertes críticas se publicaban en medios de prensa, como describiremos abajo. Era un cambio considerable en las percepciones. La independencia o autonomía de ciertas autoridades burocráticas fue considerada necesaria o incluso imprescindible durante la transición ¿pero quizás la creación sucesiva de otros organismos constitucionales autónomos fue demasiado lejos, entrando en conflicto con principios democráticos en México?

Para la síntesis de este debate, tomamos como punto de partida la contribución de Alcocer (2013), quien describía la creación de organismos autónomos en México como una enfermedad, “autonomitis,” agregando que el establecimiento de tales burocracias independientes es

¹³ Entre sus numerosas contribuciones como destacado servidor público y experto en cuestiones constitucionales, Carpizo fue autor de importantes trabajos que estudian y proponen autonomía de gestión para los organismos protectores de derechos humanos y otros organismos del Estado (Carpizo, 1993; 2004).

¹⁴ Los organismos autónomos en México, con fecha de creación y/o enmienda constitucional y área de política pública, son los siguientes: 1. Comisión Nacional de Derechos Humanos (1991)—protección y promoción de derechos humanos; 2. Banco de México (1994)—autoridad bancaria nacional; 3. Instituto Federal Electoral (1996)—autoridad nacional de supervisión electoral; 4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008)—supervisión de la transparencia y objetividad de las estadísticas públicas; 5. Comisión Federal de Competencia Económica (2013)—implementación de normas sobre competencia; 6. Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013)—supervisión del pluralismo y accesibilidad de los medios y regulación de las telecomunicaciones; 7. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013)—evaluación de los resultados nacionales de educación; 8. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2014)—implementación de derechos de información pública y protección de datos; 9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2014)—evaluación de los resultados de la política social; (10) Fiscalía General de la República—organismo de investigación y acusación pública federales.

antidemocrático, puesto que estas autoridades son creadas “sin limitación alguna” y cada organismo autónomo así fundado está “superpuesto y por encima de los Poderes electos.” También deploraba López (2013) la “explosión” de organismos constitucionales autónomos, puesto que, a consecuencia de su creación, el poder ejecutivo “pierde” la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas, en los sectores de actuación administrativa respectivos. En esta misma línea crítica, Salazar (2014) advertía sobre el peligro de “debilitamiento” del gobierno y del Estado causado por los organismos constitucionales autónomos. Sumada a su intervención en la televisión nacional, previamente mencionada, Valadés (2014) formulaba otra condena de las autoridades autónomas, en la prensa nacional, por estar “substraídas al dominio soberano del pueblo,” y por conformarse como “una nueva expresión soberana: la burocrática”. Ehrman (2016) reconocía la superior eficiencia de los organismos autónomos, pero los cuestionaba asimismo por representar una “expresión de los gobiernos de los técnicos o de la tecnocracia,” debido a que sus decisiones no expresan la “voluntad popular”. Para Pérez (2017), los organismos constitucionales autónomos toman “decisiones de trascendencia nacional” y dichas decisiones quedan así fuera del ámbito de competencia del Congreso, la institución que “representa los intereses de la sociedad.”

La corriente de críticas hacia los organismos constitucionales autónomos adquirió fuerte relevancia política en 2018, cuando se reveló que el gobierno federal, recientemente elegido, estaba planificando una reducción de la autonomía de los organismos, para volverlos más “subordinados” al poder ejecutivo (Velázquez 2018). Al año siguiente, 2019, el presidente de México destituyó al secretario ejecutivo de uno de los organismos constitucionales autónomos y justificó su decisión con argumentos similares a los empleados por algunos de los críticos, a saber, que los “tecnócratas” con puestos de dirección en estos organismos “no entienden” los problemas del país (NewsReportMx, 2019).

Comparado con las denuncias en los medios, el debate académico en torno a los organismos constitucionales autónomos en México ha sido más equilibrado y menos hostil hacia estas instituciones. Así, por ejemplo, uno de los primeros críticos académicos, Cárdenas (2012, p. 252) discutía el supuesto carácter tecnocrático de los organismos, pero solamente como una precaución para tener en cuenta, indicando que debían “evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos”. Rodríguez (2014, p. 74; p. 76) admitía que los organismos constitucionales autónomos llevan a cabo una “importantísima función” y que no puede negarse su legitimidad, pero también hacía notar que su creación es un “desaire” hacia los poderes clásicos establecidos por la constitución y la

“legitimidad jurídico-política que éstos representan”. Por este motivo, debía tenerse cuidado en “asegurar los necesarios controles democráticos” para estos organismos (Rodríguez, 2014, p. 76). Martínez (2015, p. 139) reconocía que los organismos constitucionales autónomos “fortalecen al Estado,” pero indicaba también que su autonomía no se ha traducido en “legitimidad social” y por eso el estatuto constitucional de dichos organismos “no ha logrado objetivarse ni legitimarse”. De manera más vehemente, Fabián (2017, p. 117) criticaba a los organismos constitucionales autónomos por tomar “decisiones contra-mayoritarias,” puesto que “no son órganos elegidos democráticamente” y por lo tanto no representan a los ciudadanos; estas autoridades, en consecuencia, solamente deben “ejercer funciones puntuales con carácter técnico”.

Por su parte, otros diversos estudios sobre los organismos constitucionales autónomos en México adoptan una perspectiva jurídica y más bien formal: estos trabajos analizan la historia legal de los organismos y su estatuto constitucional, pero sin pronunciarse sobre asuntos más substantivos, tal como su legitimidad política (Caballero, 2000; Pedroza, 2002; Moreno, 2005). En cualquier caso, destacados defensores de los organismos constitucionales autónomos en México, como por ejemplo Ballinas (2011; 2017; 2018) y Dussauge (2015), también han mostrado una cierta renuencia a discutir cuestiones normativas relacionadas con su legitimidad democrática. Dussauge (2015, p. 2) indica que las opiniones críticas sobre los organismos autónomos están basadas en “mitos” y “prejuicios” en vez de representar “realidades fundadas empíricamente”. De manera similar, Ballinas (2018) ha sostenido que este debate “ha sido conducido en buena medida sobre la base de presuposiciones falsas”. Presuposiciones falsas o errores empíricos pueden ocurrir sin duda entre los críticos de los organismos constitucionales autónomos en México, pero los argumentos más fuertes en este debate son normativos y corresponden a interpretaciones de los principios del gobierno democrático. La noción que la mayor parte de los críticos presuponen, a saber, que la voluntad popular se define en elecciones y fundamenta la legitimidad democrática, no se puede considerar errónea, aunque no se coincida con ella; por el contrario, constituye una concepción normativa de la democracia muy extendida en América Latina (Caramani 2017, p. 59).

Entre los defensores de los organismos constitucionales autónomos en México, únicamente Ackerman (2007; 2016, pp. 26-29) ha considerado de forma consistente cuestiones normativas. El autor discute los *retos* que enfrentan los organismos autónomos para su desempeño, tal como las bajas expectativas de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, así como la “gran volatilidad” de la confianza inicial con que pueden contar, de modo que deben proporcionar resultados rápidos y su

actuación tiene que ser “impecable”. Además de esto, Ackerman (2016, p. 34) subraya que los organismos autónomos deben ganar apoyo entre la sociedad civil para recibir respaldo y poder implementar sus decisiones, pues muy pocos de entre ellos tienen “poderes coercitivos formales”.

A modo de conclusión de nuestra síntesis del debate sobre organismos constitucionales autónomos en México, volvemos a destacar la importancia del componente normativo de las diferentes contribuciones, que se corresponden con diversas lecturas o interpretaciones de los principios de la democracia. Estos principios y su relación con los organismos autónomos han sido enunciados y aplicados de manera reiterada y enfática por los críticos de este diseño institucional, que han sostenido, en numerosas ocasiones, que dichos organismos no están justificados en una democracia o que su justificación es deficiente, pues sus directivos no son elegidos por los ciudadanos, ni tampoco están subordinados y bajo el control de autoridades políticamente electas.

Entre los defensores de los organismos autónomos en México, solamente Ackerman ha tratado cuestiones normativas, aunque dirigiendo su atención en particular a los problemas que enfrentan estos organismos para mantener su legitimidad entre los ciudadanos, antes que a los principios normativos que pueden fundar dicho diseño institucional en un sistema democrático. Por tanto, parece haber faltado en este debate, hasta la fecha, una justificación sistemática de la legitimidad de los organismos constitucionales autónomos desde el punto de vista de la ética y de la teoría de la democracia. En otras palabras, frente a las repetidas denuncias de los críticos, sintetizadas arriba, los defensores de los organismos autónomos en México no han elaborado una respuesta comprensiva, que muestre otras fuentes de legitimación, separadas e independientes de la votación popular, si es que tales fuentes existen. En cierto sentido, los defensores de los organismos autónomos han concedido la parte normativa de la discusión desde un principio. Por tanto y como contribución al debate, en la próxima sección, vamos a presentar un tratamiento integrado de las diversas fuentes posibles de legitimidad de los organismos autónomos o autoridades independientes, tomando como punto de partida aportes significativos en la literatura internacional. En el marco de esta presentación, vamos a volver a considerar el interrogante ya formulado arriba, en esta sección: ¿puede afirmarse que la creación sucesiva de organismos constitucionales autónomos y su consolidación como modelo institucional han entrado en conflicto con principios democráticos en México?

2. Fuentes de legitimación burocrática: procedimentales y substantivas.

De la literatura internacional, dos aportes son de particular interés para los propósitos del presente trabajo: la teoría de la reputación de agencias burocráticas (Carpenter, 2001; 2010) y la teoría de la imparcialidad de las autoridades independientes (Rosanvallon, 2008). Las dos contribuciones tienen gran relevancia teórica, pero se han desarrollado en forma separada, con escasa o nula interacción entre sí, probablemente debido a sus diferentes áreas geográficas de origen y aplicación: los Estados Unidos y Francia, respectivamente. Nuestra propuesta teórica, presentada como un modelo conceptual gráfico en la tabla 1, integra por primera vez estos previos desarrollos en una síntesis comprensiva. La explicación y elaboración de la propuesta se continúan después de la tabla.

| TABLA 1. Autoridades Burocráticas Independientes | | | |
|--|------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| FUENTES DE LEGITIMIDAD POLÍTICA | | | |
| Formal / Procedimental | LEY | REPUTACIÓN PÚBLICA | Informal / Substantiva |
| | PROCEDIMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA | RESULTADOS DE POLÍTICA PÚBLICA | |

Fuente: elaboración propia

La primera fuente de legitimidad democrática, en el cuadrante de arriba a la izquierda, es la ley que crea a la autoridad independiente y establece sus competencias en política pública. Para estos fines, diferentes tipos de normas jurídicas no son equivalentes. La creación de organismos autónomos en México, por ejemplo, fue llevada a cabo en la mayor parte de los casos (ocho sobre diez) por enmienda constitucional y este tipo de sanción legal ha sido crucial para hacer posible la independencia de dichas instituciones. En efecto, como es usual en países de América Latina y en España, la constitución de

México incluye una cláusula de “supremacía” o “dirección” presidencial, el artículo 80, según la cual el “supremo poder ejecutivo” de la Unión queda depositado en el presidente de México. En la doctrina del derecho administrativo en México, así como en otros países de América Latina y en España, se interpreta que la cláusula de supremacía o dirección presidencial significa que la administración pública federal o central está en su conjunto subordinada al poder ejecutivo (Acosta, 2002, p. 263).

La declaración de la independencia o autonomía de un organismo, en la constitución, es una forma clara y taxativa de establecer que dicho organismo no cae bajo el principio general de dirección del poder ejecutivo. Si no estuviera declarada en la propia constitución, la independencia de los organismos autónomos en México no tendría perspectivas de prosperar frente a una posible impugnación judicial, es decir, en caso de conflictos entre dichos organismos y el poder ejecutivo, que terminen por dirimirse ante los tribunales. Este tipo de conflictos son prácticamente inevitables. En el caso de México, como mencionamos arriba, el poder ejecutivo ha desafiado y entrado en conflicto con los organismos constitucionales autónomos en diversas ocasiones (Velázquez 2018; NewsReportMx, 2019).

Es interesante observar, en este mismo sentido, la gran significación que para la administración pública de los Estados Unidos tuvo y tiene hasta nuestros días la sentencia *Humphrey's Executor v. United States* (U.S. 1935). La sentencia es dictada en 1935 como resultado de la destitución, por parte del presidente de los Estados Unidos, de uno de los directores de una agencia independiente en dicho país, la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission - FTC*). La Corte Suprema declaró que dicha acción del presidente era ilegal y que el poder ejecutivo carece de toda autoridad sobre aquellas agencias administrativas cuya independencia ha sido declarada por el Congreso. Desde entonces, es una jurisprudencia constitucional establecida que ciertos sectores clave de la administración pública federal son independientes y no están subordinados al poder del presidente. Es decir que la cuestión de la autoridad presidencial sobre la administración pública no fue resuelta sino hasta que la Corte Suprema se expidió sobre el asunto, varias décadas después que las primeras agencias independientes hubieran sido creadas en los Estados Unidos. A consecuencia del establecimiento de una serie de organismos autónomos en México durante las últimas tres décadas, conflictos y enfrentamientos políticos y judiciales eran no solamente previsibles, sino inevitables, en un país con una fuerte tradición presidencialista. El hecho de haber creado la mayoría de esos organismos por enmienda constitucional les confiere una buena perspectiva de poder enfrentarse a los ataques del poder ejecutivo, ante los tribunales. De no ser por las enmiendas constitucionales, es

enteramente previsible que los jueces se limitasen a declarar que, en virtud del art. 80 de la constitución, todos los organismos de la administración pública mexicana están subordinados jerárquicamente al poder ejecutivo y la declaración de su autonomía, si solamente se hiciera por vía legal, no podría revocar el principio constitucional.

En síntesis, el fundamento jurídico de la legitimidad democrática de las autoridades independientes tiene una importancia decisiva, aunque no se trate de su única fuente de legitimidad, como veremos. En cualquier caso, algunas críticas hacia los organismos autónomos mexicanos, que utilizan expresiones relacionadas con su carácter “antidemocrático,” evidentemente usan este lenguaje de una manera metafórica o figurada. Pues sería un verdadero disparate afirmar que viola principios democráticos la creación de organismos del Estado, por la propia constitución de México, que tiene un procedimiento de reforma con mayorías calificadas de dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión, según el artículo 135. Es decir que dichas reformas constitucionales han sido el resultado de amplios consensos democráticos. En consecuencia, no puede ponerse en duda que la creación de organismos autónomos ha sido una expresión soberana del pueblo de México en tiempos recientes. Más allá de algunas exageraciones de los críticos, la mejor interpretación de sus afirmaciones sobre el carácter antidemocrático de los organismos autónomos consiste en entenderlas como referencias a la forma en que dichos organismos ejercen sus competencias. El empleo frecuente de la expresión “tecnocracia” proporciona una clave teórica. Los organismos constitucionales autónomos, según la perspectiva de los críticos, pretenden solamente legitimarse por el carácter “técnico” de sus intervenciones, es decir por sus conocimientos técnicos o especializados, pero sin atender a la voluntad de los ciudadanos. Ahora bien, en la literatura internacional, se han discutido fuentes de legitimación democrática de las autoridades independientes que ciertamente exceden esta interpretación técnica y restrictiva. Los organismos autónomos, como veremos a continuación, tienen otras posibilidades de legitimación que son muy diferentes a sus conocimientos técnicos o especializados.

La segunda fuente de legitimidad democrática, en el cuadrante de arriba a la derecha de la tabla, es la reputación pública de los organismos autónomos o independientes. En una serie de contribuciones, Carpenter y otros autores (Carpenter, 2001; 2010; Wæraas y Maor, 2015) han mostrado que la legitimidad y la autoridad de política pública de las agencias independientes están directamente relacionadas con su reputación entre los ciudadanos. Numerosos estudios de caso, en los Estados Unidos y en otros países, muestran que las autoridades independientes más exitosas tienen una muy alta reputación pública y que las propias autoridades desarrollan en forma deliberada

estrategias para fortalecer su reputación de servicio público entre los ciudadanos, pues dicha reputación asegura la cooperación social y refuerza la independencia de las autoridades: los ciudadanos, en efecto, van a desaprobado actos de interferencia política realizados por el poder ejecutivo sobre una autoridad burocrática de gran prestigio.

Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, es relevante considerar que algunas de las autoridades independientes más prestigiosas en sus respectivos países inspiran, entre los ciudadanos, una confianza superior a las de otras instituciones, incluyendo por cierto instituciones bajo el control de los partidos políticos. No se trata aquí de presentar estos resultados como una competencia de confianza entre los partidos políticos y las autoridades independientes. Se trata de una cuestión relativa a la teoría de la democracia, a saber, que ciertas instituciones independientes realizan una contribución relevante para asegurar una vida pública democrática y la fuente de su legitimación debe ser diferente al principio de la elección popular, pues de lo contrario tales instituciones no serían independientes de los partidos políticos. Este principio es inmediatamente visible cuando consideramos, por ejemplo, instituciones como los tribunales constitucionales, cuyos miembros no son elegidos en votación popular (aunque la justicia constitucional tiene también sus críticos, invocando la dificultad contramayoritaria, como fue descripto arriba). Pero ese mismo principio resulta más difícil de percibir, o bien menos difundido, respecto a ciertas instituciones que tienen a su cargo proveer servicios públicos, es decir instituciones con un rol de gestión administrativa, antes que judicial. Es uno de los pocos principios que los primeros organismos autónomos creados en México, bajo la inspiración y liderazgo de Jorge Carpizo, no ilustran adecuadamente, pues tanto el Instituto Federal Electoral como la Comisión Nacional de Derechos Humanos son instituciones cuyas tareas pueden considerarse judiciales o cuasi-judiciales. Precisamente, la mayor resistencia en contra de los organismos autónomos en México parece haber comenzado con la creación de organismos que administran servicios estatales, como pueden ser el Instituto Nacional de Estadística y Geografía o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Y, sin embargo, es perfectamente razonable y prudente, desde el punto de vista de la teoría de la democracia, que estas funciones públicas no estén sujetas al control del poder ejecutivo o de los partidos políticos—por el interés que los ciudadanos tienen en que la información estadística pública y la política social sean elaboradas y evaluadas de manera imparcial.

Otros organismos, en la práctica internacional de los sistemas democráticos, ilustran muy bien el interés y conveniencia de que ciertos servicios públicos sean provistos por autoridades cuya

independencia del poder político está asegurada. Un caso muy ilustrativo es la célebre cadena estatal de radio y televisión británica BBC, por la contribución de especial relevancia que, para la vida democrática, representa una fuente reconocida e imparcial de información. En una encuesta del año 2008 realizada por la agencia Ipsos MORI, preguntados por la organización en la que más confían en primer lugar y la organización en la que más confían en segundo lugar, un 50 por ciento de los encuestados en el Reino Unido eligieron a la BBC en una u otra de esas categorías. El gobierno de este país obtuvo una medición de confianza mucho más baja, a saber, solamente el 10 por ciento de los encuestados eligieron al gobierno como la organización en la que más confían, en primero o segundo lugar. Otras instituciones prestigiosas de la vida pública británica obtuvieron mediciones de confianza más bajas que la BBC, entre encuestados que las eligieron en primero o segundo lugar, como los medios de prensa e información en general, 14 por ciento, las Fuerzas Armadas, 29 por ciento, o incluso la Iglesia de Inglaterra, 36 por ciento. La BBC quedó así posicionada, en esta encuesta, como la institución pública que más confianza merece entre las personas que viven en el Reino Unido (MORI, 2008). Estos valores son consistentes, en una encuesta de 2020 también realizada por Ipsos MORI, 62 por ciento de encuestados adultos que siguen las noticias declararon que su preferencia es acudir a la BBC si buscan información “correcta” (*accurate*), mientras el segundo más alto resultado correspondió a la cadena privada Sky News, con un 9 por ciento de encuestados que la eligieron como su fuente para buscar información correcta (Marshall, 2020). La gran diferencia entre la BBC y la cadena privada que le sigue en orden de confianza muestra que la BBC sigue siendo objeto de un amplio reconocimiento como fuente imparcial de información por parte de los habitantes del Reino Unido.

La independencia frente al gobierno es una base fundamental para que los ciudadanos tengan tal confianza en una institución pública y dicha independencia es, además, una condición necesaria para que una institución como la BBC pueda proveer información imparcial a los ciudadanos de su país. En los países de América Latina y en España, bajo el principio constitucional de que las instituciones administrativas deben estar, en su generalidad, sujetas a la dirección del poder ejecutivo, el resultado es que las cadenas públicas de radio y televisión, lamentablemente, suelen ser organismos que presentan información con una fuerte tendencia favorable al gobierno que ocupa transitoriamente el poder, pues éste tiene bajo su control operativo a tales cadenas, junto a la mayoría de las organizaciones de la administración pública. Y, sin embargo, una cadena imparcial de información representa una contribución muy importante para la vida pública democrática. Y la contribución de la

BBC, por cierto, no está basada en su superioridad “técnica,” la confianza de los ciudadanos en dicha organización no se corresponde en ningún sentido con la percepción de una dirección “técnicamente” competente, sino que está fundada en la independencia de dicha organización y en el hecho de que la cadena ha puesto en práctica de manera efectiva y visible, durante décadas, valores de imparcialidad y dedicación al servicio público.

Una vez más, aquí no se trata meramente de hacer un elogio de ciertas autoridades independientes, por la reputación de dedicación al servicio público que han logrado consolidar entre los ciudadanos de sus países o incluso también a nivel internacional, a saber, autoridades como el IFE de México, la CNIL en Francia, o la BBC en el Reino Unido. Se trata más bien de subrayar un importante principio de la teoría de la democracia que ha estado relativamente ausente del debate sobre organismos constitucionales autónomos en México y al que se presta muy poca atención, generalmente, en países de América Latina y en España. Es evidente que el principio de elección popular es esencial para cualquier democracia, pero determinadas instituciones democráticas no pueden estar sujetas a la disputa de poder entre los partidos políticos, que se dirime en elecciones, sino que la autoridad de dichas instituciones debe fundarse en su reconocida dedicación al servicio público, un principio que la Revolución Francesa consagró bajo la denominación de “principio del mérito” (un tratamiento reciente de la historia de este concepto presenta Wooldridge, 2021). El principio del mérito o dedicación al servicio tiene un importante componente vinculado a la ética pública, como una disposición a actuar de acuerdo con valores fundamentales de atención y consideración hacia la ciudadanía. Este principio es una fuente de legitimación para determinados organismos del Estado que realizan una contribución importante para el funcionamiento de la democracia. Algunas instituciones que hemos mencionado, en este trabajo, representan excelentes ejemplos en este sentido. La determinación de las instituciones que deben quedar separadas del control político del gobierno, con su legitimación fundada (entre otras fuentes) en el mérito y dedicación al servicio público de sus directivos y personal, depende por cierto de las circunstancias históricas y del debate político en cada sistema democrático.

La tercera fuente de legitimidad democrática de las autoridades burocráticas independientes, que se muestra en el cuadrante de abajo a la izquierda de la tabla, resulta de la configuración de los procedimientos que la institución emplea para tomar decisiones. En base principalmente al caso de Francia, Rosanvallon (2008, p. 94) ha descripto y analizado la forma en que la imparcialidad de las decisiones de política pública puede asegurarse a través de diversos procedimientos, enfatizando sobre

todo procedimientos abiertos y participativos. Una de las primeras y fundamentales iniciativas en este sentido, para las autoridades independientes, es “abrir sus operaciones al escrutinio público” (Rosanvallon 2008, p. 96).

El diseño institucional de las autoridades independientes se ha mostrado especialmente efectivo para conformar, a través de esta dimensión procedimental, “arenas públicas,” es decir espacios de deliberación y decisión donde pueden participar una multiplicidad de actores sociales, que se hallan especialmente interesados, vinculados o comprometidos con el área de política pública de que se trate. La experiencia de ciertas agencias de desarrollo durante la primera mitad del siglo XX, cuya independencia del poder político fue consagrada en su diseño institucional, resulta representativa en este sentido, como ilustran dos de las agencias más emblemáticas y exitosas para el desarrollo económico en sus respectivos países: la agencia chilena CORFO (Comisión de Fomento de la Producción) fundada en 1939 y la agencia estadounidense TVA (*Tennessee Valley Authority*) creada en 1933 (véase un estudio comparado en Ferraro y Centeno 2019a, p. 415).

La agencia estadounidense fue un modelo de inspiración importante, entre otros, para la creación de CORFO. Ambas agencias y especialmente CORFO incluyeron en sus niveles de toma de decisiones la participación de diversos actores sociales, tales como sindicatos, asociaciones profesionales, consejos empresarios, bancos y directivos políticos del gobierno, pero estos últimos con una minoría de votos en el caso de CORFO, de modo de asegurar la plena independencia de gestión. En el caso de TVA, la agencia vino a quedar bajo las protecciones de la autonomía burocrática que consagró la Corte Suprema en 1935, como mencionamos arriba, es decir la prohibición para el presidente de los Estados Unidos de destituir a los directivos de una agencia independiente por razones políticas, de modo que la agencia no quede subordinada al poder ejecutivo. Precisamente, su independencia del poder ejecutivo sirvió como motivación adicional, respecto a ambas agencias, para promover la participación de diversos actores sociales en sus decisiones y, además, para desarrollar de manera pionera la idea de política pública participativa, es decir la implementación de políticas públicas mediante redes de colaboración con asociaciones de ciudadanos en el nivel local. La exitosa estrategia de CORFO para la electrificación rural, por ejemplo, se desarrolló a través del apoyo sistemático a la creación de cooperativas agrícolas sin fines de lucro, así como la activa participación de estas entidades en decisiones locales de implementación (Ortega 1989, p. 115). En el caso de TVA, no solamente

dicha orientación participativa fue parte de sus métodos de implementación, sino que uno de sus más célebres directores, David Lilienthal (1944), expuso la teoría y práctica de lo que denominó “administración de base” (*grass-roots administration*) en una obra fundamental en este campo, el trabajo clásico: *TVA. Democracy on the March*. Dicha obra tuvo gran difusión en su versión original y en su traducción al castellano, publicada bajo el título *El valle del Tennessee: la obra de un pueblo* (Lilienthal, 1967). Se trata de un trabajo pionero para la elaboración de la política pública participativa, como estrategia de gestión de la administración pública, tanto en el nivel de las altas esferas de decisión (consejos regionales y directorios de agencias) como en el nivel local de implementación.

Ambas agencias, TVA y CORFO, tuvieron una gran influencia en América Latina y como resultado se crearon, en diversos países de la región, agencias de desarrollo con un diseño institucional similar al de las dos agencias pioneras (también con diferencias, como veremos). Uno de los expertos más destacados en desarrollo económico durante el siglo XX, Albert Hirschman, en el último volumen de su trilogía clásica de estudios sobre el tema, observaba con curiosidad que ningún proyecto de desarrollo parecía aceptable en América Latina, a menos que su modelo fuera la agencia TVA y, en lo posible, que el proyecto fuera certificado por Lilienthal en persona (Hirschman 1967, p. 19). Como resultado, la influencia de TVA puede documentarse en la creación de agencias de desarrollo en México, Brasil, Colombia y Perú (Ferraro y Centeno 2019a, p. 417). Sin embargo, a excepción de CORFO en Chile, las agencias de desarrollo creadas en otros países de América Latina tuvieron una importante deficiencia institucional: si bien su autonomía era declarada generalmente en la legislación, no se establecieron procedimientos que fortalecieran suficientemente dicha autonomía, de modo de asegurar la independencia de estos organismos frente al poder ejecutivo. Así, por ejemplo, Orihuela (2019, p. 107) ha demostrado la falta de autonomía operativa y la interferencia política que afectaron a las agencias creadas en Perú y Colombia, de modo que su estabilidad institucional, sus resultados y su legitimidad jamás alcanzaron los altos niveles de CORFO, una agencia a la que este autor (Orihuela 2019, p. 116) define como “la máxima expresión de la capacidad organizativa del Estado chileno.” Dicha falta de independencia frente al poder ejecutivo afectó también a importantes organismos autónomos creados durante la era desarrollista en Brasil (Souza, 2019) y Colombia (Karl, 2019). En este último caso, se realizaron designaciones políticas de forma masiva, en organismos de desarrollo que eran supuestamente autónomos (siguiendo los modelos de TVA y CORFO), en ocasión de cambios de gobierno, al punto que la capacidad de planificación del Estado colombiano vino a quedar “casi por completo desintegrada” como resultado de las cesantías de personal profesional motivadas

por consideraciones políticas (Karl, 2019, pp. 88). Por el contrario, la alta capacidad operativa y de planificación de CORFO se expresaba también en su amplia legitimidad política entre los ciudadanos, a la que contribuían, de manera fundamental, sus procedimientos de decisión abiertos y participativos, tanto en el nivel más alto de decisiones, como en el nivel local de implementación. Pero todo esto requería, como queda dicho, una independencia asegurada frente al poder ejecutivo y sus intentos de interferir políticamente en las agencias. En síntesis, las experiencias institucionales con organismos autónomos, como mencionamos arriba en la introducción, de ninguna manera corresponden al período neoliberal en América Latina, la creación de este tipo de instituciones fue muy anterior, con mayor o menor éxito según la institución y país considerado.

Como en el caso de la segunda fuente de legitimidad que consideramos arriba, la dimensión procedimental de las decisiones de una autoridad independiente también tiene una dimensión que corresponde a la ética del servicio público, en este caso se trata de disposiciones de atención y consideración hacia la participación de los ciudadanos, es decir disposiciones hacia el diálogo, la horizontalidad y transparencia en la elaboración de propuestas y toma de decisiones, por parte de las autoridades y personal de organismos estatales. De poco serviría establecer procedimientos participativos, como método formalmente definido para la toma de decisiones por parte de una autoridad independiente, si el personal directivo, expertos y agentes de la misma autoridad no muestran una activa disposición hacia el diálogo y hacia los otros valores de carácter procedimental que se han mencionado.

Por último, la cuarta fuente de legitimidad democrática de las autoridades burocráticas independientes, que se muestra en el cuadrante de abajo a la derecha de la tabla, corresponde a los resultados de política pública. Como se mencionaba previamente, Ackerman (2016, p. 29) subraya que los organismos autónomos en México deben proporcionar resultados rápidos, puesto que su legitimidad inicial sufre de “gran volatilidad.” Hasta hace cierto tiempo, la literatura académica sobre burocracias independientes tendía a apoyar la noción de que los resultados de política pública pueden compensar las deficiencias en otras fuentes de legitimidad, pero este punto de vista ha sido luego muy cuestionado (Maggetti, 2010). El caso de México confirma las dudas sobre los resultados de política pública como una alternativa que puede substituir o compensar las deficiencias de otras fuentes de legitimidad. Desde el principio de la controversia pública en este país, los críticos se han mostrado perfectamente dispuestos a conceder que los organismos constitucionales autónomos son competentes y efectivos, alcanzando muy buenos resultados de política pública (Alcocer, 2013; López,

2013; Ugalde, 2014; Ehrman, 2016). Este tipo de concesiones adoptó a veces incluso una forma altamente elogiosa, como por ejemplo cuando Ehrman (2016) declaraba que los organismos autónomos representan un “ámbito de decisiones altamente eficaz y de rápida implementación.” Sin embargo, las denuncias de los críticos contra los organismos constitucionales autónomos, como una tecnocracia sin legitimidad democrática, se mantuvieron inalteradas, puesto que las decisiones de estos organismos, como también lo expresó Ehrman (2016), “no son el producto de una: ‘voluntad popular’”. En cualquier caso, puesto que los críticos concedieron este punto desde un principio, la cuestión de los resultados de política pública no ha conformado un elemento significativo en la controversia sobre los organismos autónomos en México.

Su ausencia de la controversia en los últimos años no significa, sin embargo, que los resultados de política pública nunca fueron importantes. Como se destacaba arriba, la tendencia hacia la creación de organismos autónomos en México tuvo como fundamento y punto de partida la contribución crucial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Instituto Federal Electoral para la transición democrática, como ha sido reconocido tanto por los defensores (Farah, 2015, p. 679) como por los críticos de los organismos (Alcocer 2013; Ugalde, 2014). En suma, los resultados positivos le dieron a este diseño institucional una fuerte legitimidad inicial y los críticos simplemente se abstuvieron de cuestionar sus resultados en debates sucesivos.

Conclusiones

Es una paradoja que la corriente de críticas hacia los organismos autónomos en México haya empleado con tanta frecuencia la expresión “tecnocracia” para negarles legitimidad. No solamente porque los organismos autónomos contribuyeron a configurar y asegurar la propia transición a la democracia en este país, sino porque el uso frecuente de esa expresión viene a presuponer que el intelectual público que inspiró la creación de dichos organismos, Jorge Carpizo, era en cierto sentido también un “tecnócrata”. Pero tal calificación representa una confusión conceptual, además de un desconocimiento hacia las mejores tradiciones de la ética pública en América Latina. Que a Carpizo le haya sido confiado el liderazgo de organismos constitucionales autónomos cruciales para la transición democrática en su país, como la Comisión de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, no fue una decisión basada en sus capacidades “técnicas”. La decisión estuvo claramente fundada en la probada dedicación al servicio público y la reconocida imparcialidad de Carpizo ante los intereses partidarios. Y no estamos destacando aquí, por cierto, a una figura única e irrepetible en la historia del

continente, sino que similares personalidades públicas, cuya dedicación al interés general es reconocida ampliamente por los ciudadanos, existen prácticamente en cualquier sociedad. En otras palabras, no estamos meramente haciendo un elogio de Carpijo, sino que éste representa un ejemplo destacado de valores de servicio público como factor de legitimidad democrática, un factor que es importante reconocer y promover en el diseño institucional de ciertos organismos estatales, cuya actuación es relevante y positiva para un sistema democrático.

En síntesis, la corriente de críticas hacia los organismos autónomos ha confundido a veces, desde el punto de vista normativo, la dedicación imparcial al servicio público con la mera posesión de conocimientos o habilidades técnicas, cuando se trata de dos capacidades personales muy diferentes, que no se excluyen, pero que es importante no confundir. La designación de personas reconocidas por su dedicación al servicio público, para puestos de autoridad institucional, no se corresponde ante todo con la necesidad de asegurar mayor eficiencia técnica, sino con mantener determinados organismos al margen de la lucha política partidaria, asegurando además su transparencia e imparcialidad. Un liderazgo que represente tales valores de servicio público seleccionará y promoverá el personal de las instituciones bajo su autoridad (si son verdaderamente autónomas) atendiendo también a capacidades profesionales, las que se suelen ignorar, por el contrario, en aquellos ámbitos del gobierno que están sujetos a la lealtad partidaria como consideración preponderante.

Ignorar la dedicación servicio público como un factor relevante para la configuración institucional supone desaprovechar un recurso ético importante para la vida pública democrática, especialmente valioso en América Latina, por diversas razones: mencionaremos aquí solamente a problemas de la región como el excesivo poder presidencial y el exagerado partidismo en el manejo de los asuntos públicos. Es más comprensible que, en Chile, frente a la experiencia de la dictadura militar y sus intentos de crear un entramado institucional para controlar la transición democrática, las instituciones creadas por la dictadura sean objeto de desconfianza, y que, al expresar esta desconfianza, se olvide por momentos la historia de las autoridades administrativas independientes en el país y sus contribuciones decisivas para la vida democrática y el bienestar de los ciudadanos durante el siglo XX. Baste mencionar el ejemplo de los ingenieros que diseñaron y lideraron CORFO durante su creación y en sus años de mayores realizaciones, pues dichos servidores públicos se cuentan entre los más celebrados en los estudios y en la memoria histórica chilena, como modelos de visión nacional y

dedicación imparcial al interés general (Pinto, 1963; Muñoz 1993; Ibañez, 2003, pp. 92-ss.). Los ciudadanos, como muestran también encuestas de opinión citadas en este trabajo, rara vez desconocen la importancia que tienen para sus países las instituciones que fundan su actuación en dichos valores.

Representa un empobrecimiento de la vida pública, por último, concebir que la legitimidad democrática debe resultar exclusivamente de la confrontación entre partidos políticos que se dirime en elecciones. Sin duda, esta práctica es esencial y definitoria para las democracias contemporáneas, pero tiene asimismo un alto valor democrático promover la configuración de espacios de deliberación y decisión en sectores determinados de la política pública, mediante la creación de autoridades independientes e imparciales, donde los ciudadanos generalmente tienen muchas mejores oportunidades de contribuir, participar y ejercer su compromiso voluntario con causas de interés general. En esta dimensión institucional, la independencia de gestión es una forma de promover y preservar espacios de deliberación, debate y participación ciudadana, de acuerdo con las mejores experiencias democráticas y republicanas en la historia de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Siglo XXI.
- Ackerman, John M. (2016). *Autonomía y constitución. El nuevo Estado democrático*. UNAM.
- Acosta Romero, M. (2002). *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso* (16ª edición actualizada). Porrúa.
- Alcocer, J. (29 de enero de 2013). Autonomitis. *Reforma*. <https://vlex.com.mx/vid/jorge-alcocer-v-autonomitis-416551638>
- Ballinas Valdés, C. (2011). *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*. Palgrave Macmillan.
- Ballinas Valdés, C. (2017). *Luchas Políticas en el diseño de organismos autónomos*. CEEY.
- Ballinas Valdés, C. (01 de julio de 2018). El laberinto de la soledad de los organismos autónomos. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=38371>.
- Bamberger, Kenneth A. y Deirdre K. Mulligan. (2015). *Privacy on the Ground: Driving Corporate Behavior in the United States and Europe*. MIT Press.
- Bickel, A. (1986). *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. Yale University Press.
- Caballero Ochoa, J. L. (2000). Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (30), 153-173.
- Caramani, D. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. *American Political Science Review*, 111 (1), 54–67.
- Cárdenas Gracia, J. (2012). *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton University Press.
- Carpenter, D. (2005). The Evolution of National Bureaucracy in the United States. En J. D. Aberbach y M. A. Peterson (Eds.), *The Executive Branch* (pp. 41-71). Oxford University Press.
- Carpenter, D. (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton University Press.

- Carpenter, D., y Moss, D. (Eds.). (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence in Regulation and How to Limit It*. Cambridge University Press.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Carpizo, J. (1993). *Derechos humanos y ombudsman*. Comisión Nacional de Derechos Humanos – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2004). El Ministerio Fiscal como Órgano Constitucional Autónomo. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (125), 39-78.
- Degoffe, M. (2019). Les présidents de la République et les autorités administratives indépendantes. En X. Bioy, A. Laquière, T. Rambaud y F. Rouvillois (Eds.), *Le Président de la Ve République et les libertés* (pp. 343-369). CNRS Éditions.
- Dussauge Laguna, M. (2015). Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos. *Revista de Administración Pública*, 50(3), 225-245.
- Ehrman, R. (02 de julio de 2016). Estado, democracia y los órganos constitucionalmente autónomos. *La Silla Rota*. <http://lasillarota.com/opinion/columnas/estado-democracia-y-los-organos-constitucionalmente-autonomos/117911>.
- Fabián Ruiz, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales* (37), 85-120.
- Farah Gebara, M. (2015). Jorge Carpizo. Inspirador de la creación de los órganos constitucionales autónomos. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González Pérez y D. Valadés (Coords.), *Estado constitucional, derechos humanos y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo* (Vol. 4, pp. 669-682). UNAM.
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. INAP.
- Ferraro, A. y Centeno, M. (2019a). Authoritarianism, democracy, and development in Latin America and Spain, 1930–1990. En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (pp. 405–427). Cambridge University Press.
- Ferraro, A. y Centeno, M. (Eds.). (2019b). *State and Nation Making in Latin America and Spain. The Rise and Fall of the Developmental State*. Cambridge University Press.

- Friedman, B. (1993). Dialogue and Judicial Review. *Michigan Law Review*, 91(4), 577-682.
- Gargarella, R. (1996). *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Ariel.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Edward Elgar.
- Hirschman, A. (2015). *Development Projects Observed*. The Brookings Institution.
- Ibañez Santa María, A. (2003). *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello.
- Karl, R. (2019). "From 'Showcase' to 'Failure': Democracy and the Colombian Developmental State in the 1960s." En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (pp. 73-104). Cambridge University Press.
- Lemieux, S. y Watkins, D. (2017). *Judicial Review and Contemporary Democratic Theory: Power, Domination, and the Courts*. Routledge.
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2011). *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Lilienthal, D. (1944). *TVA. Democracy on the March*. Harper and Brothers.
- Lilienthal, D. (1967). *El Valle del Tennessee. La obra de un pueblo*. Editorial Hobbs – Sudamericana.
- López Ayllón, S. (4 de abril de 2013). La feria de las autonomías. *El Universal*.
- Maggetti, M. (2010). Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. *Living Reviews in Democracy*, 1-9. https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Maggetti.pdf.
- Marshall, D. (22 de mayo de 2020). *BBC most trusted news source 2020*. Ipsos Mori. <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/bbc-most-trusted-news-source-2020>
- Martínez Robledos, M. (2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. *El Cotidiano*, (190), 123-143.
- Moran, M. (2002). Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32(2), 391-413.
- Moreno Ramírez, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Porrúa.

- MORI. (22 de enero de 2008). BBC Survey on Trust Issues. <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/bbc-survey-trust-issues>
- Muñoz Gomá, O. (Ed.). (1993). *Historias personales. Políticas públicas*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) – Editorial Los Andes.
- NewsReportMx (Editorial Staff). (6 de agosto de 2019). Resumen de la conferencia matutina de López. *NewsReportMx*. <https://newsreportmx.com/2019/08/06/resumen-de-la-conferencia-matutina-de-lopez-obrador-06-08-19/>
- Orihuela, J. (2019). One Blueprint, Three Translations: Development Corporations in Chile, Colombia, and Peru. En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (pp. 107-133). Cambridge University Press.
- Ortega, L. (Ed.). (1989). *Corfo: 50 años de realizaciones 1939-1989*. Universidad de Santiago de Chile.
- Pedroza de la Llave, S. (2002). Los órganos constitucionales autónomos. En J. Ma. Serna de la Garza y J. A. Caballero Juárez (Eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica* (pp. 173-194). UNAM.
- Pérez Daza, A. (30 de agosto del 2017). Los órganos constitucionales autónomos. *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/alfonso-perez-daza/nacion/los-organos-constitucionales-autonomos>.
- Pinto, A. (1963). Desarrollo económico y relaciones sociales en Chile. *El trimestre económico* 30(4), 641-658.
- Rodríguez Corona, J. (2014). El principio jurídico-político de la división del poder y los órganos constitucionales autónomos. *Ciencia Jurídica*, 3(6), 69-81.
- Rosanvallon, P. (2008). *La Légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial.
- Salazar Ugarte, P. (1 de febrero de 2014). *Las demasiadas autonomías*. Nexos www.nexos.com.mx/?p=18380.
- Souza Leão, L. (2019). A Double-Edged Sword: The Institutional Foundations of the Brazilian Developmental State, 1930–1985. En A. Ferraro y M. A. Centeno (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain* (p. 157-176). Cambridge University Press.

- Stephenson, M. (2008). Optimal Political Control of the Bureaucracy. *Michigan Law Review*, 107(1), 53-110.
- U.S. (1935). *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602, 627.
- Ugalde, L. (1 de mayo de 2014). *En la marea de la baja calidad del Estado*. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=20787>.
- Valadés, D. (2014). La soberanía burocrática. *Hechos y Derechos*, 1(21).
- Velázquez, L. (03 de octubre de 2018). *Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento*. Forbes Mexico. www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/.
- Wæraas, A. y Maor, M. (Eds.). (2015). *Organizational Reputation in the Public Sector*. Routledge.
- Wooldridge, A. (2021). *The Aristocracy of Talent: How Meritocracy Made the Modern World*. Allen Lane.
- Zúñiga Urbina, F. (2007). Autonomías constitucionales e Instituciones Contramayoritarias (a propósito de las aporías de la ‘democracia constitucional’). *Ius et Praxis* 13(2), 223-244.

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

La ética en las Constituciones y Tratados internacionales.

Fundamentos desde la teoría de la virtud aristotélica

Ethics in Constitutions and International Treaties.

Foundations from the theory of Aristotle virtue

Óscar Diego Bautista

Doctor en Ciencia Política y de la Administración

Universidad Autónoma del Estado de México, odiegomx@yahoo.com.mx

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto demostrar la importancia de la Ética en las Constituciones políticas y Tratados internacionales desde la teoría de la virtud aristotélica. Dicho objeto es imprescindible debido al aumento de la frivolidad, decadencia institucional y corrupción política en diversos gobiernos y administraciones públicas contemporáneas.

Palabras clave: Ética en la constitución; Valores en las constituciones; los fines del gobierno; Constituciones rectas y defectuosas; Ética, Estado y constitución.

ABSTRACT

This work aims to demonstrate the importance of Ethics in political Constitutions and international Treaties from the Aristotelian theory of virtue. This object is essential due to the increase in frivolity, institutional decay and political corruption in various contemporary governments and public administrations.

Keywords: Ethics in the constitution; Values in constitutions; The purposes of government; Righteous and faulty constitutions; Ethics, state and constitution.



Introducción

Las Constituciones son pilares en los estados modernos. Marcan el rumbo a seguir de las comunidades políticas. Sin embargo, en las últimas décadas hay ido en aumento la frivolidad, la decadencia institucional y la corrupción en sus múltiples facetas en los diversos gobiernos y administraciones públicas contemporáneas. Dicha corrupción se ha expandido en el campo político, económico, social, cultural, entre otros. Hemos llegado a la era de la globalización de la corrupción.

Bajo este contexto, necesitamos reforzar pilares que, por un lado, sirven de guía a las sociedades y, por otro, pueden establecer un dique a las prácticas corruptas. La hipótesis central de este trabajo es demostrar la importancia de la Ética en las constituciones políticas y tratados internacionales desde el enfoque de la Teoría de la virtud aristotélica.

Se retoma a Aristóteles porque en sus tratados de *Ética* y *Política*, el sabio nacido en la ciudad de Estagira, muestra la necesidad e importancia de mantener una vinculación estrecha entre ambas disciplinas para lograr y generar gobiernos cuyo objetivo o misión sea el bien común o bien de la comunidad política. Cuando se cumple este objetivo, estaríamos ante un Buen Gobierno o Gobierno Justo; en sentido contrario, si se omite la ética de la política se da paso al Mal Gobierno o Gobierno Injusto, cuyo objetivo es precisamente beneficiarse a sí mismo y al grupo de colaboradores.

Tanto en países con economías débiles, como en aquellos con superávit financiero, existen en el seno de las instituciones públicas una serie de vicios y comportamientos corruptos que impiden que se opere con la máxima eficiencia anhelada y se alcancen, por tanto, los resultados deseados para sus ciudadanos. Esta situación ha generado un incremento en los problemas y demandas de la comunidad así como una, muy negativa, imagen de las instituciones públicas, las cuales son vistas como lentas, ineficaces e ineficientes, lo que provoca que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Cualquier mejora en la operación de los gobiernos y administraciones públicas tendrá mayor posibilidad de éxito si se acompaña de un verdadero espíritu de servicio acompañado por principios y valores éticos. Aunque dichos principios no siempre se encuentran en la normatividad institucional, es necesario rescatarlos, cuando no existen, recordarlos y reafirmarlos en el cuerpo de las constituciones y tratados internacionales. Pues son estos documentos las guías por las que marchan los Estados.

Si bien existen diversos autores y teorías a favor o en contra de la Ética en Política, el enfoque que aquí se retoma es el aristotélico, debido dos razones. Por un lado, a que, en general, la mayoría de

autores estudiosos de la política, modernos y contemporáneos, parten de los pensadores clásicos con lo que siempre terminan por revisar el pensamiento griego, Por otro, a que Aristóteles, para elaborar su obra *Política*, analizó ciento cincuenta y ocho constituciones políticas de su época; como resultado de su análisis, llegó a la comprensión de que es necesaria una vinculación en la operación entre Ética y Política, por lo que se requiere formar en ética para alcanzar el arte de gobernar. El sabio de Estagira consideraba que toda persona que aspirara a un cargo público debería poseer ética, de lo contrario, su conducta sería grave y peligrosa si accedía al poder. Una persona sin ética desarrolla conductas deshonestas, pero si a esto se añade el poder podría cometer bestialidades, señaló Aristóteles. La historia ha demostrado en múltiples ocasiones que el sabio griego tenía razón.

Así, con base en la Teoría de la virtud aristotélica se muestra la importancia de fortalecer la ética en las constituciones y la necesidad de trabajar hacia un Estado ético. Paralelamente, se señala también la importancia de los protagonistas para elaborar y operar una constitución: legisladores y gobernantes éticos.

Antecedentes de la vinculación entre la Ética y las constituciones

La definición que ofrece la Real Academia Española del termino constitución es la siguiente: “acción y efecto de constituir o constituirse”. En política, *constituir* significa crear una comunidad, por lo que la constitución implicaría un acuerdo común entre sus integrantes, con determinadas reglas de convivencia, forjando así una clase de pacto político. En las constituciones se encuentran las bases de la organización de un estado, las reglas del juego político. De ahí la importancia de que en ellas encuentren las referencias éticas tanto para gobernar como para ser gobernado en un marco de armonía.

Una constitución es la ordenación de las diversas magistraturas (cargos) de un Estado y muy especialmente de aquella que posee la autoridad suprema en todos los asuntos. Pues en todas partes la autoridad suprema en el Estado es el órgano soberano; y la constitución es, de hecho, esa autoridad suprema (Aristóteles, *Política*, 1278b, 15-19).

Los Estados o comunidades políticas se constituyen en torno a valores y principios cual pegamento invisible que une las relaciones entre los individuos: amistad, benevolencia, confianza, colaboración, comunicación, concordia, cordialidad, justicia, solidaridad, respeto. En sentido contrario, la ausencia de aquellos genera en el ser humano malevolencia, ambición, codicia, envidia,

injusticia, insolidaridad, división, confrontación, conflictos. Cuando una constitución se apoya en valores, busca el equilibrio entre las partes o clases en el interior del Estado para arribar al bien común. Si ese equilibrio se obtiene es debido a que efectivamente, se haya estructurada con rectitud, de acuerdo a la justicia y la ética.

Con base en la Teoría de la virtud aristotélica, las constituciones que se acompañan de justicia y ética incorporan entre sus fines los siguientes: 1) Lograr el *bien* supremo del ser humano o bien común, 2) Formar ciudadanos *virtuosos*, 3) Gobernar con *justicia*, 4) Garantizar la *libertad* del ciudadano, 5) Gobernar con *equidad*, 6) Brindar seguridad y protección para dar *confianza* a la ciudadanía, 7) Garantizar el *bienestar* familiar (satisfacer las necesidades), 8) Lograr la *felicidad* de la ciudadanía.

La ausencia de ética y justicia en toda Constitución es perjudicial para un Estado, pues cuando esto sucede, se produce un desequilibrio entre sus miembros, beneficiándose solo una parte, lo que genera, por un lado, desigualdad, inequidad, injusticia, por otro, privilegios, concentración de riqueza, derroche, desviación de recursos, uso indebido del poder. La constitución es entonces defectuosa, porque es injusta y corrupta.

Cabe señalar que el incremento de la corrupción en el mundo es uno de los principales problemas de la humanidad. Desde las últimas décadas del siglo XX ha tenido lugar una globalización de la corrupción, con el añadido de que este fenómeno se expande y multiplica. Cuando la corrupción se plasma en la constitución, es de señalar que hay constituciones corruptas, en lugar de que esta armonice y constituya a las partes, erosiona a las instituciones y contribuye a la desintegración del Estado.

Cuando Aristóteles señaló en su obra *Política* que el hombre es un “*zoon politikon*”, es decir, un animal político, se refería a que los seres humanos se necesitan unos a otros, a que el Estado, como forma de organización política de una comunidad, necesita para subsistir que exista en la práctica armonía, cooperación, comunicación, concordia y solidaridad en las relaciones sociales. Esta forma de constituir a la sociedad en la práctica es lo que en la Grecia Clásica entendieron como una “Constitución política”.

Por otro lado, también existe la versión jurídica del concepto “Constitución”. En este sentido, una constitución es un texto escrito en el que se plasma de forma concreta la forma de organización política que se quiere de una comunidad o Estado. Se trata por tanto de una “Constitución escrita”. En ella se establecen en primer lugar los miembros que la integran, es decir, los ciudadanos. También se señalan los requisitos de la ciudadanía y los derechos que les respaldan. También contiene las reglas

de integración y operación de los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial); señala cómo se elige a los participantes de dichos poderes y que requisitos deben cumplir; con que periodicidad se renuevan estos; y algo fundamental, cuál o cuáles son sus funciones y tareas para con las partes del Estado.

La Constitución es también la ley fundamental con máximo rango en la jerarquía. No todas las constituciones hacen referencia a la práctica de valores en sus Estados. Sin embargo, es esencial que la incluyan porque sirven de guía tanto a gobernantes como a gobernados. Al respecto, Aristóteles escribió: “Es de gran importancia en toda forma de constitución que esté de tal manera estructurada y reglamentada por sus leyes y por sus demás instituciones que sea imposible que las magistraturas produzcan riquezas” (Aristóteles, *Política*, 1308b, 43-46).

Históricamente, se pueden encontrar constituciones desde las antiguas civilizaciones. Aristóteles, para escribir su tratado *Política*, analizó ciento cincuenta y ocho constituciones de las conocidas en su época, indagando sobre las características y principios políticos de cada una de ellas. Derivado de su análisis, estableció que las hay *rectas* y *defectuosas*. El criterio utilizado para discernir cuál de estos tipos de constitución posee una comunidad política es el bien común. Al respecto, escribió: “Es evidente que todas las constituciones que tienden al bien común, están efectivamente estructuradas con rectitud, de acuerdo con la absoluta justicia, mientras que, aquellas que tienden a las ventajas propias de los gobernantes, son defectuosas (...)” (Aristóteles, *Pol.*, 1279a, 25-29).

También derivado del análisis de las constituciones Aristóteles estableció una tipología de formas de gobierno:

Nuestra manera habitual de designar el gobierno de uno solo o monárquico que tiende al bien común es *realeza*; para el gobierno formado por unos pocos usamos el nombre de *aristocracia* –sea porque los que gobiernan son los mejores, sea porque ellos gobiernan con la mira puesta en lo que es mejor para su Estado y para sus miembros– ; mientras que, cuando es la multitud la que gobierna el Estado con la mira puesta en el bien común, se denomina con un nombre común a todas las formas de gobierno, el de *gobierno constitucional* o *politeía*. (...) Las desviaciones de las constituciones mencionadas son: la *tiranía*, que corresponde a la realeza; la *oligarquía*, que corresponde a la aristocracia; y la *democracia*, que corresponde al gobierno constitucional. La tiranía, en efecto, es una monarquía que gobierna a favor del monarca; la oligarquía, un gobierno que mira a los intereses de los ricos; la democracia, un gobierno orientado a los intereses de los pobres; y ninguna de estas formas gobierna

con la mira puesta en el provecho de la comunidad política. (Aristóteles, *Política*, 1279a, 49-58 y 1279b, 7-14).

Las formas de gobierno establecidas por Aristóteles, sean estas en su forma pura o combinadas, no han cambiado a lo largo de la historia de la humanidad. Desde antaño existió una lucha por querer imponer su forma de gobierno entre la Democracia Ateniense frente a la oligarquía de los Lacedemonios. Esa lucha entre oligarquía y democracia sigue vigente, sin dejar de lado a la Realeza o a la tiranía. El politólogo Norberto Bobbio reconoce la importancia de la teoría política aristotélica a lo largo de la historia de la humanidad al decir: “La teoría clásica de las formas de gobierno es la expuesta por Aristóteles en la *Política*, dicha teoría ha sido repetida durante siglos sin grandes variaciones. Aristóteles parece haber fijado para siempre categorías fundamentales de las que nosotros, herederos, continuamos sirviéndonos para comprender la realidad (Bobbio, 1989, p. 33).

Así pues, Aristóteles agrupó las formas de gobierno en dos bloques: a) Gobiernos justos y b) Gobiernos injustos. En cualquier caso, todos los gobiernos tienden a regirse por sus constituciones.

Puesto que <constitución> significa lo mismo que <gobierno> y el gobierno es el supremo poder del Estado, y este debe constar o bien de un solo gobernante, o de unos pocos, o de la masa de los ciudadanos, en los casos en que el gobernante, los pocos que gobiernen o los muchos, lo hagan con la mira puesta en los intereses comunes, estas constituciones deben necesariamente ser rectas; mientras que aquellas que orienten su administración con la mira puesta en el interés privado de uno, de pocos o de muchos son desviaciones de las anteriores. (Aristóteles, *Política*, 1279a, 37-45).

Como se percibe en la cita anterior, existen constituciones rectas y constituciones desviadas, también denominadas puras e impuras.

Aristóteles emplea en su clasificación dos criterios: el cualitativo y el cuantitativo. Con base en el primero, establece los gobiernos justos y los gobiernos injustos. Atendiendo al gobierno justo, se estaría refiriendo a un *Buen gobierno o gobierno ético*; en sentido opuesto, al referirse al gobierno injusto, el autor está mencionando un *mal gobierno o gobierno corrupto*. Elementos claves en esta división son la forma en que se maneja el poder político y los destinatarios del mismo. El criterio cuantitativo se apoya en el número de individuos que encabeza un gobierno pudiendo ser uno, pocos o muchos. Cuando el gobierno es dirigido por un solo individuo hay

dos opciones puede ser una monarquía o bien una tiranía. Tratándose de unos pocos puede ser una aristocracia o bien oligarquía; finalmente, cuando son muchos los que integran el gobierno, puede ser una república o una democracia. La combinación de los elementos cualitativos y cuantitativos nos permite comprender mejor las distintas formas de gobiernos.

El gobierno de un individuo (elemento cuantitativo) basado en la justicia (elemento cualitativo) da origen a un *gobierno Real, Realeza o Monarquía* cuyo principio eje en su gobierno es la virtud. Cuando el gobierno se integra por unos pocos, si este lo hace en razón del bien común se le denomina *gobierno aristocrático*, es decir, aquel conformado por hombres buenos. La etimología de *aristo* es bueno en tanto que de *cratos* es poder, en poder de los hombres buenos. La tercera clasificación, la del gobierno de muchos establece que cuando si este lo hace en beneficio de la comunidad política se estaría hablando de una *República*.

En sentido contrario, la corrupción de la justicia en los diferentes gobiernos da paso a los gobiernos injustos. Cuando es un individuo quien gobierna, y lo hace bajo el principio de despotismo, tenemos una tiranía; cuando son pocos los que gobiernan y lo hacen para su beneficio propio nos encontramos frente a una *oligarquía*. La oligarquía es el gobierno de los ricos, por los ricos y para los ricos. Finalmente, cuando es la mayoría la que gobierna, pero lo hace sólo para los pobres, se estaría ante una democracia (Diego, 2018a, pp. 44-45).

Ante esta variopinta clasificación de constituciones, el sabio de Estagira establece que, además de importante, es necesario: “Saber qué constitución y qué manera de organizar un Estado debe estimarse como la mejor” (Aristóteles, *Política*, 1234a 22-24). Pero incluso este autor va más allá, al señalar que también es necesario conocer cuál forma de constitución se adapta a las condiciones y características del Estado. En sus propias palabras escribió: “Hay que considerar no solamente cuál es la constitución ideal, sino también cuál es la que es posible llevar a cabo y de igual manera también la que es más fácil de realizar y la que se da más generalmente en todos los Estados” (Aristóteles, *Política*, 1288b, 46-50).

Cualquier constitución que se precie de ser justa contiene elementos procedentes de la ética. Si se observan con detenimiento los fines de la ética y política señalados anteriormente, se encontrará alguna virtud o valor en cada uno: en el primer fin, se encuentra el *Bien supremo*; el segundo evoca a la *virtud*; el tercero a la *justicia*; el cuarto a la *libertad*; en el quinto esta la *equidad*; el sexto apela a la *confianza*; el séptimo, al *bienestar*.

La consumación de todos los fines conduce al fin supremo de la comunidad política, que es el logro de la *felicidad* de sus miembros. Este fin último está presente en las *constituciones justas*, como bien señala Aristóteles al decir: “Es evidente que la mejor constitución será el sistema bajo el cual cualquiera pueda obrar mejor y viva más felizmente” (Aristóteles, *Pol.*, 1324a, 33-35). Un ejemplo de esa felicidad trasladada a una constitución vigente es la *Declaración unánime de los trece Estados Unidos de América* del 4 de julio de 1776, en la cual se establece lo siguiente: “Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...”

Así, la vinculación entre ética y política plasmada en una constitución es evidente. Toda constitución que integra a la ética en su contenido proyecta la imagen de una Constitución Política real y justa.

La teoría de la virtud aristotélica enseña que “el objetivo de la política es poner en claro cuál es la mejor forma de constitución, y será aquella bajo la cual un Estado esté bien gobernado y brinde mejores oportunidades para la felicidad del ciudadano” (Diego, 2018b, p. 98).

Referencias éticas en documentos internacionales

A lo largo de la historia, además de las constituciones, han existido leyes, códigos y tratados que se han convertido en referentes internacionales por incluir en su redacción aspectos éticos. Son ejemplos en la historia el *Código de Hammurabi* (1700 años a. C.), las *Leyes de Manú* de la India (Siglo II a. C.), las *XII Tablas de Derecho Romano* (450 a. c.), las *Siete Partidas de Alfonso X* (el sabio) Rey de España (Sigo XIII), la *Declaración de los Derechos Humanos del hombre y del ciudadano* (1789), La *Constitución de los Estados Unidos de América* (1789).

Algunos documentos, más contemporáneos, emitidos por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son: a) la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), b) el *Código Internacional de conducta para los titulares de cargos públicos* (1997), c) las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional* (2001) así como, d) La *Declaración del Milenio* en el que reconoce la importancia de ejercer valores en las relaciones internacionales por el bien de la humanidad. Este último documento fue aprobado mediante resolución A/RES/55/2 el 13 de septiembre de 2000. En su punto I, *Valores y principios*, señala:

2. Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto a nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.

3. Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

6. Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: La libertad (...), la igualdad (...), la solidaridad (...), la tolerancia (...), el respeto a la naturaleza (...), la responsabilidad común...”.

La Declaración del Milenio también reconoce que, además de las responsabilidades que tenemos con nuestras sociedades, “nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. Finalmente, considera que “los valores son necesarios para las relaciones internacionales del siglo XXI”.

Por su parte, la Unión Europea (UE) también ha emitido los siguientes documentos en los que hay elementos éticos a destacar: a) El *Tratado para instituir una constitución para Europa*, en cuyo artículo 2 se señala: “La Unión se basa en los valores del respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.” Por su parte, el artículo 3 sostiene: “La finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”; b) La *Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea*, del 7 de diciembre de 2000 en la que reconoce los derechos, libertades y principios y establece que “La unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de democracia y del Estado de derecho”; c) El *Código Europeo de Buena Conducta*

Administrativa (2001), en cuyo prefacio se indica lo siguiente: “El Defensor del Pueblo utiliza el código para examinar si existe o no una mala administración, aplicando sus disposiciones para llevar a cabo su función de control. Al mismo tiempo, el Código sirve de guía práctica y herramienta para funcionarios, fomentando los más elevados niveles de administración” (Código Europeo, 2005, p. 4).

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha emitido los siguientes documentos: a) En 1997, el *Modelo de Infraestructura Ética*. Dicho modelo tiene un doble propósito: por un lado, fortalecer los valores para generar integridad en la conducta de los servidores públicos en los países miembros y, por otro, prevenir las prácticas corruptas; b) En 1998, las *Recomendaciones del Consejo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre mejoramiento de la conducta ética en el servicio público*. El punto 1 de este documento señala: “Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas que se espera destinen a su trabajo así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable”; c) En 2000, el documento titulado *Aumentar la confianza del público: medidas de ética en los países de la OCDE*, Nota de Políticas Públicas No. 7. En dicha nota señala: “La función pública es un valor social. Los ciudadanos esperan que los servidores públicos atiendan el interés público con equidad y que, en el día a día, administren bien los recursos públicos. Un servicio público justo y fiable genera confianza en el público (...). La ética de los servidores públicos y la confianza del público forman la piedra angular del Buen Gobierno. ¿Pero qué se necesita para generar dicha confianza por parte del público?”.

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) elaboró el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CIBG)*, en 2006 y la *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (CIEIFP)*, en 2018. El Código señala en su preámbulo que aspira a “una ética universal fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global (CIBG, 2006, p. 341). Una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta” (CIBG, 2006, p. 341). Este Código, firmado en Montevideo por representantes de los gobiernos iberoamericanos, establece lo siguiente:

(...) que cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y todo tipo de exclusión. Ello nos lleva a establecer como fundamento de este código el principio de la

dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos –civiles, políticos, sociales, culturales y económicos-, en su naturaleza independiente y universal (CIBG, 2006, pp. 341-342).

Más adelante, aún en el preámbulo, señala:

Con este código pretendemos contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes –autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En definitiva, queremos que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general, y que se aleje del abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular” (CIBG, 2006, p. 342).

Por su parte, la *Carta Iberoamericana de ética e integridad* señala:

Esta carta pretende (...) consolidar un sistema de integridad sólido que fortalezca lo que creemos es la práctica común de nuestras administraciones: el comportamiento honesto que no debe ser manchado por la actuación de minorías corruptas, y por ello, debe ser defendido y resaltado frente a quienes atentan contra su limpieza. (...) la carta ofrece un camino hacia un comportamiento íntegro en las organizaciones públicas (...) un documento de orientaciones a favor de un comportamiento guiado por la ética pública y todos sus principios y valores relevantes (CIEIFP, 2018, pp. 3-4).

Estos son solo algunos importantes documentos en el escenario internacional que evocan principios y valores en su contenido.

Razones de la importancia de la ética en las constituciones

Contemplados algunos referentes históricos y contemporáneos en los que se plasman los valores éticos en sus contenidos, es posible establecer una lista de razones por las que los Estados, si no lo han hecho, deben incorporar la Ética en su constitución:

- Para que los valores sean principios rectores en la vida de los Estados.
- Porque son necesarios servidores públicos con verdadero espíritu de servicio.
- Porque se requiere formar ciudadanos virtuosos, maduros y participativos.

- Porque se requieren Buenos Gobiernos eficientes que ofrezcan resultados.
- Porque es importante restaurar la confianza entre gobernantes y gobernados.
- Porque es importante amar, defender y preservar la Constitución.
- Porque hay que evitar el surgimiento de gobiernos corruptos.
- Porque hay que combatir los vicios, antivalores y prácticas corruptas.
- Porque hay que evitar que politicastos (personajes sin capacidad, formación y perfil ético) usurpen los cargos públicos al hacer un uso indebido de estos.
- Porque el *espíritu de lo público* está siendo sustituido por el *espíritu privado* o espíritu del capitalismo.
- Porque existe mucha corrupción en las nuevas generaciones de servidores públicos y de ciudadanos.
- Porque el crecimiento y expansión de la corrupción está desmoronando los Estados.
- Porque existe debilidad, y en algunos países desintegración del Estado.

Hacia la construcción de un Estado Ético

Todo Estado, como ya se señaló, tiene por misión establecer y fomentar la armonía, la amistad así como sana convivencia entre sus miembros. Dicha misión se plasma en la Constitución en la que se regula el funcionamiento de las instituciones con el propósito de servir a la comunidad y promover el desarrollo y prosperidad general. Cuando una constitución pone énfasis en la formación ética de sus ciudadanos, sienta las bases hacia un Estado Ético.

El Estado es la realidad de la idea ética. Se trata de la realidad en sentido fuerte, de la idea ética, es decir, de la eticidad en su plenitud, en su máxima realización. La plenitud de la eticidad se realiza plenamente en el Estado, al que no hay que concebir como aparato, sino como universal concreto, plena realización intersubjetiva, en la plenitud del mutuo reconocimiento. La idea ética es el “espíritu ético”, es decir, el sujeto ético, el cual es “voluntad clara”, porque la voluntad es pensamiento, es razón. Es el mismo sujeto ético el que es voluntad o razón, o voluntad racional. En consecuencia, se autoconoce (Dri, 2000)

En sentido contrario, la ausencia de valores en los estados da por resultado el Estado no ético. Al respecto, la investigadora Susana Cruickshank ha escrito lo siguiente:

Un Estado no es ético cuando personas que viven en él no tienen acceso a los derechos básicos, cuando se permite la existencia de seres humanos en esclavitud, esto es, cuando el bien común no es la máxima que dirige las decisiones del Estado. De acuerdo con la filosofía del Estado, este debe guiar sus decisiones fundamentalmente por la ética del bien común y con el compromiso de tutelar los derechos fundamentales (Cruickshank, 2017, p. 37).

En el actual contexto, las primeras décadas del siglo XXI, en el que ha prosperado una globalización de la corrupción, es necesario incorporar, si no se tiene, fortalecer, si ya existe, o rescatar, si se ha olvidado, la importancia de la ética en la Constitución.

La ética en la constitución ofrece muchas bondades: a) brinda la posibilidad de reencauzar las instituciones; sirve de filtro para impedir que politicastos (usurpadores de poder o falsos políticos) que solo codician, ambicionan o anhelan el poder, ingresen al servicio público, c) retoma uno de los objetivos fundamentales de la política, el formar ciudadanos virtuosos. De esta manera, con la incorporación de la Ética en la Constitución es posible restaurar el bien interno de gobernantes y gobernados así como brindar la posibilidad de reencauzar a las instituciones hacia la justicia y el bien común.

Protagonistas para una buena Constitución: legisladores y gobernantes éticos

a) *Legisladores*

Existen en el mundo constituciones escritas maravillosas que en la práctica son papel mojado; letra muerta. No basta con tener un documento que enumere una serie de derechos de los ciudadanos e incorpore en sus artículos altos estándares de calidad de vida si estos no se cumplen. Por ello, aunada a la pregunta planteada por Aristóteles sobre cuál es la mejor forma de constitución, hay que tener presente la cuestión de cómo se llega a la constitución deseada. Sin duda, una respuesta es conociendo y estudiando las diversas constituciones y formas de gobierno. Y esta responsabilidad recae en quienes elaboran o participan de la elaboración de la constitución: legisladores, estadistas, académicos, juristas, entre otros.

Los buenos legisladores establecen una forma de constitución que garantiza una armonía entre las partes que conforman la comunidad política, cumpliendo así con uno de los mayores fines

de la política que consiste en lograr que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades y capacidad para realizar acciones nobles (Diego, 2011, Núm. 7, p. 14).

En palabras de Aristóteles:

El buen legislador y el auténtico hombre de Estado no deben desconocer ni la constitución absolutamente mejor, ni la que resulta ser la más perfecta en función de unas circunstancias dadas; también es objeto suyo una tercera forma de constitución, la que depende de una condición básica, pues deben estar capacitados para considerar a la vez de qué manera puede originariamente formarse la constitución dada y de qué manera, una vez establecida, puede conservarse el mayor tiempo posible (Aristóteles, *Política*, 1288b).

Legislar no es una actividad sencilla, requiere formación y dedicación. Un verdadero legislador necesita espacio y tiempo para meditar sus futuras decisiones; requiere de una concentración precisa sobre los asuntos públicos para no caer en las prisas, en la improvisación o en la creación de leyes “al vapor”. Así, un legislador necesita:

(...) considerar no solamente cuál es la constitución ideal, sino también cuál es la que es posible llevar a cabo y de igual manera; también la que es más fácil de realizar y la que se da más generalmente en todos los Estados (Aristóteles, *Política*, 1288b, 46-50).

b) *Gobernantes*

Estructurar y promulgar una Constitución con elementos éticos es imponderable, sin embargo, el trabajo no termina ahí; se precisa de operadores que la apliquen, es decir, se requieren ejecutores que la lleven a la práctica, lo que nos traslada a la siguiente pregunta: ¿quién aplicará la constitución?

La teoría de la división de poderes argumenta que es al poder ejecutivo a quien corresponde esa responsabilidad, es decir, al gobierno y a sus miembros en turno. Sin los gobiernos no se pueden cumplir los fines señalados en las constituciones. Sin embargo, como ya se señaló, existen tantas formas de gobierno como formas de ejercer el poder.

Para aplicar una buena constitución se necesita un gobierno acorde con la ética, lo que equivale a decir un Buen Gobierno. Para ello, “la justicia y la virtud cívica son necesarias para su buen gobierno” (Aristóteles, *Política*, 1283a, 31-33). Cuando Ética y Política se vinculan estrechamente y se tiene en la mira el bien de la comunidad, entonces se tiene un *Buen gobierno* conformado por servidores públicos íntegros, ejemplares, responsables, quienes hacen valer la constitución.

Para Aristóteles, “Cualquier Estado que verdaderamente se llame así, y que no sea solamente de nombre, debe atender a la virtud” (Aristóteles, *Política*, 1280b, 11-12).

El término <buen gobierno> debe entenderse en dos sentidos: por una parte, buen gobierno implica obediencia a las leyes establecidas y, por otra parte, implica que las leyes establecidas que los ciudadanos observan sean excelentes (Aristóteles, *Política*, 1294a, 6-9).

En sentido contrario, cuando hay gobernantes con intereses personales o de grupo ajenos al espíritu de la constitución, es cuando se forman los malos gobiernos. Surgen así los gobiernos corruptos que hacen todo lo posible por evadir o no aplicar la constitución. En sistemas presidenciales, en los que el Poder Ejecutivo es más fuerte que el Legislativo, aquel simplemente reforma la Constitución y elimina todo aquello que afecta a sus intereses.

En la teoría de la virtud se destaca la importancia de que una vez elaborada y promulgada la constitución, es necesario protegerla y conservarla. En su tratado *Política*, Aristóteles escribió: “(...) es asimismo conveniente que el Estado asegure su conservación por sí mismo y no gracias a alguna influencia del exterior (...)” (Aristóteles, *Política*, 1294b, 46-48).

La conservación de la constitución debe ser, por un lado, ante un grupo o sector de la misma comunidad política, los ricos por ejemplo; por otro, de Estados vecinos fuertes quienes para poder garantizar sus intereses suelen alterar y/o destruir las constituciones de los países más débiles.

Una de las maneras en que son destruidas todas y cada una de las formas de constitución es desde fuera, si hay algún Estado más fuerte con una constitución opuesta –pues el deseo de destruirla estará evidentemente presente en un vecino así, debido a la oposición de principio (...) (Aristóteles, *Política*, 1212 a, 51-55).

Reflexiones finales

La teoría de la virtud muestra cómo las buenas constituciones contienen elementos éticos en su estructura. Las buenas constituciones establecen los mecanismos para construir gobiernos justos que trabajen por el bien de la comunidad política.

Cuando los valores contenidos en la Constitución son interiorizados en gobernantes y gobernados, existe la posibilidad de tener una sociedad justa en la que los miembros interactúen en armonía. Sin embargo, he aquí el gran reto de la ética, lograr que sus valores se interioricen en las personas. No basta con conocer una lista de valores, tampoco es suficiente aprender definiciones de

estos, se requiere de su comprensión, asimilación y puesta en práctica en cada uno de los miembros de las diversas comunidades políticas.

En sociedades corruptas, es necesario fortalecer los elementos éticos en la constitución así como incluir a la ética en los perfiles de los servidores públicos; de esta manera se pueden establecer los cimientos para los buenos gobiernos.

Los buenos gobiernos, apoyados en la Constitución, tienen la responsabilidad de establecer un dique ante el avance de la corrupción en los sectores público, privado y social, así como de trabajar en la construcción de una sociedad más justa en la que se retome el propósito de lograr la felicidad de la ciudadanía. Así lo señaló Aristóteles al decir: “(..) La constitución ideal es aquella bajo la cual el Estado podrá ser más feliz, y la felicidad no puede conseguirse sin la virtud” (Aristóteles, *Política*, 1328 b, 50-53).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aristóteles (1982). Política. En Aristóteles, *Obras* (pp. 651-994). Editorial Aguilar
- Aristóteles (1982). Ética Nicomaquea. En Aristóteles, *Obras* (pp. 271-526). Editorial Aguilar
- Bobbio, N. (1989). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. FCE.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2010, Diario oficial de la Unión Europea (DOUE), Núm. 83.
- Carta Iberoamericana de ética e integridad en la función pública. Aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD), Antigua, Guatemala, 26 y 27 de julio de 2018.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Resolución N° 15 de 2006 de la “Declaración de Montevideo” (CLAD) Aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. 22 y 23 de junio de 2006 (Uruguay).
- Cruickshank, S. (2017). La Gobernanza y la ética en una sociedad dividida. *Revista Encuentros2050*, (7), 35-37.
- Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (2005). Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1>.
- Declaración de Independencia de los Estados Unidos*. (09 de noviembre de 2021). En *Wikipedia*. https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Declaraci%C3%B3n_de_Independencia_de_los_Estados_Unidos&oldid=139618913
- Declaración del milenio. Resolución A/RES/55/2 aprobada por Asamblea General de la ONU en el quincuagésimo periodo de sesiones el 13 de septiembre. 13 de septiembre de 2000.
- Diego, Ó. (2011). *Ética para legislar*. Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH), PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO
- Diego, Ó. (2018a). La desviación de la forma de gobierno de México respecto de los principios de la Constitución de 1917. Elementos de conservación y cambio frente al modelo neoliberal. En O. Diego y L. Rodríguez (comp.), *La lógica neoliberal y su impacto en el Estado mexicano. Un enfoque*

- multidisciplinario* (pp 43-60). Universidad Autónoma de Chiapas / Universidad Autónoma del Estado de México
- Diego, Ó. (2018b). Lobo con piel de oveja o democracias corruptas. *Estudios de Derecho*, 75(166), 96-114. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v75n166a05>
- Diego, Ó. (2020). Valores universales de los servidores públicos. *Dilemata, Revista Internacional de éticas aplicadas*, (31), 53-75.
- Dri, R. (2000). La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. En R. Dri, *La Filosofía política moderna. De Hobbes a Marx* (pp. 213-245). CLACSO.
- García Gual, C. (1995). *Los Siete sabios (y tres más)*. Alianza ediciones del Prado.
- OCDE (2000). *Aumentar la confianza del público: medidas de ética en los países de la OCDE*. PUMA Nota de Políticas Públicas No. 7, septiembre. OCDE [https://issuu.com/apsike/docs/aumentar la confianza del p blico](https://issuu.com/apsike/docs/aumentar_la_confianza_del_publico).
- Pérez Valera, V. (2015). *Deontología jurídica. La ética en el ser y quehacer del abogado*. Oxford University Press.

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

La ética de gobierno en tiempos de pandemia en Argentina Government Ethics in pandemic times in Argentina

Federico Saettone

Doctor en Ciencia Política

Investigador del CONICET y profesor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina,

f_saettone@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza la ética de gobierno como una cuestión de control horizontal entre los poderes del Estado. Dicha cuestión es abordada en términos del denominado control parlamentario, que en Argentina está condicionado por el poder del Presidente de la Nación de emitir decretos legislativos en casi todas las materias. Este poder de decreto es estudiado en relación a una polémica modificación de una la ley de vacunas aprobada por el Congreso Nacional en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Palabras clave: ética de gobierno; presidente; control parlamentario; decreto legislativo; pandemia.

ABSTRACT

This article analyzes government ethics as an issue of horizontal accountability between the State branches. This issue is focused in terms of the so called parliamentary oversight. In Argentina, parliamentary oversight is conditioned by the national president legislative decree power, which can be use in almost all subjects. This situation of legislative decree power is studied in relation to a controversial government initiative to amend a vaccine law, approved by the National Congress in the pandemic context of COVID-19.

Keywords: government ethics; president; parliament oversight; legislative decree; pandemic.



Introducción

Este artículo se interesa en la ética de gobierno como un problema de control horizontal en las democracias contemporáneas. El mismo comprende el accionar independiente de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de las agencias de control (O'Donnell, 2001; Peruzzotti, 2003 Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Desde esta perspectiva de control horizontal, se va a abordar un aspecto particular de la independencia de poderes, como es el control parlamentario. Por éste se entiende la supervisión que todo parlamento (llamado Congreso Nacional o Poder Legislativo, términos que se usarán indistintamente) ejerce sobre el Poder Ejecutivo, o más precisamente, sobre la burocracia.

El control parlamentario no fue parte de la agenda de investigación en ciencia política en América Latina, al menos hasta principios del nuevo milenio. De acuerdo a las investigaciones más recientes sobre el tema, en comparación con el Congreso de Estados Unidos y otras naciones desarrolladas, los países latinoamericanos se caracterizan por un bajo o nulo control parlamentario (Velázquez López Velarde, 2018).

Argentina no es ajena a esta realidad. En este país el control parlamentario se ve condicionado, entre otros factores, por el hecho que los Presidentes suelen tener mayoría propia al menos en una de las cámaras del Congreso Nacional, y además, a que disponen del poder de decreto (Morgenstern y Manzetti, 2003; Palanza, 2006; Mustapic y Bieda, 2018). Este último es un instrumento legislativo que le permite al Presidente –el titular del Poder Ejecutivo- eludir el trámite ordinario de las leyes en el Congreso Nacional. Debe darse entonces una situación de verdadera excepcionalidad que los justifique.

Este artículo traza una distinción analítica entre control parlamentario y control legislativo, a los efectos de explorar cómo afecta este último de aprobación parlamentaria de los decretos. Si bien existen algunas investigaciones empíricas sobre los decretos en Argentina (Bonvecchi y Zelaznik, 2012 y 2017), hasta el momento ninguna da cuenta cómo impacta en el control del parlamento. Por ello, esta investigación tiene un propósito exploratorio, focalizándose en el caso de un decreto presidencial que modifica una ley de vacunas para hacerle frente a la pandemia del COVID-19, aprobada por el Congreso Nacional durante el 2020. La decisión del gobierno nacional de servirse de ese instrumento lleva a preguntarse qué es lo que lo justificó, habida cuenta que, a pesar de las restricciones por la situación pandémica, el Congreso Nacional funcionaba bajo una modalidad mixta presencial y virtual¹⁵.

En lo que sigue de este artículo, se van a analizar las características del control parlamentario en Argentina en relación al procedimiento de aprobación de los decretos presidenciales. Luego, se estudiarán los

¹⁵ En efecto, ambas cámaras del Congreso Nacional pudieron seguir sesionando bajo la modalidad mixta presencial y virtual, permitiéndoles a los legisladores de ambas cámaras participar de las reuniones del pleno y las comisiones mediante un sistema de video-conferencia. Y, no solo Argentina, sino también muchos otros países adoptaron esa modalidad (Riccobene, 24 de octubre de 2021).

cambios introducidos en la reforma constitucional de 1994 en lo referente a la lucha contra la corrupción y las agencias de control surgidas durante la década de 1990. Por último, se analizará el tratamiento legislativo del decreto modificatorio de la ley de vacunas.

El control parlamentario

El control parlamentario es una función importante de los Parlamentos modernos, aunque no es la única¹⁶. Dicha función comprende una serie de procedimientos que el parlamento activa para monitorear las agencias y burocracias del Estado y, eventualmente, sancionar el comportamiento de los agentes. Esos procedimientos consisten, por ejemplo, en pedidos de informes escritos al Ejecutivo o en citaciones de funcionarios y ministros para rindan cuentas de sus acciones ante las cámaras y/o las comisiones parlamentarias. Asimismo, el parlamento puede crear comités/comisiones ad hoc para investigar determinados hechos o situaciones de gravedad institucional, como son los escándalos de corrupción (Pereyra, 2012, 2019)¹⁷.

El control parlamentario debe ser diferenciado del denominado control *legislativo*. Éste último se refiere a la capacidad del Congreso de modificar y enmendar (cuando no bloquear) los proyectos de ley presentados por el Presidente (Llanos y Mustapic, 2006, p. 17). En tal sentido, el control legislativo remite a una lógica de acción y reacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los cuales, en una democracia presidencialista, ninguno puede disolver al otro¹⁸.

Este accionar autónomo de los poderes constitucionales implica que, ni el Presidente, ni el Congreso tienen los mismos intereses legislativos en relación algunos asuntos, y por lo tanto, en principio, cada uno ejerce su propia iniciativa legislativa. Es decir, Presidente presenta sus proyectos al Congreso para su tratamiento y aprobación, y lo mismo hace el Congreso aprobando los proyectos de iniciativa de los legisladores. En este último caso, el Presidente puede vetarlos, devolviéndolos al Congreso para un nuevo tratamiento.

¹⁶ Las otras funciones de los parlamentos modernos (que no se van a desarrollar en detalle aquí) son la *legislativa* (hacer la ley), la *presupuestaria* (aprobar el presupuesto y controlar las cuentas del estado) y la de *formación de los gobiernos* (una función específica de las democracias parlamentarias). Sobre este tema, se remite De Micheli y Verzichelli (2004).

¹⁷ Los Parlamentos cuentan asimismo con un sistema de comités o comisiones permanentes, que es donde se estudian los proyectos de ley y otros asuntos de su jurisdicción. Estas no solo se limitan a la función legislativa, sino también cumplen la función de control y monitoreo de las agencias del Poder Ejecutivo, aunque en modos y grados diferentes según los países, tema que se remite a la investigación de Velázquez López Velarde (2018). Por último, no se puede dejar de mencionar un procedimiento de carácter excepcional, como es el juicio político por el cual el Congreso puede destituir al Presidente y otros magistrados (por ejemplo, los jueces de la Suprema Corte de Justicia). Sobre este tema véase.

¹⁸ Es decir, el Congreso no puede destituir al Presidente por medio de una moción de confianza, sino solo a través del procedimiento del juicio político que suele requerir importantes mayorías legislativas difíciles de activar (Pérez Liñan, 2009). Por otra parte, el Ejecutivo no puede disolver el Congreso y convocar elecciones anticipadas, que es el aspecto clave del funcionamiento de las democracias parlamentarias europeas y de otros lugares del mundo (Pasquino, 2004).

De lo afirmado en el párrafo anterior, surge que el balance de poder entre el Presidente y el Congreso depende de si el primero cuenta o no con mayorías propias en una o ambas cámaras del Congreso¹⁹. Cuando no cuenta con ellas, se da una situación de *gobierno dividido*, en el cual la oposición se suele *atrincherar en el Congreso*, *echando mano a todos mecanismos disponibles de control* (Llanos y Mustapic, 2006, p. 253)²⁰.

Además de las mayorías legislativas, hay que tener en cuenta las prerrogativas que la Constitución y demás normas le otorgan al Presidente para intervenir en el proceso legislativo. Como observa Sabater (2011), los Presidentes latinoamericanos intervienen en él a través de tres típicos procedimientos que varían según el caso: a) la iniciativa legislativa, por la cual el Presidente y sus ministros presentan proyectos de ley en el Congreso; b) el veto suspensivo a los proyectos de ley aprobados por el Congreso; y c) el decreto legislativo, que le permite al Presidente legislar evitando el procedimiento parlamentario de aprobación de las leyes en el Congreso.

Argentina no solo es uno de los países de la región en donde los Presidentes cuentan con los tres procedimientos mencionados, sino que además es uno de los países más propensos a legislar por decreto (Sabater, 2011; Bonvecchi y Zelaznik, 2017). En este país, los decretos legislativos se llaman Decretos de Necesidad y Urgencia (en adelante, los DNU), y como indica su nombre, el Presidente solo puede recurrir a ellos en caso de necesidad y emergencia. Es decir, son una herramienta discrecional en manos del Presidente a ser usada sólo en situaciones que aquél estima gravísimas. En el cuadro 1 se observa el creciente uso de los DNU a partir de la década de 1990.

¹⁹ El Congreso Nacional es bicameral (una Cámara de Senadores y otra de Diputados). Todos los proyectos de ley y otros asuntos deben ser aprobados por ambas cámaras. Basta que una lo modifique para vuelva a la cámara originaria.

²⁰ Sobre el gobierno dividido se remite al volumen de Morgenstern y Naciff (2002).

Cuadro 1: Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina (1983-2015)

| Período presidencial | Presidente, partido y mandato. | DNUs |
|----------------------|---|------|
| 1983-1989 | Alfonsín (Unión Cívica Radical). Mandato presidencial de (casi) 6 años. Debió renunciar al cargo pocos meses antes de finalizar el mandato. | 10 |
| 1989-1995 | Carlos Menem (peronismo). Mandato presidencial de 6 años. | 156 |
| 1995-1999 | Carlos Menem (peronismo). Segundo mandato presidencial de 4 años acotado por la reforma constitucional 1994. Esta última introdujo además la reelección inmediata. | 107 |
| 1999-2001 | Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical). Mandato presidencial de 2 años por renuncia al cargo anticipada. | 62 |
| 2002-2003 | Eduardo Duhalde (peronismo). Un año y cuatro meses. Asumió el gobierno elegido por una Asamblea parlamentaria para completar el mandato presidencial de su antecesor. | 155 |
| 2003-2007 | Néstor Kirchner (peronismo), mandato presidencial de 4 años. | 236 |
| 2007- 2011 | Cristina Fernández de Kirchner (peronismo), mandato presidencial de 4 años. | 32 |
| 2011- 2015 | Cristina Fernández de Kirchner (peronismo). Segundo mandato presidencial de 4 años. | 46 |

Fuente: Datos elaborados en base a Bonvecchi y Zelaznik (2017, p. 116).

Hasta la reforma constitucional de 1994, los DNU no estaban regulados por la Constitución Nacional. Por lo tanto, solo podían ser declarados inconstitucionales por los jueces de los tribunales inferiores y la Corte Suprema de Justicia de la Nación o derogados por el Congreso Nacional siguiendo el trámite ordinario de las leyes.²¹ En este sentido, hasta la reforma constitucional de 1994, el Congreso podía rechazar un DNU por

²¹ En relación al Poder Judicial en Argentina, el artículo 100 de la Constitución Nacional (actual artículo 116 de la Constitución reformada en 1994) establece que: *Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación...*

medio de una ley aprobada por ambas cámaras (Hidalgo, 2008). Una vez ello, el Ejecutivo podía decidir vetarla, lo que está dentro de sus atribuciones constitucionales. En caso que el Congreso quiera rechazar el veto, debe proceder a votar la insistencia de esa ley —es decir, de la anulación del veto— que requiere una mayoría especial de dos tercios en ambas cámaras. Una mayoría difícil de alcanzar para los partidos de la oposición, por lo que rara vez se activa este mecanismo (Schibber, 2012). Esto impactó históricamente en cómo controla el Congreso. Como observa Nino (2005, p. 77):

Al principio se suponía que era necesaria la ratificación posterior del Congreso para que esos decretos de emergencia tuvieran validez, pero luego se hizo costumbre simplemente comunicar al Congreso el decreto, y a veces ni siquiera ello, tomándose el silencio como una ratificación tácita...

Luego de la reforma 1994, los DNU pasaron a estar regulados por el artículo 99 de nuevo texto de la Constitución Nacional, que establece que el Presidente participa de las leyes con arreglo a la Constitución, pero:

...no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

Asimismo, en el inciso 3° del citado artículo, crea una Comisión Bicameral Permanente para el tratamiento de los decretos, y como era de esperarse, delegó en el Congreso Nacional la sanción de una ley que regule el funcionamiento de esa comisión. Sin embargo, no será hasta el 2006 (doce años después de la reforma constitucional), que el Congreso se dignó a sancionarla (actual Ley 26.122). La misma establece que la Comisión Bicameral Permanente se integra por 8 diputados y 8 senadores, respetando la proporción de las representaciones políticas. A pesar de esta disposición, desde 2006 cada Presidente de la Nación logró asegurarse la conducción de esa comisión y la mayoría favorable.

Una vez remitidos los DNU a la Comisión Bicameral Permanente, aquella debe expedirse acerca de su validez o invalidez.²² Como el gobierno tiene mayoría favorable, rara vez declara la invalidez de los decretos, lo que significa que los termina despachando para su tratamiento legislativo en las cámaras.

Una vez en ellas, cada una debe deliberar y decidir si los aprueba o no. Lo que no pueden hacer es introducir enmiendas ni agregados o supresiones al texto de los DNU, debiendo atenerse a la *aceptación* o *rechazo* del mismo mediante el voto de la mayoría absoluta.²³ Por lo tanto, para invalidar un DNU, ambas cámaras deben votar su rechazo. Basta que una no lo haga, para que el decreto quede vigente. ¿Dónde se vio que un

²² Artículo 10 de la Ley 26.122.

²³ Artículo 23 de la Ley 26.122.

DNU, que tiene el mismo status de una ley, quede exceptuado del trámite legislativo ordinario de las leyes del Congreso?

En resumen: esta particular redacción del artículo de la Ley 26.122 no hizo otra cosa que reafirmar un fenómeno recurrente de aprobación tácita (silenciosa) de los decretos, vulnerando el control legislativo, debido a que los partidos de oposición les resulta difícil alcanzar esa mayoría en ambas cámaras. A ello se agrega que legisladores oficialistas (leales al Presidente) no están dispuestos a votar contra de los DNU de su gobierno (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). En relación a esto último, son elocuentes las estadísticas que se reportan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2: Estadística de aprobación de los DNU (1983-2015)

| | |
|--------------|-------------|
| Silencio | 697 (84,2) |
| Aprobación | 71 (8,6) |
| Modificación | 41 (5,0) |
| Derogación | 19 (2,3) |
| Total | 828 (100,0) |

Fuente: Adaptado de Bonvecchi y Zelaznik (2017, p. 119).

¿Delegación o usurpación?

¿Cuál es la razón por la cual los legisladores oficialistas eluden su responsabilidad de control legislativo de los DNU? La respuesta a esta interrogante puede ser abordada desde dos perspectivas teóricas: la *usurpación* y la *delegación* (Bonvecchi y Zelaznik, 2012, p. 146; 2017, pp. 113).

De acuerdo a la perspectiva de la usurpación, los DNU son considerados una acción unilateral del Ejecutivo que invade la autonomía constitucional de otro poder; en este caso, el Legislativo. Por lo tanto, según esta perspectiva, los Presidentes son más propensos a firmar los DNU en la medida que consideran que, frente a determinados asuntos de urgencia, no pueden esperar los plazos formales del procedimiento legislativo en un Congreso Nacional en donde no cuentan con mayorías. Por el contrario, cuando sí tienen mayorías, es menos probable que opte por él en la medida que los legisladores aprueben sus iniciativas²⁴. En pocas palabras, la

²⁴ Sobre esta perspectiva se remite a Cox y Morgenstern (2001).

propensión del Presidente a legislar por DNU depende de cálculo de apoyos parlamentario que cuenta en ambas cámaras.

La perspectiva de la delegación entiende que los Presidentes apelan con frecuencia a los DNU, aún cuando cuentan con mayorías parlamentarios en el Congreso, y éstas no se manifiestan contrarias a la voluntad del Presidente, dando lugar a la delegación legislativa. En este sentido, los Presidentes emiten DNU presumiendo que sus intereses coinciden con el de sus contingentes parlamentarios, lo cuales no perciben esta delegación como un problema de control del Congreso hacia el Ejecutivo (Bonvecchi y Zelaznik, 2012, p. 147). Esto explica la tendencia a la aprobación tácita de los DNU por parte del Congreso, es decir, como se vio en el párrafo anterior, la aprobación silenciosa.

Por último, cabe destacar que el fenómeno delegativo no se reduce exclusivamente al proceso legislativo, sino que tiene que ver con un estilo de liderazgo de los Presidentes estudiado oportunamente por el politólogo Guillermo O'Donnell²⁵. De acuerdo a este especialista, tal estilo se caracteriza por la premisa de que el líder que gana la elección presidencial se siente autorizado a gobernar poniéndose por encima de las instituciones (por lo general son el poder judicial y el parlamento), que suele verlas como un estorbo. El único límite que reconoce un Presidente delegativo *son las relaciones de poder existentes* (donde esos poderes suelen actuar desde las sombras) *y la limitación constitucional de su mandato* (O'Donnell, 1997, p. 293). Esto último implica que los presidentes suelen apostar todo a su reelección, de cuyo resultado (positivo o negativo) depende la estabilidad económica y financiera del país. En una palabra, el resultado electoral condiciona la gobernabilidad del país.

En la década de 1990 fue elegido Carlos Menem, el Presidente delegativo por antonomasia en Argentina. Aquél contó con el apoyo de las élites económicas, que lo veían como el abanderado de la modernización económica del país, pero al precio de “robo para la corona”, título de un *bestseller* que retrata la corrupción menemismo (Verbitsky, 2009).

Este estilo delegativo de Menem despertó un rechazo considerable en amplios sectores de clase media-urbana, que articularon un discurso ciudadano centrado en el reivindicación de los valores de la transparencia y contra los aparatos de los partidos (Peruzzotti, 2003). La principal consecuencia de este discurso ético fue busca de limitar el carácter discrecional del liderazgo presidencial con una nueva ingeniería constitucional, que aquí no se va a desarrollar por razones de extensión. Solo se va a considerar aquellos cambios que tiene que ver con la ética y las agencias de control.

La ética en la función pública

²⁵ O'Donnell abordó el fenómeno del delegacionismo político en un artículo publicado en 1992, denominado *Democracia Delegativa*, que actualmente sigue siendo el punto de referencia de la literatura sobre este tema.

Puede decirse que la década de 1990 en Argentina fue prolífica en creación de agencias de control, la gran parte creadas por ley antes de la reforma constitucional. Tal es el caso del Ministerio Público Fiscal de la Nación, que debe asegurar la independencia de los fiscales (en especial de aquellos que intervienen en delitos de corrupción)²⁶; y la Defensoría del Pueblo (ombudsman), que investiga las denuncias de particulares o grupos colectivos cuyos derechos fueron vulnerados por el (mal) accionar u omisión del Estado²⁷. Asimismo, se otorgó rango constitucional a la Auditoría General de la Nación (AGN)²⁸, una agencia de auditoría externa de la administración pública nacional que funciona en el ámbito del Congreso Nacional. A ésta se agregó (aunque sin rango constitucional) la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)²⁹, la otra agencia de auditoría de la administración pública nacional que funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo. Por último, la reforma constitucional creó el Consejo de Magistratura de la Nación, el cual debe garantizar la selección transparente de jueces inferiores y controlar los recursos presupuestarios del poder judicial³⁰.

Además, se crearon otras agencias a partir de la reforma constitucional de 1994, en la cual, vale la pena recordar, se introdujo del artículo 36, que equipara la corrupción a los delitos que atentan contra la democracia, y ello hizo necesario que el Congreso Nacional se abocara al tratamiento de una ley de ética³¹. Dicha ley fue sancionada en octubre de 1999 (actual Ley 25.188, de “Ética en Ejercicio de la Función Pública”), y en el artículo 1 establece que la ética en el ejercicio de la función pública es

un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

A grandes rasgos esa norma establece: a) los deberes y pautas de comportamiento ético de los funcionarios públicos, es decir, define una ética de gobierno; b) la obligación a presentar declaraciones juradas patrimoniales por parte de todos los sujetos alcanzados por la ley (Presidente y Vicepresidente de la Nación, jueces, magistrados, funcionarios de todos los rangos, legisladores, senadores, etc.); c) las incompatibilidades de funciones y cargos, los conflictos de intereses y el régimen de obsequios; y d) la modificación del Código Penal en relación a los delitos de corrupción.

Más importante aún, esa ley creó una novedosa agencia, denominada Comisión Nacional de Ética Pública (CNEP) (Saettone, 2020b). Esta debía reemplazar a otra que había sido creada en 1997, conocida como

²⁶ Creado por la Ley 24.946, sancionada en 1998 y luego incorporado al Artículo 120 de la Constitución reformada.

²⁷ Creada por la Ley 24.284, sancionada en 1993. Incorporada a la Constitución reformada en el artículo 86.

²⁸ Creada por la Ley 24.156, sancionada en 1992. Incorporada a la Constitución reformada en el artículo 85.

²⁹ Creada por la ley 24.156.

³⁰ Artículo 114 de la Constitución reformada.

³¹ En efecto, el artículo 36 de la Constitución reformada establece que: “Atentará (...) contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.”

la Oficina Nacional de Ética Pública (ONEP), y que a partir de 1999, pasó a llamarse Oficina Anticorrupción (OA)³².

En breve, la ONEP/OA fueron creadas en el ámbito del Poder Ejecutivo, donde el Presidente de la Nación nombra y remueve a discreción a sus titulares, lo que condiciona su accionar independiente. Esto último fue lo que motivó que durante la deliberación parlamentaria de la Ley 25.188, los legisladores decidieran colocar la CNEP en el ámbito del Congreso Nacional y no en el Ejecutivo, lo que contribuiría reforzar el control parlamentario en esa materia (Saettone 2020a)³³. Durante el debate parlamentario de la Ley 25.188, un diputado justificó la creación de esta agencia en los siguientes términos:

...hemos tratado de lograr un equilibrio entre su funcionamiento como organismo autónomo [por la CNEP] y, su integración, de tal modo que la sociedad tenga cabida por medio de seis conciudadanos, por cuyo intermedio sea la fiscal permanente de esta norma cuando entre en vigencia (DSCD, 20-21/08/97, p. 3296).

Por otra parte, la Ley 25.188 estableció que la CNEP se integre por once ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público³⁴, designados a propuesta de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se trata por tanto de un diseño superador del modelo unipersonal que caracteriza la ONEP/OA.

De este modo, la CNEP se convirtió en la única agencia en la cual particulares pueden denunciar las conductas de funcionarios o agentes de la administración contrarias a la ética pública. Asimismo, la ley la facultó a investigar de oficio supuestos de enriquecimiento injustificado por parte de los sujetos alcanzados por la ley³⁵.

Lamentablemente, desde su creación, la CNEP nunca se puso en funcionamiento y fue derogada de la normativa en 2013 tras la sanción de la Ley 26.857, de iniciativa de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner (Saettone, 2020a, 2020b). Esa última ley no hizo otra cosa que ratificar la continuidad de la OA en la órbita del Poder Ejecutivo.

En el siguiente párrafo se desarrollará el caso del DNU 431/2021, modificatorio de la ley de vacunas aprobada por el Congreso Nacional en el contexto de la emergencia sanitaria. ¿Cómo fue posible llegar a este decreto? ¿Cuál fue la respuesta de los legisladores en el Congreso?

La emergencia sanitaria

³² La ONEP fue creada por un decreto del Presidente Menem (Decreto 152/97), mientras que la OA fue creada en una ley de presupuesto (Ley 24.946), seguida de un decreto que la dotó de estructura y funciones (Decreto 102/99). También puede mencionarse a la Unidad de Información Financiera (UIF), la agencia especializada en el combate del lavado de activos provenientes del narcotráfico, delitos contra la administración pública, creada por la Ley 25.246.

³³ Artículos 23 al 25 de la Ley 25.188.

³⁴ Artículo 24 de la Ley 25.188.

³⁵ Artículos 19 a 22 de la Ley 25.188.

Al inicio del 2020 Argentina se vio afectada por el fenómeno mundial de la pandemia del COVID-19, cuyos primeros contagios se verificaron a partir de marzo de ese año. Por lo tanto, la pandemia impactó en este país cuando apenas debutaba en el cargo Alberto Fernández como Presidente de la Nación, que había sido elegido en noviembre de 2019 en el marco de una coalición liderada por la ex Presidente Cristina Fernández de Kirchner (CFK), actualmente la Vicepresidente de la Nación.

El triunfo de esta coalición se dio en un contexto de una crisis económica signada por alta inflación y el estancamiento económico, y dificultades para pagar los servicios de la deuda externa. Esto comportó que el nuevo gobierno debía prepararse para una difícil gestión económica con final incierto.

Así las cosas, la situación pandémica desatada en marzo de 2020 creó en Argentina las condiciones de una emergencia –concretamente, una emergencia sanitaria, y de este modo, el Presidente no dudó en apelar al DNU para, supuestamente, tomar las primeras medidas para resguardar la salud de la población

¡Y qué medidas tomó! Firmó el Decreto 297/2020, que declaró el aislamiento social preventivo y obligatorio. Suspendió todas las actividades comerciales, (quedaron exceptuadas solo las consideradas necesarias e imprescindibles) y la asistencia al lugar de trabajo, el cierre de escuelas y universidades, como así también se prohibió a la población desplazarse por rutas, vías, calles y espacios públicos o cruzar las fronteras.

En definitiva, el 2020 fue un año difícil para los argentinos por el impacto social y económico de las medidas de confinamiento. Así las cosas, cuando se supo que hacia fines de 2020 se podría contar con las primeras vacunas contra COVID-19 producidas por laboratorios extranjeros, el Congreso Nacional empezó a discutir una nueva normativa sobre vacunas, que fue sancionada el 29/10/2020 (actual Ley 27.573).

Dicha ley se sancionó con el fin de brindar una base legal para la producción y la comercialización en el país de las vacunas contra el COVID-19. Lo relevante a tener en cuenta de esa norma es que faculta al Poder Ejecutivo a negociar los contratos que establezcan las condiciones de indemnidad patrimonial entre las partes y otros reclamos a favor de quienes participen de la investigación, desarrollo, fabricación, provisión y suministro de las vacunas. A ello se agrega, según el artículo cuarto de la mencionada ley, que quedarán exceptuadas de las condiciones de indemnidad aquellas “*maniobras fraudulentas, conductas maliciosas o negligencia por parte de los sujetos aludidos*”.

La redacción de esta excepción fue rechazada por los representantes de los laboratorios internacionales, en particular por los de Pfizer que, supuestamente, tenían una cuota prioritaria de vacunas destinadas para Argentina que le correspondía por haber sido el primer país que contribuyó en la fase de experimentación en 2020 (*Perfil*, 23 de julio de 2021). Por otra parte, la vacuna producida por Pfizer fue la única autorizada en ese momento para su aplicación a menores de edad con comorbilidades (*Infobae*, 7 de agosto de 2020).

El corolario de ello fue que durante la primera mitad del 2021, Argentina no pudo contar con las vacunas de Pfizer, ni con las demás producidas por los laboratorios de Estados Unidos (caso de Johnson &

Johnson y Moderna). Sólo se abasteció de manera incompleta y con considerables demoras de las vacunas de producción rusa (Spunik V), la china (Sinopharm), y luego, ya bastante avanzado el 2021, las producidas por AstraZeneca (por razones de extensión aquí no se va a pormenorizar en este asunto).

Frente a la escasez de las vacunas de producción norteamericana, el 15 de julio del 2021 se hizo público la noticia de que el país había pasado la barrera de los 100.000 fallecidos por COVID-19, ubicándose entre diez países del mundo con mayor número de decesos por millón de habitantes. En este contexto, el Congreso Nacional empezó a debatir a la modificación de la ley 27.537, en la que proponían suprimir la mención de “negligencia” del artículo cuarto (Serra, 21 de junio de 2021). Un diputado opositor justificó la eliminación de esa palabra de la ley, en los siguientes términos:

Según el Gobierno, Pfizer aceptaba que estuviesen exceptuados de las condiciones de indemnidad los reclamos que se originen por maniobras fraudulentas o conductas maliciosas de quienes participen de la investigación, desarrollo y suministro de las vacunas. Pero no aceptaba aquéllos que se generen por ‘negligencia’. Se trata de dos niveles de responsabilidad diferentes, uno de mayor gravedad que el otro, toda vez que la negligencia es una omisión que se traduce en un obrar culposo, mientras que el obrar fraudulento y malicioso requiere de conocimiento sobre lo que se está haciendo y de voluntad de realización” (Serra, 21 de junio de 2021)³⁶.

Va de suyo que para cuando se empezaba a debatir esta modificación de la ley de vacunas, la Cámara de Diputados había activado algunos dispositivos de control parlamentario.

Primero, se observa una creciente cantidad de pedidos de informes al Ejecutivo sobre el tema vacunas³⁷. A ello se agrega la citación para que dé explicaciones el Ministro de Salud de la Nación, Carla Vizzotti, en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados en abril del 2021 (De Urieta, 06 de abril de 2021). Y, también una audiencia pública en esa comisión con los representantes de los laboratorios internacionales, entre los cuales, fue invitado Pfizer (La Nación, 8 de junio de 2021).

Frente a este panorama, el Presidente Fernández decidió modificar la Ley 27.537 por medio de un DNU. Se trata del Decreto N° 431/2021, que fue remitido inmediatamente a la Comisión Bicameral Permanente para su aprobación.

En el párrafo siguiente, se analizan los motivos por los cuales el Poder Ejecutivo decidió apelar al DNU para modificar la Ley 27.537, en lugar de un proyecto de ley.

³⁶ Comillas originales del artículo.

³⁷ Buena parte de los pedidos de informes están dirigidos a esclarecer el escándalo de los denominados vacunatorios VIP, en donde se les permitió a funcionarios, militantes y amigos del poder acceder a la vacuna rusa Sputnik, cuando apenas habían entrado al país los primeros lotes. En el marco de este escándalo, el 19/02/2021 el Presidente Fernández le pidió la renuncia a su Ministro de Salud, Ginés González García.

El Decreto 431/2021

Como en parte se explicó en el primer párrafo sobre el control parlamentario, una vez remitidos los DNU a la Comisión Bicameral Permanente, los legisladores que la integran tienen que abocarse a su estudio para declarar su validez o invalidez. En lo que se refiere al Decreto 431/2021, la reunión plenaria de comisión para su tratamiento tuvo lugar el 06/07/2021 bajo la modalidad virtual.

En dicha reunión fueron citadas para que expongan los fundamentos del Decreto N° 431/2021 la Ministra de Salud Carla Vizzotti, la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación Vilma Ibarra y Cecilia Nicolini, una asesora especial sobre las vacunas COVID-19 de la Presidencia de la Nación.

Si bien fue relevante la presencia de la Ministra de Salud, importa detenerse en algunos tramos de la exposición de la Secretaria Ibarra, cuya dependencia tiene a cargo la redacción de los proyectos, los decretos, regulaciones y demás disposiciones legales que firma el Presidente de la Nación. En una palabra, el titular de esa Secretaría cubre las espaldas legales y legislativas del Presidente de la Nación.

A respecto, al comenzar su exposición, Ibarra reconoció ante los miembros de la comisión que Pfizer *obtuvo la autorización para realizar pruebas con voluntarios (...), y además, que fue la primera vacuna que se aprobó en la Argentina para su utilización* (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 2).

Explicó además que el Poder Ejecutivo negoció con los laboratorios norteamericanos teniéndose en cuenta sus demandas y cómo el Estado debía manejar esta situación dentro del marco legal existente. En este sentido, afirma que:

... se mantuvieron diversas conversaciones, en principio para intentar encontrar opciones que, dentro del marco legal, nos permitieran contratar. Después de las primeras conversaciones, analizando las opciones, la única posibilidad era modificar la ley. Antes se analizaron distintas opciones disponibles en el mercado mundial, pero -como lo dijo el CEO de Pfizer ante el Congreso- la única opción para estos laboratorios era la modificación legal (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 3).

Finalmente, según reconoció la Secretaria Legal y Técnica, se llegó a un acuerdo entre las partes que debía plasmarse en un instrumento legal. Tal instrumento es el DNU en cuestión. ¿Por qué un DNU? En palabras de la Secretaría Legal y Técnica: *porque hay necesidad y porque hay urgencia* (Versión Taquigráfica, 06/07/2021, p. 3).

Por lo tanto, el decreto se justifica en tanto que Pfizer aprobó la única vacuna en el mercado disponible no solo para la población adulta, sino también para uso pediátrico y, por lo tanto, es necesario contar rápido (es decir, en forma urgente) para atender niños y jóvenes con comorbilidades.

Esta argumentación fue criticada por el diputado opositor Luis Petri, miembro de la comisión, que arguyó, en primer lugar, que la Ley 27.537 se había comenzado a debatir en el Congreso de la Nación el 30 de

septiembre de 2020 y fue sancionado el 29 de octubre de 2020. Por lo tanto, tuvo un tratamiento legislativo muy breve que exhibe la disponibilidad de los legisladores para aprobar la modificación sin mayores dilaciones. En segundo lugar, el Diputado Petri señaló que el Poder Ejecutivo ya estaba notificado por el representante de Pfizer desde diciembre de 2020 que el marco normativo de la ley requería modificaciones. Es decir, estaba al tanto de los obstáculos que tenía la ley de vacunas para que el gobierno firme con los laboratorios. *¿Por qué no se discutió en el Congreso de la Nación y se optó por el camino del DNU?*, se preguntó el legislador, cuando desde diciembre hasta la fecha de la firma del DNU, había tiempo para modificar la ley (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 17).

La secretaria Ibarra respondió a ello afirmando que:

[Mis] expresiones tienen que ser interpretadas de buena fe... [En] situaciones de emergencia, es muy difícil que se compatibilicen los tiempos del Congreso con las urgencias. Por eso, el inciso 3) del artículo 99 de la Constitución Nacional indica precisamente que, ante situaciones urgentes, cuando no se puede seguir el trámite normal de las leyes, existe la posibilidad de dictar decretos de necesidad y urgencia...

Estamos ante situaciones de emergencia. Los tiempos que requiere el Congreso son razonables en tiempos de paz. He vivido, por supuesto, en todas las condiciones. Se puede trabajar de forma virtual y así lo han hecho los legisladores y las legisladoras, quienes han producido una enorme cantidad de leyes. Pero, la urgencia y la rapidez en el tiempo para responder a determinadas situaciones, precisamente está contemplada en el inciso 3) del artículo 99 de la Constitución Nacional. Esto es lo que explicité y claramente fueron mis palabras. Creo que toda mi vida, tanto parlamentaria como jurídica, avala lo que estoy diciendo (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 26).

A ello el diputado opositor Pablo Tonelli le respondió en los siguientes términos:

...nuestra Constitución establece y dispone que las leyes deben ser sancionadas por el Congreso. Al mismo tiempo, le prohíbe expresamente al Poder Ejecutivo dictar normas con contenido legislativo. La regla que establece nuestra Constitución es esa: las leyes las sanciona el Congreso y el Poder Ejecutivo tiene prohibido hacerlo. Es cierto que, según establece el inciso 3 del artículo 99, hay una excepción que le permite al titular del Poder Ejecutivo dictar normas con contenido legislativo. Esto ocurre cuando circunstancias excepcionales hacen imposible la actuación del Congreso. Pero no es una opción: no es que el presidente o el gobierno pueden elegir entre que las leyes las sanciona el Congreso o las sanciona el presidente por un decreto de necesidad y urgencia. No hay opción posible. Las leyes tienen que ser sancionadas por el Congreso, así como las sentencias para resolver las controversias judiciales tienen que ser dictadas por los jueces... (Versión Taquigráfica 06/07/2021, p. 32).

Conclusiones

En este artículo se abordó la cuestión de la ética de gobierno en Argentina desde una perspectiva de control horizontal. Este concepto comprende tanto la independencia de los poderes del estado, como el

accionar autónomo de las agencias de control. Un aspecto específico de la dimensión horizontal es el control parlamentario. Este último se refiere a concretamente a una lógica de control orientada a supervisar las políticas públicas creadas por las leyes, cuya ejecución en los países de América Latina recae casi exclusivamente en las burocracias del Poder Ejecutivo. Los principales instrumentos de control son los pedidos de informes y la citación de los funcionarios responsables de las políticas públicas. Además de la interpelación o pedidos de informes, en caso muy excepcionales, el Congreso puede destituir el Presidente y demás funcionarios por medio de un juicio político, un procedimiento que suele requerir mayorías difíciles de reunir, y no siempre concluye con la destitución. Esto explica, en buena medida, por qué en América Latina los Presidentes no les tienen miedo a sus parlamentos.

Por otra parte, se diferenciaron el control parlamentario del control legislativo. Se trata de una distinción importante en relación a la aprobación parlamentaria de los DNU. En efecto, el control legislativo se refiere a cómo el Ejecutivo y Legislativo interactúan y se controlan desde el punto de vista del proceso legislativo. En Argentina, el Presidente tiene iniciativa legislativa (una atribución que, por ejemplo, no tiene el Presidente de Estados Unidos), en tanto que el Congreso puede modificar sus proyectos, o decidir no tratarlos, es decir, bloquearlos. Esta última prerrogativa de modificar o bloquear las iniciativas del Ejecutivo suele ser considerada, desde la perspectiva de la delegación, un problema de gobernabilidad. Esto explica que, desde fines de década de 1980 hasta nuestros días, los Presidentes –casi todos del partido peronista, por cierto- se sirven de los DNU. Y esto a pesar que contaron con mayorías parlamentarias prácticamente durante todo el período democrático que se inició desde 1983.

¿Por qué entonces los DNU? La principal respuesta estriba que los Presidentes prefieren maximizar las chances que sus iniciativas legislativas sean aprobadas por el Congreso lo más pronto posible, y en los posibles, sin modificaciones, optando por legislar por la vía de DNU. De este modo, la aprobación parlamentaria de éstos se ve favorecida por una lógica delegativa que le permite al Presidente contar con contingentes que no actúen contra sus intereses legislativos.

Por otra parte, a los líderes de la oposición no les queda otra opción que rechazar la validez de los DNU –cualquiera sea la materia - al considerar que el Congreso no está impedido de sesionar, y por mandato constitucional, a él le corresponde aprobar las leyes, del mismo modo que a los jueces le corresponde dictar las sentencias para resolver las controversias judiciales, como decía el Diputado Tonelli.

En breve síntesis, el control legislativo de los DNU está condicionado al cálculo de oportunidades de los líderes de los partidos en el gobierno y la oposición. Los líderes del gobierno necesitan aprobar sus iniciativas sin mayores contratiempos, y en este sentido, de acuerdo a la perspectiva delegativa necesitan de mayorías sumisas. En cambio, los líderes de la oposición son los que deben defender la autonomía constitucional del Congreso denunciando la usurpación de sus atribuciones por parte del Ejecutivo.

Más allá de la lógica de la usurpación o delegación, hay que tener en cuenta que la preferencia de los Presidentes por los DNU pone al descubierto un problema de liderazgo partidista en el Congreso Nacional. En efecto, en Argentina los Presidentes tienen iniciativa legislativa en todos los asuntos, y esto debería favorecer el tratamiento parlamentario de las leyes en un Congreso donde casi siempre cuentan con mayoría. Pero optan por el DNU dado que temen que el Congreso modifique sus iniciativas legislativas, y por ende, que ello sea percibido como una señal de debilidad política. Y en este país debilidad política es sinónimo de crisis de gobernabilidad. Es un temor que tienen particularmente los Presidentes peronistas que a pesar que tienen mayoría propia en la Cámara de Senadores ininterrumpidamente y en la Cámara de Diputados contaron con los contingentes parlamentarios más numerosos (en algunos períodos incluso alcanzaron mayoría por sí solos).³⁸ En tal sentido, es claro que el recurso al DNU pone al descubierto la debilidad del liderazgo presidencial en relación a los partidos legislativos. Un liderazgo débil, pero a la vez lo suficientemente fuerte *como para impedir la formación de una coalición opositora* (Mustapci, 2000, p. 585). Lo que explica las dificultades que tienen éstos para rechazar los DNU en las cámaras.

Una última cuestión a destacar es el requisito constitucional para emitir los DNU. Como se vio el párrafo primer párrafo, de acuerdo al Artículo 99, inciso 3 del texto constitucional, los Presidentes pueden firmar los DNU *solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes...*

Desde 1983, año del regreso de la democracia, hasta las elecciones presidenciales de 2019, no se ha presentado ninguna circunstancia excepcional que haga imposible el trámite de las leyes, entendiendo por ello algún hecho o circunstancias que impida la asistencia de legisladores al Congreso, como podría ser un golpe de estado perpetuado por militares, tan típico de la historia argentina antes de la década de 1980. Es cierto que durante en 2020 se dio un hecho extraordinario con la situación pandémica del COVID-19, que llevó a declarar un estado de emergencia por la cual el gobierno limitó la circulación de la ciudadanía y las libertades. Sin embargo, el Congreso argentino (y el de muchos otros países) pudo seguir sesionando en forma virtual y presencial. Con ello, no hay justificación del gobierno para legislar por la vía del decreto. Pero el Presidente elegido en 2019 optó por seguir legislando por esa vía excepcional antes y después del estado de emergencia sanitario. Lo que explica que Argentina los DNU son un problema de ética del gobierno antes que de técnica legislativa. Hay que ser claro: los Presidentes optan por el DNU, y por lo tanto, por un procedimiento discrecionalidad que socaba los mecanismos deliberativos y abiertos de aprobación de las leyes. Optan por tanto por el oscurantismo del poder antes que por la rendición de cuentas a la ciudadanía, siendo el Congreso la principal víctima de este sistema. En palabras de Carlos Nino, el nuestro es un Congreso

³⁸ Para esta cuestión se remite a Saettone (2015).

... débil y disminuido en sus funciones, ya que prácticamente todo lo que el Presidente ganó en poder se lo extrajo al Congreso... Esto se ve claramente en cuestiones como (...) el dictado del estado de sitio —de las 45 veces que fue dictado entre 1962 y 1989, 29 veces lo fueron por decreto del Poder Ejecutivo-, las intervenciones federales —de las 165 intervenciones que hubo entre 1954 y 1966, 116 fueron decididas por decreto del Poder Ejecutivo-, de los decretos delegados y de necesidad y urgencia, respecto de las que el Presidente fue desplazando al Congreso y adquiriendo por sí un enorme poder discrecional frente a los ciudadanos (Nino, 2005, p. 78).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2017). Poder de decreto presidencial y comportamiento legislativo en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 111-130.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012). El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, (Ed). *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias* (pp. 141-173). Instituto Torcuato Di Tella.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373- 393.
- De Michelli, Ch. y Verzichelli, L. (2004). *Il Parlamento*. Il Mulino.
- Hidalgo, E. H. (2008), Decretos del Poder Ejecutivo. En *Diccionario de términos parlamentarios*. (pp. 82-83). Secretaría Parlamentaria, Cámara de Diputados de la Nación.
- Llanos, M. y Mustapic, A. M. (comp.), (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Homo Sapiens Ediciones.
- Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds). (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Morgenstern, S. y Manzetti, L. (2003). Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina. En S. Mainwaring y Ch. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 132-169). Oxford University Press.
- Mustapic A. M. y Bieda T. (2018). Los límites procedimentales de la función de control: El caso argentino. En R. Velázquez López Velarde, R. *Supervisión Legislativa en América Latina*. Fondo De Cultura Económica.
- Mustapic A. M. (2000). “Oficialista y Diputados” Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-596.
- Nino, C. (2005). *Un país al margen de la ley. Estudio de la anatomía como componente del subdesarrollo argentino*. Ariel.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa?. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (pp. 287-303). Paidós.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* (14), 7-31.
- Palanza, V. (2006). Delegación y Control Parlamentario en Argentina. En M. Llanos y Ana María Mustapic (eds.), *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 31-67). Homo Sapiens Ediciones.
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas Políticos Comparados. Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Bononiae Libris.

- Pereyra, S. (2012). La política de los escándalos de corrupción desde los años '90. *Desarrollo Económico*, 52(206), 147-176.
- Pereyra, S. (2019). Corruption Scandals and Anti-Corruption Policies in Argentina. *Journal of Politics in Latin America*, 11(3), 348–361.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, E. (2003). Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa. *Política y Gobierno*, X(1), 43-72.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Accountability* social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti, y C. Smulovitz (Eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Temas.
- Sabater, J. (2011). Presidencialismo y relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina (1983-2007). *Colección*, (21), 155-176.
- Saettone (2015). La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(2), 343-374.
- Saettone, F. (2020a). Que todo cambie para que nada cambie. La Comisión Nacional de Ética Pública en Argentina. *Scripta Ethnologica*, XLII, 97-123.
- Saettone, F. (2020b). El zorro a cargo del gallinero. El control parlamentario sobre la corrupción en Argentina. *Boletín Científico Sapiens Research*, 10(2), 61-67.
- Schibber, C. F. (2012). La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En A. M. Mustapic; A. Bonvecchi y J. Zelaznik (Eds). *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias* (pp.173-213). Instituto Torcuato Di Tella.
- Verbitsky, H. (2009). *Robo para la Corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Sudamericana.
- Velázquez López Velarde, R. (Ed.) (2018). *Supervisión Legislativa en América Latina*. Editorial Fondo De Cultura Económica.

NORMATIVA

- Ley N° 24.430 de 1994. Constitución de la Nación Argentina. Texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994), del 15 de diciembre 1994. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 25.188 de 1999. Ética en el Ejercicio de la Función Pública, del 29/09/1999 Boletín Oficial 01/10/1999.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=9F0B5978A51B0A518EB1E940664892AA?id=60847>

Ley N° 26.122 de 2006. Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, del 20/06/2006. Boletín Oficial del 28/07/2006.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=118261>

Ley N° 27.573 de 2020. Ley de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19, del 29/10/2020. Boletín Oficial del 06/10/2020.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=343958>

Ley N° 26.857 de 2013. Declaraciones juradas patrimoniales. Modificación de la Ley 25.188, del 08/05/2013. Boletín Oficial del 23/05/2013.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=215002>

Ley 24.284 de 1993. Creación de la DEFENSORIA DEL PUEBLO, del 01/12/1993. Boletín Oficial del 06/12/1993. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=680>

Ley 24.156 de 1992. Administración Financiera y Sistemas de Control, del 30/09/1992. Boletín Oficial del 29/10/1992.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=5DE94B521E6174178CC5630C76B6C5B7?id=554>

Ley 25.246 de 2000. Código Penal lavado de activo de origen delictivo. Modificación Código Penal. 13/04/2000. Boletín Oficial del 10/05/2000.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=62977>

Ley 26.857 de 2013. Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Declaraciones juradas patrimoniales. Modificación de la Ley 25.188, del 08/05/2013. Boletín Oficial del 23/05/2013.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=215002>

Ley 24.946 de 1998. Ley Orgánica del Ministerio Público. Boletín Oficial del 23/03/1998.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=49874>

Decreto de Necesidad y Urgencia 431 del 2021. Plan nacional de vacunación marco legal niños, niñas y adolescentes. Modificación de la Ley 27.573, del 02/07/2021. Boletín Oficial del 03/07/2021.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=351663>

Decreto 152 de 1997. Oficina Nacional de Ética Pública. Creación, misiones y funciones, del 14/02/1997. Boletín Oficial del 20/02/1997.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=41931>

Decreto 102 de 1999. Se establece el objeto, ámbito de aplicación, funciones, estructura y organización de la Oficina Anticorrupción. Se derogan los Decretos 152/97 Y 878/97, del 23/12/1999. Boletín Oficial del 29/12/1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=61724>

Decreto de Necesidad y Urgencia 297 de 2020. Aislamiento social preventivo y obligatorio Coronavirus (COVID -19). Disposiciones, del 19/03/2020. Boletín Oficial del 20/03/2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335741>

DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS

Versión Taquigráfica de la Comisión Bicameral del Trámite Legislativo del Honorable Senado de la Nación Argentina, del 6 de julio de 2021. <https://www.senado.gob.ar/upload/38549.pdf>

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, (DSCD) 293 Reunión - 103 Sesión Ordinaria, del 20 y 21 de agosto de 1997, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/acordeon.html

PERIÓDICOS

COVID-19 Argentina comenzará a vacunar a menores entre 12 y 17 años con comorbilidades *Perfil*. (23 de julio de 2021). <https://www.perfil.com/noticias/coronavirus/covid-19-argentina-comenzara-a-vacunar-a-menores-de-18-anos-con-comorbilidades.phtml>

De Urieta, D. (06 de abril de 2021). La oposición volvió a pedirle explicaciones a Vizzotti por el Vacunatorio VIP. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/diputados-vizzotti-expuso-ante-la-comision-de-salud/>

Los detalles del ensayo clínico de la vacuna contra COVID-19 que lidera el científico Fernando Polack en el Hospital Militar (7 de Agosto de 2020). *Infobae*. <https://www.infobae.com/salud/2020/08/07/los-detalles-del-ensayo-clinico-de-la-vacuna-contra-covid-19-que-lidera-el-cientifico-fernando-polack-en-el-hospital-militar/>

Riccobene, A. (24 de octubre de 2021), Coronavirus: cómo están funcionando los parlamentos en el mundo. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/263476-coronavirus-como-estan-funcionando-los-parlamentos-en-el-mun>

Serra, L. (21 de junio de 2021). Pfizer. Proponen eliminar la palabra “negligencia” de la ley para destrabar las negociaciones. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/pfizer-proponen-eliminar-la-palabra-negligencia-de-la-ley-para-destrabar-las-negociaciones-nid02062021/>

Sin Vizzotti, Pfizer y los laboratorios exponen ante los diputados los detalles sobre el reparto de vacunas (8 de junio de 2021). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/pfizer-defendera-manana-su-postura-en-una-reunion-en-diputados-nid07062021/>

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

Ética pública y resiliencia democrática Public Philosophy and Democratic Resilience

José María Hernández Losada

Doctor en Filosofía

UNED, Madrid, jhernandez@fsf.uned.es

RESUMEN

Partiendo primeramente de una reconsideración de algunas fechas claves de nuestra historia presente (caída del Muro de Berlín, 11-S, Gran Recesión y crisis sanitaria producida por la covid-19), propongo explorar en segundo lugar la relación entre ética y resiliencia, tal y como este último concepto ha sido reintroducido en nuestro vocabulario por una nueva generación de teóricos de las Relaciones Internacionales y los Estudios de Seguridad. La idea es mostrar que la resiliencia debe concebirse como algo más que una capacidad individual para recuperarse del trauma y superar las dificultades, aspectos que podrían exponerla a la crítica de ser un discurso más de la gobernabilidad del nuevo orden neoliberal. En la tradición filosófica, la resiliencia apunta a una ética que resulta especialmente importante para la vida política. Trataré de conectar en tercer y último lugar la idea de resiliencia con la de razón pública, mostrando algunos de sus límites, que hoy se manifiestan en la irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación. La resiliencia podría aportar un nuevo *ethos* para el debate sobre el futuro de la democracia.

Palabras clave: liberalismo; democracia; nuevas tecnologías; comunicación; ética; resiliencia.

ABSTRACT

First, taking into account some of the key events in our recent history (the Fall of the Berlin Wall, 9/11, the Financial Crisis, and the Covid-19 pandemic) I explore in a second place the relation between ethics and resilience, a concept that has been reintroduced in our vocabulary by a new generation of writers on IR and Security Studies. My intention is to point that resilience has to be considered as something more than an individual faculty to recover from trauma or overcoming difficulties in daily life. Indeed, this could expose discourse on resilience to the criticism of being another strategy for governability in a neoliberal order. In order to build my argument I will connect in a third place the idea of resilience with that of public reason, as this concept has developed in democratic thought, taking into account some of its actual problems, which are related with the new technologies of communication. Resilience, so understood, could offer us a new ethos for the future of democracy.

Keywords: liberalism; democracy; new technologies; communication; ethics; resilience.



1. La crisis en las democracias liberales

El año 1989 fue el de la caída del Muro de Berlín y el triunfo de la democracia liberal. En 1989, como dijo entonces Francis Fukuyama, todo hacía presagiar un final feliz para las democracias occidentales. Tras el derrumbe de la antigua Unión Soviética, la economía mundial creció sin parar por tres décadas. Hasta que llegó la Gran Recesión de 2008, y, con ella, y tras ella, los nuevos populismos, remedos de aquellas ideologías que habían sido derrotadas en la Guerra Fría. Es como si una vez consumidos los años de bonanza hubiésemos dejado de proclamar el triunfo de la democracia liberal sobre sus competidores más directos, fascismo y comunismo, y empezado a interrogarnos por sus posibilidades y límites. Cada día son más quienes –siguiendo a Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018)– se hacen esta pregunta en el contexto de una nueva polarización. De un lado se habla de las democracias “liberales”, que nos invitan a abrir los ojos ante los peligros asociados al liberalismo y cosmopolitismo visibles en la crisis de soberanía nacional y las avalanchas migratorias; del otro, de un nuevo enfrentamiento de bloques entre EEUU y China. Inquietan tanto la crisis económica como las nuevas rivalidades internacionales; pero también otros peligros que no estaban en el horizonte de la Guerra Fría, como el terrorismo islamista, que hizo su aparición pública con los atentados del 11-S del año 2001, aunque hacía tiempo que venía incubándose en la sombra, o el peligro del cambio climático, una amenaza apenas visible entonces, y, ahora mismo, inquietan las consecuencias de la crisis sanitaria producida por la covid-19 y el anuncio de futuras (y al parecer inevitables) pandemias.

Son estos riesgos los que han venido a poner en cuestión el pronóstico de Fukuyama sobre el carácter irreversible de aquella victoria de las democracias liberales. Y no porque la democracia haya dejado de resultarnos atractiva. En realidad, siguen gustando las libertades que suelen acompañarla; pero, tal y como nos recuerda el politólogo David Runciman (2019), la perspectiva de una catástrofe –ecológica, sanitaria o terrorista– nos traslada a un escenario distópico en donde se verían orilladas nuestras preferencias por el mejor de los regímenes en estado de seguridad y abundancia. En ese hipotético escenario tendríamos que centrarnos en la supervivencia del planeta, de la especie y del modo de vida. Tres objetivos no siempre compatibles. Así que una cosa es que las libertades nos gusten y otra muy distinta que puedan ser más importantes que las condiciones para su realización. En definitiva, las nuevas emergencias en el campo de la seguridad humana podrían acabar con esa inclinación hacia la democracia que salió vencedora de la batalla de las ideas del siglo pasado.

Desde luego, esta no es la única forma de presentar la actual crisis de credibilidad por la que atraviesa la democracia liberal. Es más común la que insiste en la emergencia de los populismos tras

la recesión del año 2008 o la ensayada por Ivan Krastev y Stephen Holmes (2019) en su estudio de la *imitación* impuesta (o auto-impuesta) tras la Guerra Fría a los vencidos. De esta imposición habría surgido el actual resentimiento hacia los valores de las democracias occidentales en sociedades que no disponían de una cultura de la libre competencia como Rusia, Polonia y Hungría. Un resentimiento que se habría trasladado después del campo de los vencidos al de los vencedores, los EEUU de Donald Trump y el Reino Unido del Brexit, igualmente expuestos, como todas las naciones del mundo, a las consecuencias de una competencia global en el terreno económico. Los vencedores tampoco habrían sido capaces de estar a la altura exigida por el modelo de liberalismo que se autoimpusieron.

La ventaja del enfoque del riesgo para introducirnos en la crisis de las democracias liberales es que, a diferencia de quienes analizan esta crisis de credibilidad a partir del malestar que surge con la recesión y la imitación de un modelo social y económico inalcanzable y, en última instancia, irreal, quienes se enfocan en el miedo ante una futura catástrofe –económica, sanitaria o de seguridad– parecen devolvernos al punto de partida desde el cual realizaba sus predicciones Fukuyama. Para el antiguo asesor de la Oficina de Planificación Política del gobierno de los EEUU, la ventaja del liberalismo sobre otras ideologías estaba en su habilidad para conectar dos cosas: el modelo de gobierno en donde destaca el respeto a la ley, la libertad de mercado y la pluralidad política, por un lado, y la idea fundamental de la modernidad, idea de la cual eran deudoras todas las ideologías, la idea democrático-igualitaria que define al individuo moderno como un ser cuya esencia consiste en ser reconocido por sus semejantes como igual, con valor y dignidad irrenunciables, y estar dispuesto a poner su vida en peligro por ese mismo reconocimiento (Fukuyama 1992)³⁹.

Siguiendo a Hegel, Fukuyama pensaba que ninguna ideología futura podría renunciar a esta idea. Para el norteamericano, la democracia liberal encajaba mejor que ningún otro modelo de gobierno hasta entonces conocido en ese ideal democrático-igualitario, y, por tanto, los ciudadanos de las democracias que se estaban consolidando entonces por todo el mundo no querrían renunciar a ese modelo de gobierno. Ahora, a diferencia de Hegel, para quien la lucha por el reconocimiento implicaba integrar el peligro de muerte en esa misma idea de la dignidad humana, para Fukuyama el peligro ya no se concebía como una lucha a vida o muerte, sino como un riesgo medido y convenientemente integrado en la productiva y civilizada competencia económica. Después de todo, Fukuyama no sólo era un admirador de Hegel sino también de la fértil tradición liberal que arranca con Adam Smith.

³⁹ El artículo original de 1989 *The End of History?*, así como la respuesta de Fukuyama a quienes cuestionaron su tesis a raíz de los acontecimientos de la siguiente década, puede encontrarse en versión castellana en Fukuyama (2015).

Fukuyama también dijo que la rivalidad principal para las democracias liberales vendría de la mano algunos regímenes paternalistas, como los presentes en los países del sudeste asiático, que por un lado disponían de economías de mercado exitosas y por el otro de tradiciones políticas de tendencia autocrática. Con todo, subestimó el significado de otro hecho que ocurrió pocos meses antes de la caída del Muro de Berlín: la violenta represión de un movimiento que demandaba libertades al estilo occidental en la Plaza de Tiananmén y su decisivo papel en la historia. Resulta tristemente paradójico pensar que la China que rechazó violentamente entonces la introducción de los derechos y las libertades occidentales haya sido después la mayor beneficiaria del triunfo del liberalismo económico a nivel global. Quizá la clave de este éxito esté, como señalan Krastev y Holmes, en que la República Popular China se negó tanto a integrar los valores occidentales como a relacionarse con el resto del mundo desde la presuposición de algo así como unos valores políticos globales (Kastev y Holmes 2019, p. 265).

En efecto, si la Guerra Fría modeló durante un tiempo la ética pública de las democracias occidentales frente a sus rivales ideológicos, la desaparición de la rivalidad las dejó como proveedoras únicas de los valores políticos que iban a dominar la historia durante las tres décadas siguientes. Quienes más se alegraron por este hecho inesperado no se tomaron muy en serio la crítica que la teoría económica clásica dirige a los proveedores en una situación de monopolio. La idea es que, al verse libres de la presión competitiva, éstos comienzan más pronto que tarde a comportarse de manera abusiva y muy poco considerada con las consecuencias negativas que puedan tener sus expectativas de beneficio en los consumidores de lo que solo ellos ofrecen.

Primero, los sucesos del 11-S nos introdujeron de forma abrupta en un nuevo escenario. La respuesta de las democracias occidentales fue declarar la guerra global contra quienes –según Tony Blair– querían destruir “nuestros” valores, que ahora incluían también los valores globales. Pero si los atentados cuestionaban de hecho el futuro de la democracia en los términos que había utilizado Fukuyama no era por la emergencia de una nueva rivalidad ideológica⁴⁰, sino más bien por el modo en que las democracias liberales reaccionaron frente a este nuevo reto. Dicho con otras palabras, si estos hechos cuestionaban el futuro del liberalismo era porque devolvían a los ciudadanos de las democracias avanzadas al dilema existencial entre libertad o seguridad que, como sabemos, está en la

⁴⁰ Al fin y al cabo la base era en una ideología pre-moderna, una interpretación del islam medieval, si bien el uso de la violencia podía recordar episodios del terror moderno. Cfr. la interpretación del terrorismo islamista como un producto más de la modernidad que hace entre otros John Gray (2003).

base de la Modernidad desde que Hobbes hiciese del miedo una categoría más decisiva incluso que el consenso para entender la política. El miedo había jugado un papel muy significativo en la ética pública de las democracias que se enfrentaron al peligro de la destrucción mutua asegurada durante la Guerra Fría. Por ello, desde el punto de vista de la evolución de esa misma ética pública, la reacción de las democracias occidentales suponía un paso atrás en la historia. Las emociones irracionales regresaban al centro de nuestra cultura democrática, y, de todas ellas, sin duda el miedo iba a ocupar el lugar principal.

Segundo, si la reacción de las democracias occidentales tras el 11-S recuperó la disyuntiva entre libertad o seguridad en el ámbito de la política exterior, dando lugar a la emergencia de un nuevo imperialismo liberal (Hernández Losada 2016), la respuesta ante la Gran Recesión relocalizó el miedo en el interior de las propias democracias. De esta forma, la ética pública cedió finalmente a la tentación de servirse del miedo como una herramienta más para la comunicación política: miedo al colapso de los bancos, miedo a las consecuencias del endeudamiento, miedo a la avalancha migratoria, miedo a perder el empleo, etc (Nussbaum 2019).

Según lo expuesto hasta aquí, la actual crisis de credibilidad de las democracias liberales, que no es la primera ni será la última, no solo puede explicarse como resultado de la recesión, la emergencia del populismo o la frustración ante la imitación de un liberalismo irrealizable, también puede entenderse como un retroceso en la ética pública. Por supuesto, los populistas surgen tras el mensaje del miedo y ayudan a difundirlo. Para ellos el peligro está en los otros, los terroristas, los inmigrantes, quienes cometen delitos o abusan de nuestras redes de protección social, y, por supuesto, en los otros políticos, incapaces de defendernos de esos peligros. A partir de aquí utilizan todos los recursos retóricos a su alcance para señalar a los culpables y cuestionar las instituciones democráticas. Y cuando consiguen ocuparlas, no tardan en maniobrar para suprimir sus mecanismos de control, apelando a la legitimidad de unos valores superiores, a una misión histórica que había sido desterrada de nuestro vocabulario político tras el supuesto final de la historia.

Desde este punto de vista, el populismo sería una consecuencia más del retroceso en la ética pública de las democracias liberales⁴¹. Cuando pienso en una ética pública en este contexto no me estoy refiriendo a ninguna de sus formas académicas (dialógicas, pragmatistas, utilitaristas, etc.) sino a ese intento del filósofo público por explicar de forma sencilla a sus conciudadanos cuestiones

⁴¹ Por su puesto, no se trata de demonizar el populismo. La filosofía también puede contribuir a su comprensión. En los últimos años se han realizado estudios muy importantes al respecto, como, por ejemplo, Pierre Rosanvallon (2020).

complejas. No se trata de decirles qué tienen que pensar. La filosofía no tiene una función edificante. Se trata de ayudarles a dibujar un mapa con el que orientarse y entender qué sucede a nuestro alrededor. Una ética pública anti-dogmática no busca dominar a través del miedo sino hacer comprensible ese complejo mundo social y político que habitamos. De ahí que la reintroducción del miedo suponga, en cierto modo, un paso atrás en la ética pública que salió vencedora de la Guerra Fría.

En la filosofía que surgió con Hobbes, el miedo no está reñido con la razón, como tampoco lo estuvo para Hegel; pero en la teoría política más reciente el miedo se convirtió en una emoción irracional. Los acontecimientos derivados de la covid-19 podrían reforzar este escenario. Es cierto que muchas democracias desde la India a Latinoamérica han demostrado estar muy mal preparadas para afrontar un riesgo que, de hecho, sabíamos que podía ocurrir y del que nos advertía de forma periódica la OMS. La covid-19 ha puesto en evidencia las debilidades de nuestros sistemas de protección y salud y las profundas desigualdades entre países. También ha hecho aflorar tensiones que venían acumulándose desde la Gran Recesión, tensiones entre regímenes autoritarios y democráticos de un lado y entre enfoques nacionales e internacionales del otro. ¿Es preferible un régimen autoritario como el de China, que se enfrenta a la crisis sanitaria con decisión pero limitando el derecho a la privacidad y las libertades de expresión de sus ciudadanos u otro democrático con políticos como Trump, Orbán y Bolsonaro que incurren de manera reiterada en el negacionismo y la crispación? ¿Hasta qué punto el papel de los estados en la protección de los ciudadanos ha sido decisivo? ¿Acaso lo decisivo no ha estado en el terreno de la cooperación en la investigación científica? Sabemos que en esta pandemia la colaboración entre gobiernos, incluyendo a EEUU y China, fue pésima. Pero la velocidad y la eficacia con la que científicos de todo el mundo identificaron el virus son un ejemplo de situaciones en las que la cooperación desplaza a la competencia. Lo cierto es que la crisis producida por la covid-19 amenaza de un lado con aumentar esa competencia y del otro nos empuja en la dirección de un cambio radical.

Desde este último punto de vista, la crisis de la covid-19 apunta en la dirección de una ética pública que renuncie al monopolio de los valores globales sin desentenderse de los problemas que afronta la humanidad, como son la falta de un modelo productivo que sea compatible con los retos del cambio climático, la extensión de la pobreza y la brecha entre países ricos y pobres, el crecimiento imparable de la población mundial, la desigualdad entre hombres y mujeres, la ausencia de una conducta ejemplar en la esfera del poder y la gestión pública, incluyendo la gestión de la salud y protección de los ciudadanos, etc. Estas y otras muchas cuestiones deben ser objeto de una ética pública que no se deje nublar por el espejismo de un supuesto monopolio de los valores políticos

globales, espejismo que generalmente se desvanece tras años de guerras infructuosas, abandonos reiterados de los países en vías de desarrollo y vergonzosas retiradas de aquellos lugares elegidos precisamente para defender esos valores políticos globales, como ocurrió en Irak primero y ahora en Afganistán tras más de veinte años de guerra contra los talibanes.

2. Los estudios de la resiliencia

Una ética pública que no esté basada en el monopolio de unos valores políticos globales se puede apoyar, como de hecho ha ocurrido hasta ahora, en conceptos como la vulnerabilidad o el cuidado. El objeto de este trabajo es mostrar cómo otro de esos conceptos puede ser el de resiliencia, que ha sido recuperado para el debate público por una nueva generación de teóricos de la seguridad y las relaciones internacionales en los últimos años. Hasta hace relativamente muy poco, la palabra definía la capacidad que tienen los materiales para recuperar su forma original después de un impacto o tratamiento extremo. Este es el significado que tiene la resiliencia en la física y la ingeniería. Lo que hicieron algunos ecologistas fue trasladarlo a la lucha contra el cambio climático (Holling 1996). La psicología y la medicina, por su parte, también han hecho un uso extenso del término aplicándolo al tratamiento de individuos con cuadros postraumáticos (Southwich y Charney 2012). Lo que plantea ahora la teoría política, siguiendo los Estudios de Seguridad, es tratar de aplicar la idea de resiliencia a la gobernanza de un mundo cada vez más complejo.

Un ejemplo clásico es el libro de David Chandler (2014), *Resilience*, así como la creación de la revista con el mismo nombre un año antes (mayo de 2013) y cuyo objetivo declarado no es otro que “abrir un foro para el desarrollo e intercambio de ideas en torno a la resiliencia y su papel tanto en la práctica política como en la comprensión teórica” (Chandler 2013, 1-2). Otro ejemplo lo proporciona la revista *Ecology & Society*, que fue presentada al público en su número inaugural “como una revista de ciencia integrada para la resiliencia y la sostenibilidad” (Folke y Gunderson 2004, p. 19). Como señalaría Chandler diez años después, para estos investigadores la resiliencia se manifiesta a lo largo y ancho de todo el espectro de la política y se traduce en una invitación a examinar con mirada crítica el mundo que nos rodea, haciendo las preguntas necesarias y superando las tradicionales y muchas veces arbitrarias divisiones dentro del mundo científico. Las preguntas que se plantean estos investigadores van de la ecología, la biología y la geografía a la seguridad, la cooperación, el desarrollo y la economía (Walker y Salt 2006).

En la actualidad, instituciones como el *Stockholm Center for Resilience* proporcionan un buen ejemplo de cómo combinar estas diferentes perspectivas. También la llamada *Resilience Alliance*, una organización de investigación establecida en 1999 por el eminente ecologista canadiense Crawford S. Holling junto con otras figuras claves en la definición inicial y difusión posterior del término en las Ciencias Sociales. La resiliencia, en definitiva, sería una aproximación de carácter interdisciplinar en manos de quienes buscan entender la política como una forma de resistencia frente a las malas prácticas de gobierno.

Precisamente en este último sentido, como lucha contra el mal gobierno, encontramos otro temprano ejemplo de esta forma de ver la resiliencia. Nos la proporciona el antiguo coordinador de inteligencia y seguridad de los gobiernos de Tony Blair, Sir David Omand. En un libro titulado *Securing the State*, Omand dice que el mayor reto que afronta la ética pública contemporánea no es otro que la creación de resiliencia en la ciudadanía (Omand 2010, p. 5). La idea de Omand es proponer una serie de principios éticos que sirvan para conducir el escrutinio público sobre temas “delicados”, es decir, temas que por su naturaleza tienen que ser tratados con la necesaria discreción y secreto de Estado. La propuesta del que fue coordinador de los espías británicos es trasladar la tranquilidad y la confianza individuales –las mismas fuerzas con las que deberíamos conducirnos en la vida privada– a la lucha contra el mal gobierno. La alegoría del buen y mal gobierno de Ambrosio Lorenzetti juega un papel muy importante en su invitación a conectar con los temas más candentes de la ciberseguridad y el ciberespionaje.

Todo esto podría resultar bastante irrisorio para algunos filósofos sino fuese por la insistencia con que Omand, a través del lenguaje, vincula la resiliencia con la filosofía, especialmente con la filosofía del Renacimiento y la filosofía Moderna de carácter neo-estoico. Esto es algo que debería hacernos pensar. No en vano, la resiliencia es la virtud de la fortaleza, la *fortitudo*, y la constancia con que los filósofos neo-estoicos trataron de conectar ética y política. Hace tiempo que autores como Dilthey, Cassirer o Oestreich nos advirtieron de que si el tema de la definición de la *autoridad* fue clave para la concepción del Estado moderno, la virtud de la *constancia*, inspirada en una psicología estoica, jugó un papel muy similar en la constitución paralela de un sistema de valores sobre el que se sostuvo esa revolución política de la Modernidad. En ese terreno se movieron autores como Lipsio, Montaigne, Grocio, Selden y, por supuesto, Hobbes, hasta que otros, como Locke y Kant, trasladaron las virtudes morales neo-estoicas del ámbito humanista de la *fortitudo* y la constancia al de la confianza social y económica y el deber ciudadano (Oestreich 1982).

Los teóricos contemporáneos de la resiliencia nos abren la puerta ahora a trasladar los valores de ésta más allá de las imprescindibles virtudes individuales, apuntando a las fortalezas de un público capaz de reconocer y reaccionar de forma casi rutinaria, podíamos decir, ante las manifestaciones del mal gobierno en sus vidas, tanto en el ámbito de la seguridad como en el de la economía, la ecología y la política. Esta posibilidad me parece interesante dado que una de las críticas más duras que se ha hecho a los estudios de la resiliencia es que con su énfasis en la responsabilidad y el deber de adaptación constante dirigida a los individuos parece perpetuar la doble moral de muchas de las políticas neoliberales (Evans y Reid, 2014). Es decir, por un lado, el discurso de la resiliencia podría estar urgiendo a los individuos a asumir su propia responsabilidad por el éxito o el fracaso de sus decisiones y, por el otro, les inhabilita como posibles agentes transformadores de esa misma realidad. Según Evans y Reid, la apelación a la resiliencia podría convertirse entonces en una manifestación más de la precariedad y la vulnerabilidad que dominan la biopolítica (un término acuñado por Foucault) y la gobernanza neoliberal del mundo actual (Evans y Reid 2014, 16-18). En *Resilient Life: The Art of Living Dangerously* se esfuerzan por documentar lo que consideran el nuevo y desapasionado compromiso de los estudios de la resiliencia con las mutantes cartografías del poder liberal, presentando este discurso como parte de una ontología en la que los individuos aparecen permanentemente expuestos al peligro y, por tanto, abducidos por un nihilismo que hace inviable cualquier agenda de transformación de su propia condición social.

Otros teóricos de la resiliencia, por el contrario, aun aceptando la posible instrumentalización de este discurso para impulsar agendas neoliberales, se han servido de la noción para examinar su potencial transformador en una línea mucho más reformista y hasta revolucionaria. Algunos de estos autores han llegado a plantear el potencial de la idea de resiliencia para desbaratar las estructuras hegemónicas de poder en una era de transformación social y económica sin precedentes, así como los mismos regímenes de la propiedad privada (cfr., Hornborg 2013 y Nelson 2014).

En definitiva, como vemos, el discurso de la resiliencia puede utilizarse tanto para denunciar situaciones de explotación como para revertir esas tendencias. No se trata aquí de tomar partido por unos u otros, sino más bien de mostrar que la resiliencia ha servido para renovar la ética pública. Para bien o para mal, el discurso de la resiliencia hace tiempo que abandonó el ámbito puramente académico. Es fácil encontrar la palabra en la redacción de leyes, directrices internacionales, discursos políticos y columnas de opinión. Un antecedente notable del uso de la palabra resiliencia en la ética de la gestión pública podemos encontrarlo en el documento elaborado por la Agencia para el Desarrollo

Internacional del gobierno de EEUU (USAID, 2012). En España se han redactado tras la pandemia varios decretos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 27 de abril de 2021, siguiendo sus cuatro ejes fundamentales –transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género– y las diez políticas que deberían determinar la evolución positiva del país,

desde la agenda urbana, la lucha contra la despoblación y el desarrollo de la agricultura hasta la modernización y refuerzo del sistema fiscal y de pensiones, pasando por la resiliencia de infraestructuras y ecosistemas, la transición energética, la modernización de la Administración, del tejido industrial y de la pyme y la recuperación del turismo, la apuesta por la ciencia y el refuerzo del Sistema Nacional de Salud, el impulso de la educación y la formación profesional continua, el desarrollo de la nueva economía de los cuidados, las nuevas políticas públicas del mercado de trabajo o el impulso de la industria de la cultura y el deporte (Gobierno de España 2021, p. 9).

Aquí la resiliencia aparece asociada a la prevención de las catástrofes y su efecto multiplicador debido a una mala gestión pública. Resiliencia significa en este contexto la respuesta rápida y coordinada de las administraciones con el fin de evitar una “cronificación de la vulnerabilidad” y promover un “crecimiento inclusivo” (USAID 2012, p. 5). Algo que contrasta con las afirmaciones de Evans y Reid, quienes inspirados por Foucault y Deleuze afirman que el abandono del individuo a su suerte y la ocultación de la responsabilidad social son las dos características aparejadas a este discurso. No resulta fácil aceptar que la resiliencia tiene un significado para los gobernados, a quienes se pide que asuman la precariedad de la vida y traten de capear las dificultades, y otro para los gobernantes, a quienes se protege de los efectos traumáticos de un trato directo con las víctimas y sus inevitables contaminaciones emocionales (Reid 2012). En realidad, ambos tienen un papel que cumplir, individuo y Estado, y sin el concurso de ambos no puede hablarse propiamente de la democracia en un sentido auténtico y relacional, como pretenden estos agudos críticos.

Por eso me parece importante aclarar si la resiliencia puede concebirse no tanto como una capacidad individual sino como la fortaleza de un público. Esta es la cuestión que quiero explorar brevemente en las páginas que siguen: ¿podría la idea de resiliencia ayudarnos a reconstruir el papel de la ética pública en las sociedades democráticas? Propongo abandonar el terreno de la ecología y las catástrofes y adentrarnos en el de la comunicación y sus retos actuales. Quizá sea algo más fácil apreciar desde este terreno la importancia que tiene este concepto para una ética pública que no aspira al monopolio de los valores políticos globales. De este modo, el retorno del miedo a la teoría política,

esas apelaciones a los *unknown unknowns* de Donald Rumsfeld en la sala de prensa de la Casa Blanca, el 12 de febrero de 2002, podrían ser contrarrestado por las capacidades de un público capaz de avanzar en el ejercicio cotidiano de la democracia. El valor de la democracia está en su uso día tras día, no en una fórmula mágica exportable a todo el mundo. Así que para abordar esta última cuestión me gustaría poner en conexión la idea de resiliencia con la de opinión pública. Y para ello me serviré primero de un referente de carácter histórico y después de algunas breves observaciones sobre los dilemas a que se enfrenta la opinión pública contemporánea, con sus fortalezas y debilidades, en una era caracterizada por la transformación digital. El tema, por supuesto, es mucho más complejo de lo que pueda desarrollar aquí; pero un pequeño mapa puede servir, como he dicho antes, para orientarnos en un territorio que es vital para el futuro de las democracias liberales.

3. Democracia y comunicación

Como hemos visto un poco más arriba, el enfoque filosófico de la resiliencia apuntó desde un principio al *ethos* del Estado, es decir, a la constitución de un sistema de valores que hiciese posible la autoridad política. Pero tanto Lipsio como su contemporáneo Montaigne y después Hobbes piensan en la psicología del súbdito de un Estado absoluto. En 1962 Jürgen Habermas describió el proceso mediante el cual la razón pública (originariamente razón de Estado) se había ido transformando en uso de la razón en la esfera pública (Habermas, 1981). La tarea de la democracia liberal era precisamente reforzar esa idea de una razón pública democrática, es decir, la razón que insta a construir la sociedad desde el diálogo y el acuerdo entre quienes se reconocen como interlocutores válidos. El libro de Habermas había sido brevemente precedido por otro del historiador Reinhart Koselleck en el que este último planteaba cómo la idea de un público formado por individuos autónomos – inicialmente concebida por el propio Estado absolutista como lo indiferente a la autoridad pública– se convirtió finalmente en una auténtica amenaza para el poder del Estado. En resumen, si Habermas insistía en que el ejercicio de la crítica –lejos de poner en peligro al poder democrático– era la única instancia que lo hacía posible, Koselleck desconfiaba de la distorsión que puede sufrir la razón pública en ese trajín de intereses, gustos y opiniones privadas (Koselleck, 1965).

La reconstrucción que hicieron Habermas y Koselleck ha sido retomada y modificada por otros más tarde. Las narrativas que ambos propusieron para explicar la emergencia del público moderno tenían demasiados sesgos de género, geográficos y religiosos. Otros estudios surgieron con intención de explicar mejor la dinámica que se establece entre “los” públicos y la democracia liberal.

Pero es obligado reconocer que tras el interés de ambos por el público latía una preocupación que muchos seguimos compartiendo. No se trata sólo de tener una idea general de la democracia sino también de la calidad de las democracias, una cuestión que tiene mucho que ver con esa otra idea de una resiliencia que supere el *ethos* de un Estado autoritario, una resiliencia que nos proteja de quienes se sirven del miedo, los bulos o las noticias falsas como un recurso más de la comunicación política.

Recordemos que en los años de la Guerra Fría había en el mundo muchas democracias que ahora podríamos considerar “iliberales” y que entonces se conocían como “populares”. Era preciso, pues, hallar un criterio que permitiese hablar de la calidad de las democracias. Habermas y Koselleck, cada uno a su modo, plantearon que la “crítica” era el núcleo y, al mismo tiempo, el aspecto más delicado de la calidad democrática. No es extraño que su trabajo tomase un nuevo impulso con la disolución de la Unión Soviética, un acontecimiento que fue retransmitido en directo y observado por una incipiente sociedad civil global. Esta sociedad civil global era impulsada por otra revolución que estaba teniendo lugar en el ámbito de las tecnologías de la comunicación en ese mismo momento. Es imposible exagerar la importancia de esas dos revoluciones pacíficas. Desde que el 12 de marzo de 1989 Tim Berners describiese el protocolo de transferencias de hipertextos que daría lugar a la primera *World Wide Web*, hemos dado un salto de gigantes desde las primeras 100 páginas web que había en el año 1993 hasta la cifra de 1.700 millones de la actualidad. Es curioso que internet naciese también como resultado del final de la Guerra Fría. En su origen era un proyecto militar para asegurar las comunicaciones entre distintos puntos de EEUU en caso de una disrupción de gran magnitud o ataque nuclear. Hoy en día es una herramienta imprescindible en nuestras vidas. Hubo quienes vislumbraron rápidamente los cambios que las nuevas tecnologías iban a introducir⁴². La mayoría lo hizo insistiendo en los aspectos positivos, es decir, en las posibilidades educativas, culturales y sociales de las tecnologías digitales. No fue hasta algún tiempo después cuando empezamos a pensar en sus problemas.

Un ejemplo muy importante de este cambio de actitud fue la publicación de *Republic.com* de Cass Sunstein (2002)⁴³. En este libro del que llegaría a ser director de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios del gobierno de Barack Obama se plantea por primera vez con luz meridiana

⁴² Pierre Lévy fue de los primeros en abordar desde la ética pública las nuevas tecnologías de la información con libros como *Les Technologies de l'intelligence* (1990), *Qu'est-ce que le virtuel?* (1995), *Cyberculture* (1997) o *Cyberdémocratie* (2002), traducidos ahora a un buen número de idiomas. Ver, también, Authier y Lévy, 1992.

⁴³ El libro tiene varias ediciones y el argumento ha sido desarrollado por el autor en otros muchos lugares. Una actualización del mismo puede verse en Sunstein, 2018.

que frente a las promesas iniciales de quienes habían dicho que las plataformas digitales eran espacios para el libre intercambio de ideas, sin cesura alguna y abiertos a todo tipo de posibilidades, la realidad que imponían las nuevas empresas tecnológicas era muy distinta. El modelo de negocio de estas empresas consiste en la recogida masiva de datos sobre nuestros gustos, hábitos y desplazamientos y en su venta a otras empresas, que se sirven a su vez de esta información para ofrecernos sus productos. En pocas palabras, lo que decía Sunstein en el año 2002 es que en lugar de aumentar nuestra libertad las nuevas empresas tecnológicas la estaban limitando. Las empresas que ofrecían servicios a la carta con contenidos de ocio como Amazon o televisiones por cable como la CNN, por ejemplo, anclan los perfiles de sus usuarios a determinados contenidos y esto hace que acaben recibiendo noticias de productos muy similares a los que ya consumen. Si ahora trasladamos esta pauta al consumo de noticias, lo que ocurre es que aquello que no nos gusta es tratado como contaminación.

En realidad, decía Sunstein, la gente prefiere consumir lo que conoce y rechaza todo lo desconocido, un sesgo que potencian las nuevas empresas tecnológicas. De este modo, bajo el pretexto de satisfacer nuestras preferencias nos van haciendo más intolerantes en una *infoesfera* poblada por redes sociales como Twitter, TikTok, Instagram y otras muchas plataformas donde los contenidos fundamentales son el humor y el sexo. Y lo peor es que quienes quieren ofrecer otros contenidos se dan de bruces con el sectarismo primero y la polarización después. Sunstein desplegó todo un vocabulario para explicar este proceso: la burbuja informativa, el público inerte, las cámaras de eco, la tribu digital, la espiral del silencio, etc⁴⁴. Lo que se proponía hacer Sunstein con este vocabulario era mostrar que la llamada “soberanía del consumidor” que defienden las empresas tecnológicas debilita en realidad la “soberanía del ciudadano”, esto es, la soberanía en que se sostiene la democracia y su frágil núcleo, que no es otro que la deliberación mediante el ejercicio de la crítica, o dicho con Habermas, el uso de la razón en la esfera pública (Sunstein, 2002, p. 6). Las preocupaciones de Sunstein se centran en esta última cuestión.

No podemos cuestionar las buenas intenciones de los jóvenes universitarios que a comienzos de los noventa se lanzaron a explorar las infinitas posibilidades que ofrecía internet. Pero, como dice el refranero, de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno. Unos soñaban con “una

⁴⁴ Algunas de estas expresiones habían sido acuñadas por otros autores años antes. Por ejemplo, en 1974 Elisabeth Nöell-Neumann desarrolló la idea de “la espiral del silencio” que ella definía como “ese temor al aislamiento (no sólo el temor que tiene el individuo de que lo aparten sino también la duda sobre su propia capacidad de juicio) [presente en] todos los procesos de opinión pública” (Nöell-Neumann 1991, 200). Basándose en este concepto concebía la opinión pública como una mezcla entre la capacidad de análisis individual y la presión conformista. Este argumento fue desarrollado por la propia autora más adelante en forma de libro con el mismo título.

bicicleta para la mente” (Steve Jobs), otros con “conectar el mundo” y crear “comunidades” (Mark Zuckerberg), y los más ambiciosos, con un mundo sin maldad, como los creadores de Google, Sergey Brin y Larry Page, para quienes la expresión *Don't Be Evil* era mucho más que un simple slogan. Se trataba de toda una declaración de intenciones y un compromiso de no utilizar los datos con fines malvados. Al principio esto incluía también la publicidad (Foroohar, 2019).

Cuando Zuckerberg decidió que Facebook saliese a Bolsa se dirigió a sus futuros accionistas mostrando su orgullo por hacer que la gente pudiese expresarse sin intermediarios ni censuras. Richard Costolo, por entonces CEO de Twitter, presentaba su red social como una gran Asamblea global y defendía ese mismo principio: permitir toda clase de opiniones sin censuras de ningún tipo. Ni que decir tiene que la tarea contraria parecía especialmente complicada cuando se publican millones de audios, textos, fotos y vídeos al día en ambas redes sociales. Como ha sido señalado después, estas redes no dudaron en apropiarse de un rol esencial para la democracia, el rol asociado al foro público (eg. Pérez-Soler 2017 y Peirano 2019)⁴⁵. Los políticos y los medios de comunicación contribuyeron decisivamente a ello. También podríamos preguntarnos si no había en ese repentino éxito de las redes sociales algo del culto a la adaptación y la precarización que promueve el credo neoliberal. Pues, después de todo, las nuevas tecnologías reducían enormemente el coste en la producción de las noticias. Presidentes como Obama primero y Trump después podían enviar sus *twitts* sin tener que convocar aparatosas ruedas de prensa. Y las televisiones podían obtener noticias sin desplazar a sus periodistas al lugar de los hechos. La Primavera Árabe y el movimiento Occupy Wall Street demostraron el éxito del nuevo y acelerado modelo informativo. Digamos que ese fue su momento dulce.

Pero pronto llegaron los problemas. Las redes se llenaron de odio y desinformación. Si las empresas tecnológicas se habían mostrado inicialmente reticentes a moderar sus contenidos —a pesar de que siempre lo habían hecho de una manera u otra a la hora de proteger sus propios intereses comerciales—, su actitud cambió tras las elecciones presidenciales de 2016 en EEUU. Entonces se las acusó de no haber hecho nada para contener la difusión de bulos y la manipulación. Se habló de injerencia por parte de potencias extranjeras, se las señaló como responsables de la creciente polarización y se denunció la falta de transparencia y la degradación del debate en las redes. Fue el año de las *fake news* y la posverdad. De pronto las redes dejaron de ser vistas como una herramienta

⁴⁵ Dos libros en castellano que inciden en mostrar las posibilidades y límites de las redes sociales para la libertad de expresión.

privilegiada para el debate y aparecían plagadas de toxicidad. Algunas se avinieron a moderar sus contenidos, creando comités de expertos y consultores, bloqueando a quienes incitaban al odio o difundían noticias falsas, entre otros al mismísimo presidente de los EEUU, en un giro dramático de los acontecimientos que se saldó con el asalto al Capitolio en enero de 2021. La verdad es que esto tampoco gustó del todo a quienes estaban en contra. Algunos se preguntaron después qué hubiera pasado si esas mismas empresas hubieran decidido no bloquear esas cuentas en Facebook y Twitter. Ceder la iniciativa sobre el debate público a las empresas privadas tiene un coste. ¿No estaremos otorgándoles de nuevo un papel que no les corresponde, renunciando con ello al núcleo de la democracia?

En resumen, en este tiempo hemos aprendido que las redes sociales no son la panacea, que son muy capaces de ignorar el daño al consumidor para proteger su cuenta de beneficios; nos hemos percatado de los riesgos que entraña vivir en el mundo de las “No-cosas”, como afirma el filósofo Byung-Chul Han, buscando torpemente ser felices, sin descanso, sin redención y sin un anclaje a los objetos reales (Han, 2021). La ventaja, quizá, es que ahora muchos han empezado a desconfiar de las buenas intenciones de quienes gestionan un negocio centrado en hacer crecer los ingresos, aunque sea mediante el tráfico que generan las noticias falsas y las teorías de la conspiración. Son muchos los que han empezado a advertir que “[l]a democracia liberal no puede seguir siendo tutelada, y amenazada, por una soberanía tecnológica que opera con absoluta independencia de la política” (Lasalle, 2021, p. 187). Es cierto que las plataformas deberán autorregularse en el futuro, como lo hacen otras muchas empresas de la información; pero urge someter a la democracia la soberanía digital de las corporaciones tecnológicas. Los gobiernos deberán exigir cambios en sus diseños, y estas corporaciones no pueden seguir amparándose en la excusa de que son un mero canal para el desarrollo de la libertad personal y la economía colaborativa. Aun así, también hemos sido testigos del impacto positivo que tienen las redes en campañas como Black Lives Matter, Fridays for Future y el Me Too. Las nuevas tecnologías de la información dan voz a gente que no podría hacerse oír por otros medios. Por tanto, no todo es cuestión de regulación. Los públicos deberán velar por los contenidos que contribuyen a difundir, aislando el irracionalismo que –no podía ser de otro modo– también opera en las redes. En definitiva, el enfoque de la resiliencia cobra especial sentido aquí. No se trata de añorar el pasado, rechazando el progreso y la técnica, sino de aprender a relacionarnos con nuestro entorno y alcanzar una cierta serenidad.

Ha llegado el momento de preguntarse en qué medida la resiliencia del público puede contribuir a decidir qué vale la pena y qué no sin otro tipo de intermediarios, sin esa minoría selecta que nos guíe, como en su momento lo hicieron los intelectuales burgueses o la *intelligentsia* de los partidos comunistas. El tema tiene un largo pedigrí. Platón en *La República* insistió en que no se puede confiar en la opinión del pueblo porque ahí no hay más que inestabilidad e incertidumbre. Walter Lippman escribió dos libros tras la Primera Guerra Mundial, *The Public Opinion* (1922) y *The Phantom Public* (1925), reclamando que los expertos fuesen los nuevos reyes-filósofos capaces de dirigir a sus respectivas audiencias hacia una nueva república neoplatónica de paz y sabiduría, y John Dewey le respondió en una de sus últimas obras, *The Public and Its Problems* (1927), que los problemas de la democracia solo se resuelven con más democracia. De un modo similar, Habermas respondería a Koselleck que el ejercicio de la crítica –el uso de la razón en la esfera pública– es la única base para abordar los efectos indeseados de esta crítica en una sociedad democrática. Sunstein, como hemos visto, recupera el tema en su reflexión sobre la República digital. De un lado insiste en la importancia del papel de los expertos y la acción legislativa como intermediarios del bien común y del otro en que la auténtica decisión democrática ha de tener un cierto grado de incertidumbre. La calidad democrática depende tanto de la calidad de la información como del grado de incertidumbre que comportan todas las decisiones. Si sabemos de ante mano cuál será el resultado, entonces no es una decisión democrática. De ahí la necesidad para la democracia de fortalecer sus públicos, como diría un teórico de la seguridad como Omand.

Los problemas derivados del gobierno de la opinión pública solo se pueden resolver reforzando la calidad democrática. En este momento, los retos que plantea la transformación digital de la sociedad apuntan en dos direcciones: una es la regulación, y la otra la incertidumbre. Sobre la primera cuestión la pregunta no es si hay que regular o no, sino más bien qué tipo de regulación hay que hacer en cada caso. La irrupción de las nuevas tecnologías no puede traducirse en un retroceso de los derechos y libertades (Zuboff 2020). Por supuesto, no es lo mismo una tecnología que sirve para predecir la cesta de la compra que otra que sirve para el reconocimiento, la vigilancia o el espionaje. En este terreno se han hecho progresos, especialmente en la UE, con la creación del Grupo de Expertos sobre Inteligencia Artificial, el Reglamento General de Protección de Datos y la Carta de Derechos Digitales, y sería deseable que estos avances se trasladasen a otros lugares, haciendo valer el principio de no territorialidad de esta legislación y la protección de los derechos humanos internacionales. En Europa todavía estamos pendientes de una Ley de Servicios Digitales, que fije la

responsabilidad de las empresas, y una Ley de Mercados Digitales, que facilite la libre competencia. Pero ninguna legislación puede hacer que los dilemas desaparezcan. Aquí nos encontramos con la segunda cuestión: la incertidumbre. La experiencia democrática nos dice que será necesario desarrollar una aproximación crítica a los procesos automáticos mediante los cuales se toman decisiones en los campos de las nuevas tecnologías, especialmente en aquellos casos que pueden poner en cuestión los valores democráticos (Eubanks, 2021). Y esta aproximación no puede fijarse de antemano. La aproximación crítica depende de las fortalezas del público. Es a través de la ética pública como deberemos abordar los problemas a medida que se van presentando, desde la manipulación genética y la robótica a la economía y la inteligencia artificial (Liautaud, 2021). Por tanto, la calidad de la democracia depende más que nunca de esas fortalezas, y, por consiguiente, los estados harían muy bien reforzándolas. De lo contrario, el Behemoth tecnológico, amparado en la supuesta defensa de los intereses y las opiniones privadas, acabarán siendo un peligroso rival de la razón pública, algo que ya intuía Koselleck siguiendo a Hobbes. No debemos olvidar que, hoy por hoy, las empresas tecnológicas, y no solo en el campo de la información sino también en el de la salud, la seguridad y la economía, poseen una información más amplia y en la práctica ejercen un control más efectivo de sus clientes que cualquier Estado democrático.

4. Conclusiones

Llegamos así al final de este modesto trabajo que gira en torno a la relación entre ética y resiliencia. En realidad, ambas nociones están conectadas con una tradición que se remonta a la obra de Tocqueville. Como he recordado en otro lugar, Tocqueville fue un aristócrata que comenzó observando la experiencia americana con cierto desdén y terminó ofreciéndonos la mejor guía para entender qué es la resiliencia democrática (Hernández Losada, 2020, p. 273). Según él, los americanos se habían percatado de que no servía de nada tratar de sujetar sus decisiones a un determinado tipo de valores políticos globales. Lo que servía en Europa era un estorbo en América. La democracia aparecía ante sus ojos como una sociedad en construcción, agitada por un movimiento continuo. En realidad, la genialidad de Tocqueville estuvo en darle la vuelta al argumento platónico y mostrar que en el movimiento y la incertidumbre estaba la fuerza misma de la política democrática. La democracia no podía proporcionarnos nada parecido al gobierno perfecto, nada que sirviese como antídoto ante la incertidumbre; pero sí era capaz de ofrecer, como se veía después a lo largo de historia, algo que ningún otro tipo de gobierno había tratado de ofrecer hasta entonces, una disposición constante para aprender y rectificar a partir de las propias limitaciones y los propios errores (cfr. Runciman, 2018, 1-34).

Esa misma disposición es la que tratan de revivir los teóricos de la resiliencia. En un momento en que los cambios tecnológicos apuntan a una transformación sin precedentes del planeta, la especie y nuestro modo de vida, los estudios sobre la resiliencia pueden contribuir a reactivar una ética pública no dogmática. Por tanto, si no queremos que la resiliencia sea un nuevo discurso dirigido a atemorizar al sujeto precario con un escenario de catástrofes, como alertaban Evans y Reid, tenemos que pensarla como la interiorización de las reglas de conducta que impone la misma idea democrático-igualitaria al proceso por el cual esos riesgos van cambiando a medida que nos enfrentamos a ellos. Porque aunque la idea democrático-igualitaria no sea reversible –como dice Fukuyama–, todos sabemos que sus avances sí lo son. Una cultura de la resiliencia democrática sería aquella en que disfrutar de seguridad jurídica, elegir a nuestros representantes, cambiar de gobierno, acceder al mercado laboral, disponer de servicios públicos que garanticen una existencia digna, disfrutar de las oportunidades para la formación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida sin discriminación alguna por razones de origen, género, sexo o religión debería poder concebirse como parte de una simple rutina moral. Si los avances en la historia de la democracia se han logrado gracias a la suma de los esfuerzos individuales, su consolidación es tarea de la ética pública.

Los nuevos teóricos de la resiliencia nos convocan a reinventar la democracia ejerciendo un conjunto de virtudes olvidadas: la fortaleza, la constancia, la serenidad, la confianza, la solidaridad y el deber ciudadano. Aunque no lo sepan, estas son las virtudes de la ética pública. La clave del éxito, como sabían los clásicos de la filosofía, está en que las cosas van mejor cuando los mecanismos de adaptación, revisión, participación y control forman parte del *ethos* comunitario. Por eso estos teóricos de la resiliencia necesitan integrar la perspectiva de la ética en sus trabajos. Del mismo modo, los filósofos morales no pueden hacer de menos a quienes, desde la ecología, la geografía o la teoría política redescubren ahora estas antiguas virtudes. Por eso hablamos de una resiliencia que dejando atrás el monopolio de la razón pública aborde los problemas del mundo haciendo uso de la razón en el mundo. Esta resiliencia es especialmente necesaria, como he tratado de mostrar aquí, a la hora de abordar los retos que plantea la revolución digital en el terreno de la opinión pública. Un concepto clave para la democracia. De ahí mi apelación a eso que he llamado resiliencia democrática. Pues, en definitiva, como han sostenido entre otros autores Tocqueville, Dewey, Habermas y Sunstein, los problemas de la democracia sólo se pueden resolver con más y mejor democracia.

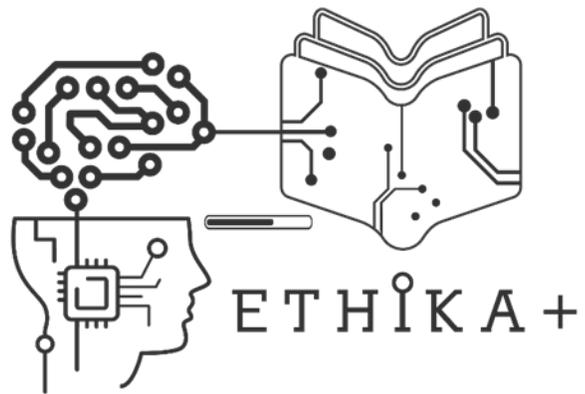
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Authier, M. y Lévy, P. (1992). *Les Arbres de connaissances*. La Découverte.
- Calhoun, C. (Ed.) (1992). *Habermas and the Public Sphere*. Harvard University Press.
- Chandler, D. (2013). Editorial. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1(1), 1-2.
- Chandler, D. (2014). *Resilience. The Governance of Complexity*. Routledge.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. Ohio University Press. (Hay trad. cast. en Editorial Morata).
- Eubanks, V. (2021). *La automatización de la desigualdad*. Capitán Swing.
- Evans, B. y Reid, J. (2014). *Resilient Life. The Art of Living Dangerously*. Polity.
- Folke, C. y Gunderson, L. (2004). Challenging Complexities of Change -The First Issue of Ecology and Society. *Ecology & Society*, 9(1), 19.
- Foroohar, R. (2019). *Don't Be Evil. The Case Against Big Tech*. Allen Lane.
- Fukuyama, F. (1992) *The End of History and the Last Man*. The Free Press.
- Fukuyama, F. (2015). ¿El final de la historia?. En F. Fukuyama, *¿El final de la historia? y otros ensayos*. Alianza Editorial (primera edición en inglés 1989).
- Gray, J. (2003). *Al Qaeda. What it Means to be Modern*. Faber & Faber.
- Gobierno de España (27 de abril del 2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gili (primera edición en alemán 1962).
- Han, B-C. (2021). *No-cosas. Quiebras del mundo de hoy*. Taurus.
- Hernández Losada, J. M. (2016). El nuevo y el viejo imperialismo liberal. En I. González, V. Méndez y L. Pla (eds.), *La voluntad de coherencia* (pp. 125-134). Horsori.
- Hernández Losada, J. M. (2020). Europa, América y el miedo. En busca de la resiliencia democrática. En F. Colom (coord.), *Paisajes del pensar* (pp. 253-276). Universidad de Deusto.
- Holling, C. S. (1996). Engineering Resilience versus Ecological Resilience. En L. Gunderson, C.R. Allen y C. S. Holling (eds.), *Foundations of Ecological Resilience* (pp. 51-66). Island Press.
- Hornborg, A. (2013). Revelations of Resilience: From the Ideological Disarmament of Disaster to the Revolutionary Implications of (P)anarchy. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1(2), 116-129.
- Koselleck, R. (1965). *Crítica y crisis del mundo burgués*. Rialp (primera edición en alemán 1959).
- Krastev, I. y Holmes, S. (2019) *La luz que se apaga. Cómo Occidente ganó la Guerra Fría pero perdió la paz*. Debate.

- Lacy, M. J. y Wilkin, P. (eds.) (2005). *Global Publics in the Information Age*. Manchester University Press.
- Lasalle, J. M. (2021). *El liberalismo herido*. Arpa.
- Levitsky, S y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Lévy, P. (1990). *Les Technologies de l'intelligence*. La Découverte.
- Lévy, P. (1995). *Qu'est-ce que le virtuel?* La Découverte.
- Lévy, P. (1997). *Cyberculture*. Odile Jacob.
- Lévy, P. (2002). *Cyberdémocratie*. Odile Jacob.
- Liautaud, S. (2021). *The Power of Ethics. How to Make Good Choices in a Complicated World*. Simon & Schuster.
- Lippman, W. (1922). *The Public Opinion*. Harcourt, Brace & Co. (Hay trad. cast. en Editorial Cuadernos de Langre).
- Lippman, W. (1925). *The Phantom Public*. Routledge.
- Nelson, S. H. (2014). Resilience and the Neoliberal Counter-revolution: From Ecologies of Control to Production of the Common. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 2(1), 1-17.
- Nöell-Neuman, E. (1991). La espiral del silencio. En D. Wolton y J. M. Ferri (eds.), *El nuevo espacio público* (pp. 200-210). Gedisa.
- Nussbaum, M. (2019). *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*. Paidós.
- Oestreich, G. (1982). *Neostocism and Early Modern State*. Cambridge University Press.
- Omand, D. (2010). *Securing the State*. Hurst & Co.
- Peirano, M. (2019). *El enemigo conoce el sistema*. Debate.
- Pérez-Soler, S. (2017). *Periodismo y redes sociales*. OUC.
- Reid, J. (2012). The Disastrous and Politically Debased Neoliberal Subject of Resilience. *Development Dialogue*, 58(1), 67-79.
- Rosanvallón, P. (2020). *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica*. Galaxia Gutenberg.
- Runciman, D. (2019). *Así termina la democracia*. Paidós.
- Runciman, D. (2018). *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present* (ed. revisada). Princeton.

- Southwick, S. M., & Charney, D. S. (2012). *Resilience: The Science of Mastering Life's Greatest Challenges*. Cambridge University Press.
- Sunstein, C. (2002). *Republic.com*. Princeton University Press.
- Sunstein, C. (2018). *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton University Press.
- USAID (2012). *Building Resilience to Recurrent Crisis: USAID Policy and Program Guidance*. Washington, D. C., diciembre de 2012.
- Walker, B. y Salt, D. (2006). *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*. Island Press.
- Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia. Lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO



RESEÑAS

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

“El experimento democrático: Reflexiones sobre teoría política y ética cívica”

Gonzalo Gamio Gehri

Nicole Oré Kovacs

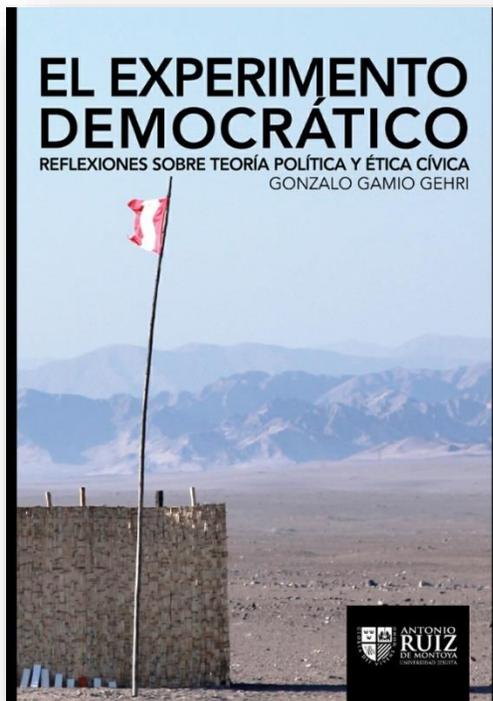
Licenciada en Psicología

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, n.orekovacs@gmail.com

Universidad Antonio Ruiz de Montoya

Perú, 2020, 158 pp.

ISBN: 978-612-4102-53-0



Cuando pensábamos que habíamos conseguido cierto margen de equilibrio ético-político en nuestra sociedad, la naturaleza nos recordó una vez más que nuestro mundo se edifica sobre la contingencia y la incertidumbre. La pandemia por COVID-19 y los estallidos sociales en diversos países de América Latina son evidencia de una amplia variedad de conflictos -políticos, sociales, sanitarios- que demandan ser resueltos en el espacio público. El Perú no es ajeno a estas circunstancias. Habiendo cumplido doscientos años como República, celebra su bicentenario con una sociedad escindida en dos facciones políticas radicalmente opuestas, caldos de cultivo del más nefasto integrista ideológico. En *El experimento democrático*, Gamio predice acertadamente la emergencia de ‘ofertas autoritarias’ que son

sumamente convincentes para un sector de la población que aun cree en la ‘mano dura’ como solución



frente a la inseguridad y desconfianza que imperan en el sistema político peruano. En esta situación, la extrema derecha y extrema izquierda peruanas comparten una “concepción autoritaria del poder político” (p. 79) que socava los cimientos de una genuina democracia liberal.

En virtud de estas circunstancias, Gamio nos exhorta a reconocernos situados en el abismo en el que impera el conflicto y nos recomienda asumir una postura crítica y vigilante. Para el autor, la experiencia del conflicto y la disposición a participar en él son vitales para desarrollar la capacidad de discernimiento y el carácter. Se trata, por tanto, de un llamado a ejercer la ciudadanía en lo cotidiano. Ello requiere de un compromiso auténtico con la edificación de un aparato político democrático y liberal que exige de nuestra participación activa en la esfera pública. De ahí que una democracia liberal sólida requiera de “(...) estructuras sociales justas e instituciones políticas fuertes, pero también exige el compromiso irrestricto con la cultura de la deliberación como expresión de la intervención de los ciudadanos en la vida pública” (p.5).

Como puede observarse, este libro apuesta por el liberalismo político como una doctrina fundada en el reconocimiento de los ciudadanos como agentes libres e iguales. Sin embargo, este modelo de liberalismo dista mucho de su común identificación con la doctrina del mercado, con la acción de un capitalismo salvaje que pretende tiranizar a todas las esferas de la vida. De hecho, Gamio subraya las graves consecuencias de la intromisión de la lógica del mercado en las instituciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la Universidad como institución que forja el sentido democrático de ciudadanía activa a través de la formación en pensamiento crítico. Más bien, el filósofo presenta un liberalismo que defiende los derechos civiles y que se funda en el derecho a la participación como principal mecanismo para construir una democracia sólida a través de la deliberación cívica. En un sistema político liberal, “la legitimidad del poder constituido debe residir en el consentimiento de los ciudadanos comprendidos como titulares de derecho y como actores políticos” (p. 124). Así concebidos, los ciudadanos son agentes que actúan políticamente a través del autogobierno.

Los dieciséis ensayos que componen este libro exploran y evalúan críticamente los principales conflictos aún vigentes en la realidad social y política peruana. La corrupción, el integrismo religioso e ideológico, el terrorismo, el repliegue de los ciudadanos hacia la vida privada, el deterioro y rechazo al trabajo de las ideas en el espacio público se establecen como fenómenos que experimentamos de primera mano y que exigen de nosotros una respuesta. Ciertamente, esta compleja imagen del contexto

práctico peruano deja entrever la necesidad de recuperar el ejercicio de una ciudadanía atenta y responsable para defender a la democracia.

La pregunta: ¿Cómo ejercer la ciudadanía en una democracia liberal? se mantiene presente en cada uno de los ensayos y se responde siempre en clave fenomenológico-hermenéutica y pragmatista. Si tuviésemos que describir la lógica que articula los argumentos de cada ensayo en relación con la trama general del libro, diríamos que se hace evidente un primer argumento en el que el Gamio realiza una enérgica defensa de la deliberación como actividad fundamental de la acción política. Para el autor, la deliberación es la actividad por excelencia de la razón práctica (*noús praktikós*), a través de la cual evaluamos críticamente los cursos de acción y los modos de vida que nos permiten edificar una vida plena en el ámbito público y el privado. Es a través de la deliberación que devenimos *agentes*, es decir, seres capaces de elegir y justificar las acciones que juzgamos correctas y que les otorgan sentido a nuestras vidas. En este horizonte de reflexión ética, la agencia política se establece como la disposición a actuar junto con otros en el espacio público a través de un intercambio dialógico de argumentos. Los escenarios de este tipo de agencia pueden ubicarse, por una parte, en el Estado y los partidos políticos. Por otra, en las organizaciones de la sociedad civil (universidades, sindicatos, iglesias, colegios profesionales, entre otros). Para ejercitarla, es necesaria la voluntad explícita de participar en el espacio público “formulando argumentos que fortalezcan una cultura ética en la sociedad, generando políticas de vigilancia y denunciando con coraje, lucidez e información las faltas a la probidad y a la transparencia de las instituciones privadas y públicas” (p. 29).

La capacidad de *agencia* es fundamental para toda ética cívica, y se desarrolla a partir de lo que Gamio denomina *pedagogía deliberativa*. Para el filósofo, la práctica de la deliberación requiere de un tipo de educación que dista mucho de la clásica ‘educación en valores’ que pretende establecer dogmáticamente un catálogo de valores como brújula moral. En concreto, la pedagogía deliberativa se fundamenta en un modelo educativo que forma el intelecto y la actitud para ejercitar la razón práctica en situaciones de conflicto práctico. Este tipo de situaciones exigen que elijamos, no sólo entre el bien y el mal, sino también entre el bien y el bien o el mal y el mal. Ellas demandan que justifiquemos argumentativamente tales elecciones. Por lo tanto, el desarrollo de la agencia es tarea de la pedagogía deliberativa, centrada en el discernimiento, el diálogo y la asunción de una espíritu crítico frente a la diversidad de formas de pensar y de actuar. Este tipo de pedagogía centra su atención en el ejercicio de la agencia en el espacio público como escenario de debate, el cual nos enfrenta, muchas veces, a puntos de vista radicalmente distintos a los nuestros.

El debate público es fundamental para el desarrollo de la democracia liberal. Sin embargo, encontrarnos con las opiniones, creencias y perspectivas contrarias a las nuestras puede ser especialmente difícil de admitir. Muchos prefieren evitar el debate y afirmar su posición como la mejor explicación u opción posible, inhibiendo toda posibilidad de diálogo. No obstante, el ejercicio de la agencia política demanda el reconocimiento de nuestros interlocutores y de la profundidad de sus argumentos, los cuales pueden ser incluso “más sólidos y perspicaces que los nuestros” (p.8). Por lo tanto, Gamio nos indica que para ejercitar la política es necesario que nos habituemos a revisar críticamente nuestras ideas. De ahí que el *falibilismo pragmático* se constituya como el modo por excelencia para encarar el debate público. A través del ejercicio de este hábito, el agente se reconoce como capaz de defender su punto de vista con argumentos y también admite que, de quedarse sin razones, puede abandonar su perspectiva inicial y cambiarla. De acuerdo con el filósofo, esto implica que admitamos la posibilidad de estar equivocados, manteniendo a raya a los dogmatismos.

El segundo argumento del libro se sitúa precisamente en el proceso de violencia que sucedió en el Perú durante los años 1980 y 2000 desencadenado por el Partido Comunista del Perú, ‘Sendero Luminoso’, organización que declaró una supuesta “guerra popular” contra el Estado peruano en 1980. Gamio subraya con especial énfasis el rol de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en el esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto armado interno. La CVR asumió la tarea de reconstruir públicamente la memoria histórica para establecer las responsabilidades de todos los protagonistas del conflicto, identificar a las víctimas y plantear un Plan Integral de Reparaciones para promover un proceso de reconciliación social. De acuerdo con Gamio, el punto central del trabajo de la CVR radica en la *recuperación de la memoria* como un “esfuerzo ético y político de gran importancia en el que se ponen en juego los cimientos mismos de la democracia” (p. 45). De esta manera, la verdad que se revela a través de la recuperación de la memoria es condición fundamental para los procesos de justicia transicional y para la transformación de la sociedad. En concreto, la reconstrucción pública de la memoria es una tarea que requiere de deliberación cívica (p.50), pues se trata de una reflexión crítica y conjunta acerca de lo que es significativo recordar como fuente de aprendizaje moral para las personas y la sociedad.

El tercer argumento que atraviesa el texto se aloja en el vínculo entre la *laicidad* y el *sentido profético* en las democracias liberales. Al respecto, Gamio explora los rasgos distintivos del Estado liberal laico como entidad política neutral en materia de religión y cosmovisión. En este sentido, el Estado laico protege la libertad religiosa y de conciencia de sus ciudadanos. No obstante, en la

reflexión acerca de la justicia, Gamio examina la tradición religiosa judeocristiana y recupera de ella el *sentido profético* como un cambio de perspectiva que nos exige centrar la atención en los débiles, en las víctimas de los actos injustos. Gamio nos indica que la profecía, al concebir la historia desde su reverso (i.e. desde la perspectiva de las víctimas) nos exige explicitar cualquier tipo de injusticias. En otros términos, para ejercitar el sentido profético es necesario cultivar la virtud de la *parrhesía* como “disposición a hablar con libertad y coraje acerca de la injusticia ante una audiencia hostil” (p. 127). La profecía en las democracias liberales persigue la *metánoia* como transformación de nuestros modos de pensar y sentir a través de la disposición a hablar acerca de lo justo y verdadero en circunstancias adversas. Por ende, la profecía así entendida es una disposición ética que buenamente puede desarrollarse en espacios seculares y enriquecer la acción cívica.

El experimento democrático es una metáfora que nos invita a explorar y examinar la experiencia democrática del Perú. Para realizar este examen es necesario reconocernos como *agentes* encarnados en la práctica y asiduos defensores de la democracia que tanto nos ha costado construir. Por ello, las reflexiones ético-políticas del filósofo revelan los conflictos implícitos en nuestras experiencias cotidianas, conflictos que debemos enfrentar como ciudadanos críticos, solidarios, empáticos y responsables. Este libro ofrece herramientas de reflexión útiles para pensarnos como ciudadanos y enfrentar los conflictos e injusticias. Al interpelar nuestro descuido frente a los asuntos públicos, nos advierte que: “sin participación ciudadana en la *res pública*, todo proyecto democrático permanece inconcluso” (p. 155). Consideremos a esta advertencia como una invitación a actuar como ciudadanos.

“Lecciones aristotélicas para una ética en la administración pública”

Edgar Espinal

Diego Ticchione Sáez

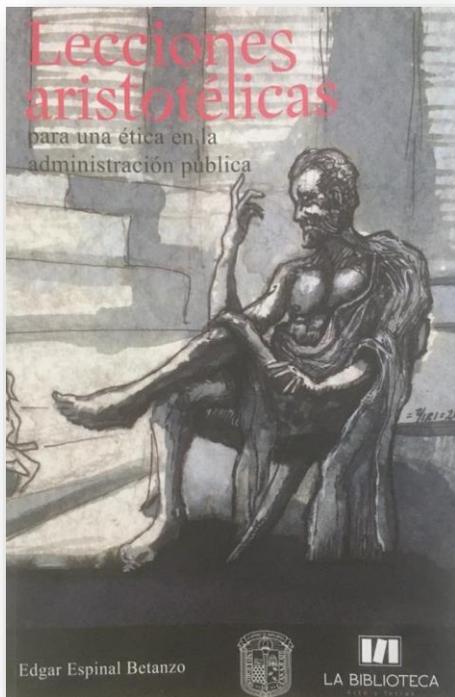
Licenciado en Filosofía

Universidad de Chile, diego.ticchione@ug.uchile.cl

Editorial: La Biblioteca

México, 2021, pp. 118.

ISBN: 978-607-8733-22-4



¿Puede la filosofía tener un rendimiento práctico, particularmente en lo que es la administración de los Estados? De ser ese el caso, ¿por qué consideraciones optar, y según qué criterios? La posición de Edgar Espinal puede resultarnos valiosa para estas preguntas. En efecto, el autor de *Lecciones aristotélicas para una ética en la administración pública* considera que si el manejo de los asuntos públicos — sin importar los ámbitos en los que estos se manifiestan — depende en última instancia de los agentes estatales, entonces un foco por atender para la resolución de las interrogantes planteadas es el de la ética o el comportamiento moral de dichos operarios, pues ¿a partir de qué otro ámbito puede explicarse el dato básico de la actual corrupción de los Estados? Es

más, ¿desde dónde puede atisbarse una posibilidad real de excelencia o virtuosidad en los Estados, una forma de que las tareas estatales se lleven bien a cabo, si no es considerando que son las personas que trabajan en el sector público de quienes depende que exista una buena administración?



Tal como prelude el título del texto de Espinal, la premisa anterior arranca de una apropiación de diversas tesis formuladas por Aristóteles, hallables particularmente en la *Ética Nicomáquea* y en la *Política*. De este modo, y en conjunción con variadas lecturas de pensadores que se apropian del pensamiento aristotélico, el escritor propone que todo agente estatal debería, para un pleno y correcto ejercicio del cargo que acomete, ser educado en ética, y con ello, incorporar la virtud de la prudencia.

Ahora bien, la educación por la que apuesta Espinal no refiere a una simple transmisión de tesis de diversos filósofos en lo que respecta al buen comportamiento, pues tomar una forma tal de educación como condición suficiente para el correcto desempeño de la administración pública supone que el humano es un animal completamente racional, o mejor dicho, carente de pasiones, cuando, sin embargo, serían estas, en última instancia, las motivadoras de acciones reprochables que pueden desembocar en la bien conocida corrupción de los Estados. Ciertamente, ¿qué puede motivar a un agente estatal a malversar fondos, obliterar información valiosa, atender con desdén a distintos ciudadanos, entre otras cosas, si no es una pasividad con respecto a las consecuencias de sus ambiciones, de su cansancio, de su malhumor, etc.?

A partir de lo anterior queda consignado, por tanto, que una correcta educación para los agentes estatales debe poner como foco de atención las pasiones humanas, y lo que debe hacer con ellas es organizarlas. Claro es el enfoque aristotélico que Espinal recupera para el tratamiento de este asunto, pues a lo que se apela en este punto no es nada menos que a la posibilidad de establecer hábitos que, por un lado, permitan un discernimiento de las consecuencias de las acciones mismas, y, por otro, generen placer como resultado de la ejecución de buenas acciones. Aun con todo, surgen aquí inmediatamente una serie de preguntas: ¿qué se quiere decir con organizar? ¿cómo se vuelve posible una organización de las pasiones? Y la más importante, ¿cómo debe estar orientada esta organización a la hora de hablar de agentes del Estado?

Sin duda la interpretación que el pensador mexicano realiza de Aristóteles otorga las respuestas. En primer lugar, Espinal toma en consideración que para Aristóteles el humano se constituye siempre a partir de su sociedad — el ermitaño solo es posible si hay una sociedad de la que se desprende —, de manera que los valores determinantes de lo bueno y lo malo provienen de ella y son aprendidos desde y por ella. Visto así el asunto, parece ser que es desde los mismos habitantes de la sociedad que una serie de hábitos van incorporándose, y bien lo retrata Espinal cuando establece que, así como a un niño se le educa en buenas acciones por medio de recompensas al ser ellas

realizadas, a un adulto puede educársele también bajo el mismo esquema. De esta forma, la tendencia hacia el placer y la evitación del dolor puede ser reorientada por medio del establecimiento de placeres consecuentes con acciones virtuosas.

Si bien el autor de las *Lecciones* no nos otorga ninguna pista de los medios más adecuados para lograr una educación dirigida a los actuales agentes estatales, sí se desprende de su argumentación que una de las condiciones para que la administración pública logre una virtuosidad en sus prácticas es que sus agentes reciban una educación — o entrenamiento, podríamos decir — en ética antes de convertirse en administradores públicos, y, asimismo, se desprende que las exigencias implicadas en la selección de estos debe tener como eje primordial una evaluación de su comportamiento en determinadas situaciones, las cuales, como podrá advertirse, deben tensar los esquemas valóricos de los agentes, tal como ocurre cotidianamente en distintas situaciones tanto dentro como fuera de los asuntos públicos, para así determinar si el posible agente dispone de las capacidades necesarias para no caer en vicios durante su trabajo.

Por lo pronto, y en respuesta a la última pregunta elaborada más arriba, claro es que las pasiones deben estar organizadas con arreglo a la prudencia. En efecto, Espinal nos propone considerar que la prudencia, en cuanto virtud alcanzable y actualizable solo por medio del hábito — y con ello, solo por medio de acciones —, es la meta o el eje hacia el cual debe tender la educación en ética de quienes opten por la administración pública. El argumento esgrimido en el texto es bastante interesante: si tenemos en consideración que la prudencia consiste en comportar una moderación frente a cualquier circunstancia y acción, y que con ello esta acción — sea cual sea — siempre resulta premeditada, y en ese sentido, producida mediante una deliberación, entonces ese mismo acto de deliberar esclarece las consecuencias de una determinada acción, pensada esta siempre como acción frente a una situación puntual — y no al revés —. Se sigue de ello, entonces, que en cuanto la administración pública debe siempre aspirar a la excelencia, la prudencia es la condición de posibilidad de dicha excelencia.

Lecciones aristotélicas para una ética en la administración pública nos invita, visto lo visto, a pensar en una posibilidad de mejoría de los Estados no atendiendo a una corrección de los vacíos que el mismo Estado deja como libertad de acción para sus agentes, sino atendiendo al reforzamiento de un comportamiento moral adecuado, afín, a la finalidad misma del Estado, la cual será siempre, según Espinal, la felicidad de la sociedad en la cual se inscribe.

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

“The Tyranny of Merit: What’s Become of the Common Good”

Michael Sandel

Oscar Morales Bravo

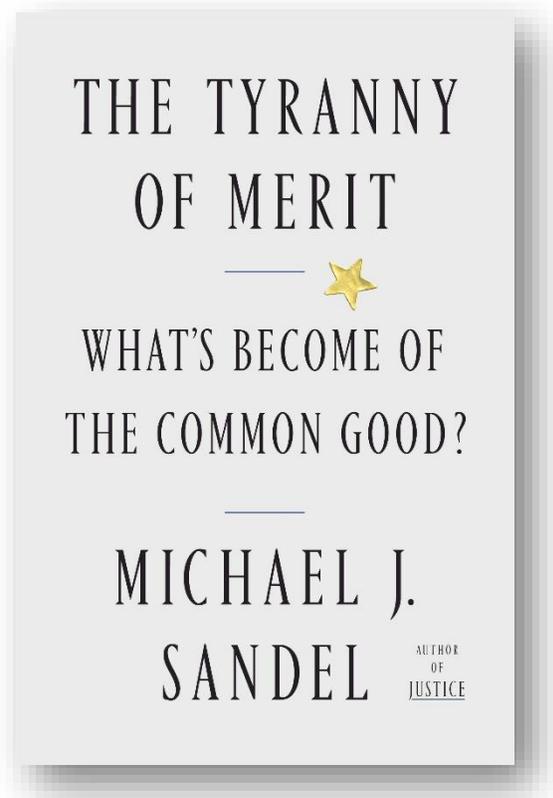
Estudiante de Licenciatura en Filosofía

Universidad de Chile, moralesbravo58@outlook.com

Farrar, Straus and Giroux

2020, 288 p.

ISBN-13: 9780374289980



Durante las últimas décadas se ha vuelto común la creencia de que, sin importar las condiciones materiales de nuestra procedencia, si trabajamos duro y cumplimos con las normas de convivencia social, podremos obtener todas las oportunidades para ascender en la escala social. En vista de los méritos y aptitudes que la naturaleza nos ha conferido, sin ninguna diferencia, todos tienen las mismas oportunidades para triunfar en la lucha por ascender en la sociedad. Sin embargo, esta premisa se reviste de una serie de alcances políticos y morales, que ha desencadenado el surgimiento de conflictos como el Brexit, la política de Trump y la revuelta populista que hoy enfrentamos. Michel Sandel en *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* nos invita a reflexionar sobre la división política y moral que



ha dejado la retórica del ascenso social, particularmente en el contexto de la polarización que Europa y Estados Unidos han experimentado desde la instalación de los gobiernos conservadores de 1980 hasta el presente.

El presente libro reseñado es una visión crítica de la sociedad contemporánea, nos invita elocuentemente a reflexionar sobre los desafíos políticos y morales que debemos enfrentar de cara al futuro. El trabajo de Michel Sandel hace resurgir la discusión en torno al bien común, nos convierte en partícipes de una reflexión que convoca a todos en una gestión por replantearnos el rol que nuestras instituciones fundamentales y que todos como ciudadanos debemos cumplir. Este libro más allá de que sea escrito en el contexto occidentalista, permite a sus lectores profundizar en un tema que será la pauta de las décadas venideras en todo el mundo.

La creciente obsesión por el ascenso social tiene su origen en el aumento de la desigualdad experimentada en las últimas décadas. Cada vez la brecha entre titulados universitarios y no titulados es más ancha; la universidad, la máquina seleccionadora de la meritocrática por excelencia, se ha vuelto mucho más importante, y no solo eso, también la calidad de los centros de estudios se ha vuelto crucial a la hora de escoger uno. La adquisición de un título en una universidad de renombre hoy es vista como el principal medio para quienes aspiran al ascenso social, y la posibilidad más sólida para aquellos que quieren mantenerse en una posición privilegiada. En la sociedad meritocrática, el proceso de selección universitaria conlleva la selección de entre ganadores y perdedores, en consecuencia, quienes logran adquirir un cupo se sienten como merecedores de su éxito gracias a su talento y virtud, por otro lado, quienes resultan perdedores se sienten dolidos por su falta de capacidad.

Sin embargo, para el filósofo norteamericano esta situación ha desembocado en que los ganadores olviden que su éxito se ha visto en gran medida ayudado por la fortuna y la buena suerte, y que no solo se debe a su mérito propio; los ganadores soberbios por su triunfo humillan a los perdedores, pues comienzan “a mirar por encima del hombro” a quienes no han conseguido lo mismo que ellos. El resultado es la desvalorización del estatus y la estima social que los trabajadores sin credenciales universitarias merecen, la falta de empatía por ellos no permite el espacio para el encuentro y el debate por el bien común, los lazos de solidaridad y mutualidad se ven socavados por lo que Sandel denomina: ‘La tiranía del mérito’.

Gran parte del debate político de las últimas cuatro décadas ha girado en torno a cómo implementar e interpretar la igualdad de oportunidades dentro de una sociedad meritocrática, la cual

permita a las personas con menores aptitudes y capacidades conseguir una posición más privilegiada. Sin embargo, las condiciones de desigualdad no permiten una movilidad social real. El estancamiento en las clases aspiracionales es una realidad que demuestra que el progreso obtenido en los últimos años no gotea a todas las capas sociales, sino que se aglomera en los grupos ya privilegiados. Sandel constantemente refuerza la idea de que la retórica meritocrática representa un cóctel tóxico para quienes el progreso no beneficia, pues desmoraliza sus aspiraciones y genera una sensación de desmerecimiento hacia sí mismos, dado que quienes están arriba y quienes están abajo son totalmente responsables de su destino propio.

La retórica meritocrática ha convertido en un requisito indispensable obtener la mayor cantidad de credenciales universitarias y profesionales, para ocupar cualquier cargo dentro del poder político, Sandel hace un especial hincapié en este fenómeno y lo denomina ‘credencialismo’. La permanencia de este hecho permite a los tecnócratas decidir por sobre la masa de ciudadanos corrientes, suprimiendo sus oportunidades de participación, alejándolos y, a fin de cuentas, resintiéndolos con la toma de decisiones políticas. Gran parte de las causas de la revuelta populista que ha vivido Estados Unidos y Europa se debe a esta desconexión entre la gente y las élites que gobiernan.

Lo más importante para la meritocracia es que todo el mundo disfrute de las mismas oportunidades para subir en la escala del éxito. No obstante, nada dice sobre las brechas que puedan existir entre ganadores y perdedores; el ideal meritocrático no es un remedio contra la desigualdad; es, más bien, una justificación de esta (p. 159). Aun cuando existiera una meritocracia perfecta, esta seguiría manteniendo las barreras de desigualdad existentes. Para responder al problema, Sandel ofrece dos alternativas a la retórica meritocrática que, si bien no hacen que desaparezca la tiranía del mérito, resultan rechazar el mérito como la base de una teoría de la justicia.

La primera alternativa es el liberalismo de libre mercado. Este se opone a las alternativas estatales encaminadas a reducir la desigualdad económica. Sandel reconoce a Hayek como el principal promotor de esta teoría, puesto que según él en una sociedad libre la renta y las riquezas son un reflejo de los bienes y servicios que los individuos pueden ofrecer a la sociedad, siendo susceptibles a la valoración por la oferta y la demanda del mercado. La igualdad a la que apunta Hayek es una igualdad formal que se le debe asegurar a todos los ciudadanos, las discrepancias que puedan existir en su riqueza no deben basarse en lo que las personas se merezcan, sino en la apreciación que el mercado tiene sobre su función social. La segunda alternativa es el liberalismo de Estado de bienestar de Rawls;

para él, nadie merece una situación de privilegio más favorable dentro de la sociedad, las desigualdades de renta debidas a una situación de base más favorable no son justas. Para solucionar esta injusticia, Rawls sostiene el ‘principio de diferencia’, el cual niega que los mejor dotados merezcan recompensas por su buena suerte. La función del principio es ayudar a que los menos favorecidos tengan una situación de ventaja que les ayude a alcanzar a los mejor dotados.

La tiranía del mérito deja atrás las jerarquías hereditarias a cambio de una desigualdad fundamentada en la competencia por alcanzar las mejores aptitudes. El ascenso social es un falso discurso por parte de la clase privilegiada, pues solo un pequeño número de personas de la parte más baja logra subir a la parte más alta. Sandel demuestra esto a través del porcentaje de estudiantes pobres que consiguen ingresar a la universidad; quienes estudian una carrera profesional en una universidad de renombre, se debe a que sus padres pudieron pagar por asesorías personalizadas, colegios privados, clases de actividades extracurriculares, etc. Mientras que las familias pobres muchas veces ni siquiera pueden pagar la colegiatura de sus hijos. Como señala Sandel: “La educación estadounidense es como un ascensor de un edificio en el que la mayoría de las personas se suben en el piso más alto” (p. 217).

La lucha por alcanzar un mejor estatus engendra una cultura de la crianza invasiva de los hijos. La sobreprotección que los padres ejercen a sus hijos hace que estos se sientan oprimidos por competir y alcanzar los logros que sus padres quieren. Claro está que, quienes resultan ganadores también son heridos en su intento por vencer, pues el mal por excelencia de la meritocracia es el perfeccionismo. Quienes se afanan por ascender terminan dañados psicológicamente de por vida. Para Sandel es importante que le quitemos importancia a la noción de que nuestro éxito depende de un curso de cuatro años.

La retórica meritocrática ha erosionado profundamente la noción que tenemos sobre el trabajo no calificado. La dignidad de los trabajadores y trabajadoras ha sido pasada a llevar. A causa de la soberbia meritocrática la clase trabajadora hoy se siente carente de estima social. La manera en que una sociedad honra y recompensa el trabajo es fundamental para su modo de definir el bien común (p. 263), por lo tanto, si queremos afrontar la polarización política que hoy nos agobia, tenemos que replantearnos en conjunto el valor que cada sujeto tiene con la sociedad en su totalidad. Para Sandel, el valor de lo que aportamos a la sociedad no debe depender netamente del valor económico de nuestro trabajo, sino que depende de la valoración moral y cívica de los fines a los sirven nuestros esfuerzos. Nuestra posición frente a todos los grupos sociales debe ser la de una deuda con la

comunidad en general, mediante el reconocimiento y la estima, rompemos la desvalorización que los trabajadores han sido víctimas.

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

“Evil Online”

Dean Cocking y Jeroen van den Hoven

Sofia Pezoa Stoppello

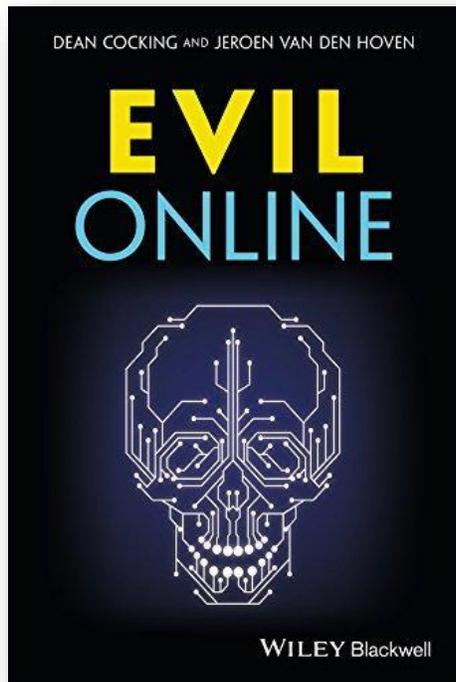
Estudiante de Licenciatura en Filosofía.

Universidad de Chile, sofia.pezoa@ug.uchile.cl

Ed. Wiley-Blackwell

Nueva Jersey, 2018, pp. 149.

ISBN: 978-1-405-15437-6



La problemática de las conductas y comportamientos dentro de la vastedad de la vida internáutica es un tópico que, hoy en día, se toca tanto como cualquier otra ‘discusión de sobremesa’. Las consecuencias de la nueva anonimidad y contradictoriamente, la exorbitante falta de privacidad dentro de las redes sociales, los casos de ciberacoso, la persecución masiva hacia minorías y los supuestos justicieros enfocados en mantener el orden moral en los foros y comentarios son, por nombrar algunos ejemplos, algunas de las tantas preocupaciones que surgen día a día sobre la vida en línea. Es aquí donde entra *Evil online* de Dean Cocking y Jeroen van den Hoven, los cuales tratan el fenómeno del ‘evil doing’ dentro del internet y el cómo esto afecta a nuestra concepción de una moral moderna.

Ambos autores, filósofos dedicados a los trabajos de ética aplicada y moral, han mostrado constante interés en las controversias de la evolución moral en nuestros tiempos; Cocking, siendo un



filósofo e investigador independiente centrado en la teoría moral y van den Hoven, siendo un profesor de ética y tecnología en la universidad técnica de Delft. Era lógico que entre ellos tomarían la actual y cambiante vida digital como objeto de estudio.

El libro comienza justamente mostrando diversos ejemplos controversiales de acciones negativas en el ambiente digital como: ciberacoso, fraudes, ‘fake news’ y hackeos, las cuales son situaciones que, en comprensión de nuestra moral del mundo real —llamemos así al mundo externo al tecnológico— somos conscientes de lo maligno que pueden llegar a ser pero, como señalan los autores “New digital environments constitute a different world, where the voice of traditional moral authorities and constraints of old social institutions are largely screened from view” (p.2). Este es el tópico principal que los autores destriparán a lo largo de sus 5 capítulos, centrándose en valorar nuestros nuevos hábitos adquiridos por la experiencia cibernética y cómo esta se sobrepone a actitudes morales tradicionales de nuestro ambiente y relación con el mundo real.

El internet continúa evolucionando día a día a una velocidad extraordinaria, lo que nos proporciona sobre-estímulos de nuevo contenido que, en su mayoría, no terminamos de procesar, analizar ni comprender, por lo que solemos simplemente aceptarlos sin cuestionarlos para seguir consumiendo más y más de estos estímulos. En consecuencia, dejamos pasar varias tendencias o actitudes que, poco a poco van cambiando nuestro entorno de manera radical, esto es lo que sucede con la moral. Los autores clasifican este efecto como *Moral Fog*, donde las distinciones entre el bien y el mal se ven afectadas por nuestro ambiente, viéndose difusas y oscuras hasta el punto de dejar de reconocer sus diferencias.

Continuamente los autores nos relatan que la mayoría de individuos cometiendo crímenes en las redes tienen el historial policial limpio, son buenos estudiantes, empleados, amigos, etc. pero se encuentran en reiteradas ocasiones siendo partícipes en actitudes cuestionables en internet, como tendencias de abuso, catfishing (p.22) o daños intencionalmente maliciosos. ¿Cuál es la razón de este cambio de comportamiento? Esto bien podría ser su excesiva estadía en el mundo virtual, pues este tipo de acciones suelen ser justificadas bajo la frase ‘fue solo una broma’ o ‘todos lo hacen’, siendo incluso alabados por sus amigos en línea al subir evidencias de sus fechorías en las redes. Cosas que nunca serían capaces de llevar a cabo en el mundo real, el internet tiene la habilidad de eliminar su inhibición y hacerlas posibles. Debido a la confusión moral de los márgenes digitales, todas estas fantasías son factibles y este inexistente juicio de nuestro actuar, es la razón de la necesaria distinción

entre el mal en nuestro mundo y el *Evil online*, “The online environment was part of his problem, and also part of his solution” (p.15).

Solemos pasar tanto tiempo conectados en las redes sociales que terminamos creando y cambiando la percepción de nosotros tanto fuera como dentro de ellas, siendo casi un alter ego de nosotros mismos, algunos lo llamarán ‘la mejor versión de sí mismos’ o una simple fachada para aparentar lo que no somos; pero, en las generaciones más jóvenes, los cuales están sumidos desde un inicio en una crianza a la par de las redes, esta percepción ajena de su persona es el aspecto que definirá la relación con su entorno real, con sus pares y con el resto del mundo.

La aceptación pública e inclusión social es necesaria, mientras más seguidores en tus plataformas tengas, mejor, al igual que tus listas de amigos, ‘likes’ y comentarios, lo que provoca una divulgación de detalles personales que luego pueden exponer al sujeto a situaciones maliciosas. Buscamos continuamente la atención de un público para ser incluidos, sentir que somos parte de algo mayor pero, en seguidilla, esto provoca caer en estas tendencias maliciosas. Lo que nos lleva a una segunda pregunta ¿En qué momento la aceptación pública comenzó a dictar las barreras de nuestra moralidad? Esta es una clara característica del fenómeno de *Moral Fog*, no nos damos cuenta de esta consecuencia de la adicción a internet porque lo tenemos arraigado en nuestra cómoda normalidad — lo podemos ver en el apartado de domesticidad del capítulo 2—.

No es que este concepto de aceptación pública fuera algo nuevo, siempre se ha entendido tanto en filosofía como en el resto de estudios referidos a la humanidad, que es necesario para nuestro desarrollo un entorno psicológico positivo. Este entorno no solo tiene que ver con ser aceptados, queridos o confortados en nuestros peores momentos, sino también en ser incitados a una autocrítica y evolución tanto de nuestro actuar como de nuestros pensamientos puesto que tanto uno para sí mismo como el mundo siempre se mantienen en constante cambio. Nosotros no nos podemos quedar atrás. No podemos evitar para siempre las posturas contrarias a nuestro pensamiento, para crecer necesitamos de la diversidad que el mundo real nos ofrece. Esto nos lleva a una de las tantas contradicciones que existen en el uso del internet que nos presenta esta investigación.

Con la infinidad de información y experiencias que nos otorga la red supondríamos que, de igual forma nos entrega la oportunidad de integrarnos a contextos —tanto sociales como cualquier otro— distintos al nuestro, pero la realidad es que esto sucede con poca frecuencia. Esta falsa autonomía que nos alienta a formar lazos superficiales con el contenido que vemos, nos mantiene asociados con el mismo tipo de perfiles que el nuestro, con base en todos sus sistemas de algoritmos

para facilitarnos nuestra experiencia en línea, terminando en la posibilidad de una mentalidad cerrada a la diversidad que podemos encontrar en el mundo real.

Van den Hoven y Cocking reiteradas veces nos recuerdan cómo esta interacción con el mundo es lo que nos ayuda a formar nuestro carácter moral mediante prácticas epistémicas, pero consecuencias como la anterior, la cual se produce por la estadía excesiva en la red, son las causas de los actuales cambios de nuestros valores básicos, como puede ser el concepto de privacidad. Lo que antes era una cooperativa para compartir y vivir en sociedad ahora se ha convertido en una competitiva carrera de visión restringida hacia el exterior de la categoría social en la que nos encasilla nuestra comunidad en línea. Esta poca pluralidad de opinión y falta de conexión real con el otro, termina inculcando y motivando la ceguera moral a las consecuencias de nuestros actos.

Este continuo carácter de corrupción de la moral se ve influenciado por las conexiones frívolas que mantenemos dentro de la net. Al igual que el primer sujeto, el resto de internautas aparenta ser algo nuevo, mejor y distinto a lo que son realmente —'la pluralidad de nuestras personalidades en línea' (p.89)—. Buscando ser esa 'mejor versión' de nosotros en algunas ocasiones perdemos noción de nuestro yo auténtico, fomentando esta ficción con la que, sin darnos cuenta, perdemos parte de nuestra humanidad. Convirtiéndonos así solo en imágenes o caricaturas de lo que es una persona real, esto da la impresión de que realmente no estamos provocando ningún acto que nos lleve a una consecuencia negativa, pues al caricaturizar a otro ser humano, dejamos de empatizar al completo con él pues se asume sin mayor reflexión que detrás de estas caricaturas no hay otro ser humano auténtico. Lo peor de esta característica del internet es que, normalmente, comienza sin malas intenciones, es solo el deseo del individuo de presentar la mejor imagen de uno mismo al público. El mejor ejemplo de esto es la red social de Instagram, donde se publican fotos en los 'mejores ángulos', la carencia de retratos genuinos es evidente ya que las R.R.S.S nos dan oportunidades de ensayo y error para satisfacer tanto a nosotros mismos como a otros de la imagen que presentamos.

Se hace una referencia análoga a la tesis de la banalidad del mal presentada por Arendt, ya que ambos fenómenos nos muestran cómo la gente cometiendo estos males es capaz de salir impune — los autores reconocen esto como una de las probables objeciones hacia su teoría—. Es fácil ver cómo entre ambas hipótesis existe una conexión en la difusión de la moral, tal vez no se diga nada completamente nuevo, pero se llega a desarrollar en un contexto moderno la idea primaria de Arendt

cuando incluimos la noción de *Moral Fog*, al ver cómo nos insensibilizamos moralmente en un contexto mientras que en otro somos capaces de reconocer al instante lo que está mal.

La verdad es que ni Cocking ni van den Hoven realmente proponen algo nuevo. Como anuncié al inicio de esta reseña, las problemáticas morales del mundo virtual se han vuelto tópicos casi cotidianos, sobre todo para las generaciones que viven involucradas constantemente con estos medios, pues día a día aparecen titulares mostrando nuevos actos y métodos del '*evil doing online*'. Entonces, la impresión que nos puede llegar a dejar sus 149 páginas de estudio moral es que son una academización de lo que se ha estado hablando en los últimos 10 años y que la juventud actual lo asemeja a críticas de sentido común.

Es un ciclo sin fin, tal como lo es esta reseña. El origen del mal no se encuentra en las redes, estas simplemente se encargan de amplificar su actuar. Esta propiedad circular de la problemática provoca una experiencia de lectura algo insulsa, pues incluso con la buena esquematización que contiene, suele terminar algunos tópicos para luego, cinco secciones siguientes, volver a retomarlos con otras palabras para así guiarnos a otra consecuencia y de la misma manera ir sumando tópicos sucesivamente. Esto claramente no es culpa de los autores, sino del mismo problema. Por lo que es imposible concluir una investigación como esa con una solución o respuesta positiva al respecto. Como mucho, logramos esbozar pequeñas partes de todo lo que sucede en las redes sociales y, como se ha apuntado frecuentemente, el mundo tecnológico avanza día a día, por lo que esta investigación del año 2018 se queda atrás y un poco obsoleta en muchas de las nuevas ocurrencias virtuales de los últimos 3 años. Sin embargo, este es un muy buen momento para tener en cuenta y concientizar sobre esta propuesta, que sin dudas ha seguido evolucionando a la par que el internet

ESTA PÁGINA SE DEJÓ INTENCIONALMENTE EN BLANCO

“El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo”

Silvia Federici

Laura Gallardo Nevado

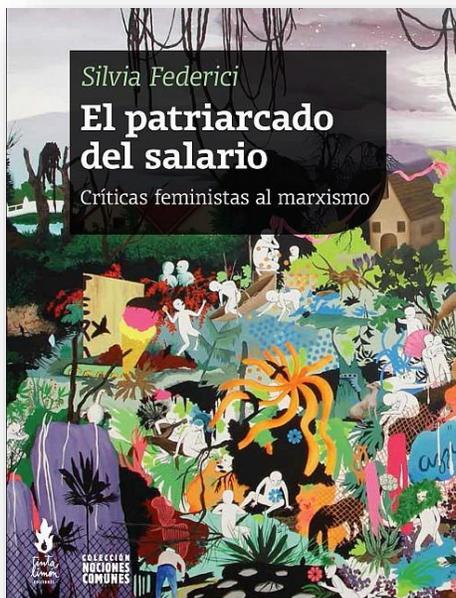
Estudiante de Licenciatura en Filosofía

Universidad de Chile, lauragallardo901@gmail.com

Tinta Limón

Buenos Aires. 2018, pp. 128

ISBN: 978-987-3687-39-6



Esta obra plantea un análisis feminista del marxismo y una crítica a la esfera social-político-económica del trabajo doméstico no asalariado realizado por las mujeres dentro del núcleo familiar de la sociedad capitalista. Su autora, Silvia Federici, profesora, filósofa y activista feminista de origen ítalo-estadounidense, se desarrolla en el campo de los estudios de género, la filosofía política y la sociología. Siendo partidaria del marxismo autónomo y habiendo participado en el movimiento Wage for Housework (Salario para el Trabajo Doméstico) en la década de los sesenta, se ha dedicado principalmente a escribir sobre el capitalismo y su relación y consecuencias con el trabajo reproductivo y doméstico, con la economía mundial y con la división

sexual del trabajo.

Desde la óptica del matrimonio mal avenido entre el feminismo y el marxismo es que la autora repara preliminarmente en cuatro puntos fundamentales. Primero, la autora establece que la concepción de la historia como lucha de clases planteada por Marx no debiera ser estudiada desde una perspectiva universal, pues perpetúa una visión única y muchas veces privilegiada que tanto perjudica



al feminismo; segundo, la concepción de la naturaleza humana como resultado de procesos sociales, pues desarma la lógica de que existe una feminidad natural; tercero, la concepción de la teoría y práctica, pues es a partir de procesos sociales de cambio que surge la teoría; por último, la concepción de trabajo humano en la sociedad capitalista como fuente esencial de acumulación de riquezas. Esto deja claro que, aún cuando la relación entre feminismo y marxismo es controversial y complicada, es imposible negar la afinidad revolucionaria entre ambos pensamientos, llegando inclusive al punto de complementarse y ayudar en sus respectivas falencias teóricas como se revisa a lo largo del libro.

En base a la división de trabajo asalariado y trabajo no asalariado, la autora desarrolla en los primeros capítulos una crítica a la teoría marxista. Allí plantea que el capital no ha llegado al ‘espacio femenino’, espacio subdesarrollado por ser considerado precapitalista y determinado por los roles de género, según los cuales a las mujeres les corresponden tareas con relación al cuidado y sumisión a otros, mientras que a los hombres les corresponde generar el sustento para la familia. A razón de aquello, a las mujeres se les ofrece la idea de integrarse al mundo capitalista, de convertirse en trabajadoras asalariadas y explotadas, como desarrollo de su situación no asalariada pero igualmente explotada en la sociedad. Esta concepción implica que, a fin de organizarse y liberarse, las mujeres deben introducirse en el capitalismo y su máxima aspiración debe ser trabajar en una fábrica. No obstante, la autora critica firmemente tal idea al establecer que se debe rechazar tanto al capitalismo en cualquiera de sus formas como a la idea de que únicamente el trabajo asalariado es merecedor de rebelión.

Federici continua el desglose de la concepción del trabajo doméstico planteando que las mujeres que lo realizan se encuentran en una posición incierta, pues, por una parte, no están dentro del capital, mientras que, por otra, sirven al capital produciendo lo máspreciado para este, a saber, mano de obra y fuerza de trabajo. Así, la estructura oculta del modo de producción capitalista se basa en la disposición absoluta de las mujeres al cuidado de las personas cada minuto del día. Esto establece al trabajo doméstico y a la familia como los pilares fundamentales del capitalismo. De esta manera, se propone como objetivo frente a dicha problemática el acabar con el trabajo doméstico en su actual categoría, siendo el primer paso ponerle precio.

El ‘patriarcado del salario’ (p. 13), concepto planteado por la autora, trata la dependencia de las mujeres frente al salario masculino, pues a través de este es que se generan nuevas discriminaciones, desigualdades y dinámicas de poder. Que el trabajo doméstico no sea asalariado, sin regulación ni

supervisión y que tampoco cuente con un horario laboral determinado son algunas condiciones que entre el siglo XIX y el XX el mundo capitalista logró instaurar y ha mantenido hasta el día de hoy. A parte de las condiciones mencionadas anteriormente, la autora explica en el tercer capítulo el invento capitalista del ‘ama de casa’, el cual se instaura con la finalidad de restaurar el núcleo familiar del ingreso de las mujeres a las fábricas y de la consecuente liberación social-económica que comenzaron a experimentar. Así, ubica, por una parte, a los hombres como esposos trabajadores que mantienen a la familia y, por otra, a las mujeres como las encargadas de cuidar, criar, limpiar y cocinar. Con la finalidad de aceptar el trabajo doméstico no asalariado se tuvo que diferenciar entre mujeres buenas y malas, así la jerarquía entre mujeres queda en amas de casa, mujeres que trabajan en la fábrica y prostitutas, siendo el respeto de la sociedad el único premio. Así, la implementación de un salario para el trabajo doméstico no es la revolución, más sí una estrategia revolucionaria, ya que implica destituir el rol que la división capitalista ha impuesto a las mujeres.

Otra esfera de la cual trata la autora es la teoría marxista, la cual está estructurada desde la mirada de un hombre que glorifica el trabajo industrializado y que lo ubica como elemento fundamental en la producción y acumulación de riqueza capitalista, pero que deja fuera a quienes producen la misma fuerza de trabajo, esto es más de la mitad de la población mundial (personas esclavizadas, colonizadas y amas de casa). Esta podría pasar fácilmente de ser una estrategia de liberación a un impedimento de esta misma, por lo que se vuelve necesario expandir la teoría marxista e incluir el trabajo no asalariado, con lo cual quedaría expuesta la real jornada laboral, la dependencia del capital al trabajo no asalariado, entre otras consideraciones. La autora dedica ciertas partes de la obra a analizar elementos marxistas que han sido utilizados por el movimiento feminista, siendo uno de los más importantes el que la teoría marxista ha reconocido que “la subordinación social es un producto de la historia, cuyas raíces se encuentran en una organización específica del trabajo” (p. 83), lo cual implica para el feminismo la desnaturalización de la división sexual del trabajo, de las identidades y categorías que aquella genera, de manera que las mujeres no son por naturaleza amas de casa ni poseen una inclinación natural a criar, limpiar o cocinar.

Dentro de la teoría marxista la industrialización y futura mecanización del trabajo cuenta con un rol importante, siendo el ideal de la sociedad comunista que Marx plantea. El trabajo doméstico es socialmente necesario en la lógica capitalista, ya que “es extremadamente productivo, aunque no esté organizado según el modelo industrial” (p. 91), sin embargo, el trabajo que las mujeres asumen, el trabajo doméstico no asalariado -el cuidado, el cariño, el vínculo emocional, etc.-, no se puede

mecanizar. Por lo tanto, lo que Marx plantea sobre el rol de la tecnología en la formación de una sociedad comunista, sobre una sociedad basada en las máquinas, excluye el elemento sentimental-humano y, nuevamente, a más de la mitad de la población mundial.

Federici finaliza el libro planteando la política de los comunes como nuevo horizonte político para las feministas y cualquier ser o grupo que busque la justicia social. Así, lo que la teoría marxista comprendía como trabajo industrial y su desarrollo, —la mecanización y la expansión global del capitalismo—, en la política de los comunes se comprende como autoorganización de lo común, revalorización de conocimientos y tecnologías locales, y “se corresponde con la idea del comunismo como la abolición del presente estado de las cosas que defendía Marx.” (p. 104). En aras de este nuevo horizonte es que plantea la reorganización de las relaciones sociales, rechazando la lógica industrial y globalizada, y basándose en la comunidad, la cooperación y el pensamiento colectivo.

El análisis feminista del marxismo que la autora desarrolla sobre la base de la problemática del trabajo doméstico no asalariado me parece tan pertinente como la plausible alternativa política de los comunes con la que concluye el texto. Conuerdo en que, a pesar de la falta de conciencia de género en la teoría marxista a raíz de las condiciones socioeconómicas de la época, los conceptos que la autora extrae del marxismo han sido útiles para la teoría feminista hasta el día de hoy. Y, arriesgándome a interpretar la mirada de la autora, comparto que, en la sociedad actual -que no logra vislumbrar un futuro comunista al estar inmersa y consumida por las lógicas capitalistas- el camino a una solución está en un ecofeminismo, en la organización comunitaria y en repensar las categorías de género-raza-clase-edad.

Finalmente creo que este libro aporta grandes consideraciones para las problemáticas contemporáneas del mundo, sobre la actual pandemia y el rol que han tenido que cumplir las mujeres en la fusión del hogar y el teletrabajo, sobre el abuso de los recursos naturales y las comunidades indígenas en pos del “bien económico de la sociedad” y sobre la división sexual del trabajo en un momento de deconstrucción de las creencias y estructuras que configuran el mundo, la sociedad y sus relaciones.

CONTACTO

Director

Dr. Raúl Villarroel Soto

rvillarr@uchile.cl

Editor

Dr. Antonio Letelier Soto

antletelier@u.uchile.cl

Asistente del Editor

Mg. Nicolás Rojas Cortés

nicolas.rojas.c@ug.uchile.cl

Asistente Académica del CEDEA

Dra. Andrea Hidalgo Vallejos

coordinacioncedea@u.uchile.cl

Para más información del Centro y la revista pueden visitarnos en [nuestro sitio web](#), nuestro [Facebook](#), el Instagram del [Centro](#) y el de la [revista](#) y el [sitio web de la revista](#).

CENTRO DE ESTUDIOS DE ÉTICA APLICADA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
UNIVERSIDAD DE CHILE



Revista semestral del Centro de Estudios de Ética
Aplicada