

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Facultad de Filosofía y CC. de la Educación
Sección departamental de Filosofía del Derecho, Moral y Política



**EL RECONOCIMIENTO COMO FUNDAMENTO DE UNA ÉTICA
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. UN MARCO PARA SU APLICACIÓN
EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

TESIS DOCTORAL

Presentada por: Francisco José Merino Amand

Dirigida por: Adela Cortina Orts

Valencia, 2013

ÍNDICE

El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública. Un marco para su aplicación en organizaciones públicas

INTRODUCCIÓN	7
PARTE I: ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO ÉTICA APLICADA	19
Capítulo 1. Cuestiones preliminares y antecedentes	20
1.1. Ética y función pública: delimitación de términos	20
1.2. Estado, Administración pública, función pública	22
1.3. Ámbito (y límites) de una ética de la función pública	29
1.4. Surgimiento de la actual ética de la función pública	33
1.5. Aportes desde la filosofía moral a la ética de la función pública	39
Capítulo 2. Ética de la función pública como hermenéutica crítica	44
2.1. El enfoque de ética aplicada como hermenéutica crítica	44
2.1.1. Surgimiento y características de las éticas aplicadas	44
2.1.2. Ética aplicada como hermenéutica crítica	47
2.1.3. Dos ejemplos de ética aplicada como hermenéutica crítica	56
2.2. Características básicas y estructura de una ética de la función pública	60
2.3. Tareas para una ética de la función pública	65
PARTE II: ACTUALIDAD DE LA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	71
Capítulo 3. Ética de la función pública como forma de prevenir la corrupción	74
3.1. La construcción del “problema” de la corrupción	75
3.2. Corrupción y cultura: los borrosos límites entre lo privado y lo público	82
3.3. Un marco amplio para comprender la relación entre ética de la función pública y corrupción	86
Capítulo 4. Ética de la función pública como demanda democrática desde la sociedad civil	90
4.1. Sobre el concepto de sociedad civil	91

4.2. Las potencialidades éticas de la sociedad civil	95
4.3. El potencial ético de la sociedad civil... en el Estado	99
Capítulo 5. Ética de la función pública como respuesta a cambios en los modelos de racionalidad administrativa	103
5.1. El modelo burocrático weberiano y sus límites	104
5.2. Modelo burocrático y patrimonialismo en América Latina	108
5.3. El modelo de la Nueva Gestión Pública y sus límites	111
5.4. Nueva Gestión Pública en América Latina: reformas frustradas y retos pendientes	123
5.5. Modelos actuales de racionalidad administrativa: la perspectiva de la gobernanza	127
5.6. Síntesis: contenidos normativos de una ética de la función pública	131
PARTE III: LA CONSTRUCCIÓN FILOSÓFICA DEL RECONOCIMIENTO	145
Capítulo 6. Identidad y reconocimiento	147
6.1. La relación entre identidad y reconocimiento. El aporte de Charles Taylor	150
6.2. Identidades sociales y reconocimiento	156
Capítulo 7. El surgimiento del paradigma del reconocimiento	165
7.1. El paradigma de la autoconservación	165
7.2. De la autoconservación al reconocimiento en G. W. F. Hegel	173
7.2.1. Primeras formulaciones, años 1802 a 1804	176
7.2.2. La lucha por el reconocimiento en la <i>Realphilosophie</i> (1806-1807)	178
7.2.3. La lucha por el reconocimiento en la <i>Fenomenología del espíritu</i> (1807)	182
7.2.4. El reconocimiento en los <i>Principios de la filosofía del derecho</i> (1821)	186
Capítulo 8. El paradigma del reconocimiento recíproco	191
8.1. La teoría del reconocimiento de Axel Honneth	191
8.1.1. Una reactualización de Hegel a través de Mead	195

8.1.2. Amor, derecho y solidaridad como esferas de reconocimiento recíproco	199
8.1.3. Formas de menosprecio: violación, desposesión y deshonra	205
8.1.4. Luchas sociales por reconocimiento	206
8.1.5. Un necesario “concepto formal de vida buena”	207
8.1.6. Perspectivas recientes en la teoría del reconocimiento de Axel Honneth	211
8.2. Reconocimiento de sí y gratitud: el aporte de Paul Ricoeur	217
8.2.1. Del reconocimiento como identificación al reconocimiento de sí mismo	218
8.2.2. Ricoeur ante el reconocimiento recíproco (un diálogo con Honneth)	221
8.2.3. El reconocimiento, la gratitud y los estados de paz	224
8.3. El reconocimiento recíproco como interlocutores de un diálogo. Aportes desde la ética del discurso de Karl-Otto Apel y Jürgen Habermas	227
8.3.1. Pragmática formal, discursos y reglas de argumentación	228
8.3.2. El reconocimiento recíproco en los principios de la ética del discurso	231
8.4. El reconocimiento recíproco como reconocimiento cordial en Adela Cortina	233
8.4.1. Más allá de las éticas procedimentales	234
8.4.2. El reconocimiento cordial y sus principios	237
8.5. Síntesis: dimensiones ineludibles del reconocimiento recíproco	239
PARTE IV: HACIA UNA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA BASADA EN EL RECONOCIMIENTO	247
Capítulo 9. Reconocimiento y ética de la función pública	248
9.1. Identidad y reconocimiento de quienes ejercen funciones públicas	249
9.2. Funcionarios que reconocen, funcionarios que son reconocidos	252
9.3. Formas de reconocimiento en la función pública	259

Capítulo 10. Ética de la función pública aplicada a las organizaciones públicas y a la formación de funcionarios	263
10.1. La función pública como organización y la “infraestructura ética”	264
10.2. Componentes de una infraestructura ética para el control	268
10.2.1. Marcos legales	268
10.2.2. Mecanismos de rendición de cuentas	274
10.2.3. Mecanismos de participación y escrutinio públicos	278
10.3. Componentes de una infraestructura ética para la orientación	281
10.3.1. Compromiso político	281
10.3.2. Códigos de conducta	283
10.3.3. Comisiones de ética	285
10.3.4. Formación ética y socialización profesional	287
10.4. Componentes de una infraestructura ética para la gestión	287
10.4.1. Organismos centrales de coordinación	287
10.4.2. Condiciones laborales y políticas de recursos humanos	288
10.5. La formación ética de funcionarios públicos: apuntes para una pedagogía basada en el reconocimiento	290
CONCLUSIONES	297
BIBLIOGRAFÍA	307

INTRODUCCIÓN

Los tiempos de crisis, ya sean las de origen político y económico del espacio europeo o las crisis sociales debidas al crecimiento sin redistribución del ámbito latinoamericano, son una oportunidad para que los distintos actores vuelvan a preguntarse por aquello que quieren como seres que viven en sociedad. En tiempos agitados, los agentes económicos, los actores políticos y los ciudadanos tienen la oportunidad de replantear sus estrategias y expectativas, en la medida en que continúa siendo necesario coordinar acciones para asegurar la mutua convivencia. Unos y otros se cuestionan acerca del rol que les corresponde y cuál es su responsabilidad como actores involucrados en alguna dimensión de la crisis. En todos los casos, van y vienen las preguntas por la vida en común, por cómo vivir mejor con otros, preguntas que nos llevan desde la economía o la política hacia el campo de la ética. Estas cuestiones, qué duda cabe, alcanzan al Estado: se trata de uno de los actores clave para comprender el origen y desarrollo de las crisis, así como para hacer viable cualquier forma de solución. De ahí la importancia de volver a preguntarse por sus prioridades y obligaciones, se reflexione sobre las funciones que debería asumir y se demande que vuelva a conectarse con la fuente de su legitimidad: los ciudadanos¹.

Valgan estas reflexiones iniciales para indicar las preocupaciones que forman el telón de fondo de la presente investigación. Se trata de las siempre vigentes preguntas respecto a qué Estado queremos para los ciudadanos, cuál ha de ser su configuración según qué fines; preguntas que tienen como referente el siempre abierto proceso de construcción de un Estado democrático. En este marco, nuestra atención está puesta en quienes realizan y personifican lo que el Estado puede llegar a ser ante los ciudadanos. Nos referimos a las personas que ejercen funciones públicas, en su multiplicidad de roles y órdenes jerárquicos. Ellos son los actores principales en nuestro trabajo.

Teniendo como escenario una reflexión ética en perspectiva aplicada, la presente tesis doctoral tiene como finalidad someter a discusión una *propuesta de fundamentación para una ética aplicada a la función pública*, centrada en quienes ejercen esta función

¹ Hemos optado por emplear el genérico del masculino gramatical, en el entendido que todas las menciones en tal género (*ciudadanos, funcionarios*) representan siempre a hombres y mujeres (*ciudadanos y ciudadanas, funcionarios y funcionarias*).

al interior de un Estado democrático. Nuestro argumento central es que esta fundamentación hemos de encontrarla en el paradigma filosófico del *reconocimiento recíproco*, que adquiere relevancia desde su primera articulación hegeliana y que llega a nuestros días en las distintas voces de quienes buscan actualizar el concepto de reconocimiento para comprender algunos de los retos que enfrentan las sociedades contemporáneas. Como comentaremos en breve, nuestra postura es que la perspectiva del reconocimiento recíproco constituye la alternativa con mayores potencialidades a la hora de fundamentar filosóficamente una ética de la función pública.

Antes de presentar los alcances de la investigación y para que pueda comprenderse mejor su sentido, queremos mostrar cómo surgió nuestro interés en el tema de la ética de la función pública. En primer lugar, es necesario mencionar un referente personal y profesional. Quien esto escribe dedicó varios años de su experiencia profesional trabajando en un organismo público: la Defensoría del Pueblo del Perú, el equivalente a la institución del Defensor del Pueblo en España. Como es común a las instituciones del *ombudsman*, se establecen vínculos directos con el resto de entidades públicas así como con distintos grupos de ciudadanos. Desde esta plataforma, con ocasión de actividades de capacitación en temas de ética y derechos humanos dirigidas a funcionarios, tuvimos la oportunidad de tomar contacto con muchos de ellos, en sus distintos cargos y niveles de responsabilidad. Fue una oportunidad para conocer “desde dentro” parte de sus visiones y prácticas, sus motivaciones y problemas frente al ejercicio de la función pública en contextos adversos de debilidad institucional o escasez de recursos; también para conocer parte de un escenario complejo, construido en medio de la legalidad de las normas, las jerarquías y cargos, la distribución de funciones, las demandas de las autoridades y las expectativas de los ciudadanos. Estas experiencias de encuentro con funcionarios propiciaron una reflexión recurrente sobre el Estado que es necesario construir, como actor responsable de generar mínimas condiciones de vida digna para los ciudadanos; pero también acerca de cómo deberían actuar los funcionarios públicos que hacen efectiva la presencia del Estado en un territorio. Era (y es) fundamental contar con funcionarios profesionalmente competentes, pero también con funcionarios capaces de considerar al ciudadano como persona, con capacidades y derechos, fin último de la función pública. Si queremos un servicio público a la altura de los retos que cada país demanda a su propio Estado, era (y es) necesario formar funcionarios con capacidades técnicas, pero también capaces de actuar con criterios éticos.

En segundo lugar, hemos de mencionar dos procesos sociales y políticos de la reciente experiencia histórica peruana que –a nuestro juicio– marcan el lugar desde el cual nos preguntamos sobre el rol del Estado y lo que esperamos de los funcionarios públicos desde una perspectiva ética. El primero de ellos se refiere al período de violencia política que vivió el Perú en las dos últimas décadas del siglo XX y sus consecuencias. Las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) estimaron en 69,280 las personas muertas o desaparecidas por efectos de la violencia entre los años 1980 y 2000. Cerca del 75% de las víctimas mortales del conflicto armado tenía el quechua u otras lenguas indígenas como idioma materno y hubo relación entre el hecho de ser pobre y excluido socialmente y la probabilidad de ser víctima de violencia (APRODEH, 2003). La CVR señaló como principal causa inmediata de esta violencia política el accionar de los grupos subversivos, cuyos acciones y métodos terroristas causaron el mayor número de víctimas. También se determinaron responsabilidades que involucran directamente a agentes del Estado en violaciones de derechos humanos, así como responsabilidades políticas de los gobernantes que dirigieron el país durante esos años. Junto a la indiferencia de la clase política y de los sectores integrados de la sociedad, volvió a constatarse que la discriminación y exclusión históricas de los sectores indígenas y pobres de la población constituyeron las causas estructurales (el llamado “caldo de cultivo”) de esta violencia². Tras los hechos y las causas, el Informe Final de la CVR presentó un conjunto importante de recomendaciones para que estas dramáticas experiencias no se repitan jamás. De todas ellas, las que se refieren a la actuación del Estado se centran en reformas en el campo de la administración de justicia, el rol de las fuerzas armadas y policiales en un Estado democrático de Derecho y las políticas públicas imprescindibles para crear oportunidades equitativas de desarrollo para todos.

Como todo ejercicio de memoria histórica, el trabajo de la CVR significó enfrentar un pasado doloroso, para identificar demandas presentes por justicia y reparación, así como para recomendar qué acciones emprender para que ese dolor no vuelva a repetirse. Estos grandes retos involucran al conjunto de actores sociales y, en el caso del Estado,

² Salomón Lerner, filósofo peruano y presidente de la CVR, señaló en el emotivo discurso de entrega pública del Informe Final que dicho documento exponía “un doble escándalo: el del asesinato, la desaparición y la tortura masivos, y el de la indolencia, la ineptitud y la indiferencia de quienes pudieron impedir esta catástrofe humanitaria y no lo hicieron” (Lerner, 2003: 15)

constituyen una oportunidad para viabilizar políticas inclusivas y redistributivas, así como reformas institucionales necesarias para acercar al Estado a los ciudadanos. Para llevar a cabo estas reformas y políticas, queda claro que no bastan ciertos conocimientos técnicos o herramientas de gestión. Se hace necesaria una permanente reflexión ética para la promoción de actitudes y hábitos basados en el respeto a la dignidad de las personas, así como para propiciar políticas públicas impregnadas de un sentido de servicio a la ciudadanía, especialmente cuando se trata de quienes viven en situaciones de pobreza y discriminación por razones étnico-culturales.

El segundo proceso que queremos mencionar es el contexto de deterioro político y moral que el Perú vivió durante los últimos años del siglo XX debido a los más altos niveles de corrupción política conocidos en nuestra historia republicana. Se trata de los años de gestación y desarrollo de una red de corrupción que buscó consolidar en el poder al expresidente Alberto Fujimori desde el golpe de Estado que dió en el año 1992, contando para ello con la oscura colaboración de su asesor Vladimiro Montesinos. Desde finales del año 2000, el país fue tomando conciencia de cómo y en qué magnitud el Estado y sus recursos habían servido durante la anterior década para satisfacer los afanes de poder y enriquecimiento de un grupo de delincuentes ubicados en las más altas esferas de los poderes políticos y económicos. Durante aquellos años, la corrupción llegó al centro mismo del Estado, la iniciativa corruptora provino desde el mismo poder político, el cual se ejerció de manera discrecional y sin rendición de cuentas. La corrupción alcanzó a gran parte del Estado (Poder Judicial, Congreso, Fuerzas Armadas, organismos electorales) y también parcialmente a la clase política, los medios de comunicación y el sistema financiero (Villarán, 2006: 22). Se trató de un duro golpe para nuestra moral colectiva. Los sentimientos de desmoralización, tras el progresivo develamiento de los escándalos y conocimiento público de los niveles de corrupción alcanzados, llevaron a cuestionarnos seriamente sobre cómo fue posible que hubiésemos permitido por tanto tiempo tal grado de descomposición en la vida pública.

Desde aquellos años y hasta el día de hoy – aunque de manera inconstante – la indignación ciudadana motivó el análisis y búsqueda de propuestas de solución para los problemas que nos llevaron a tales descalabros en el terreno de la moral pública. En este marco de acontecimientos, la ética de la función pública entró “por la puerta grande” a la agenda público-política. ¿Qué hacer para restablecer la confianza ciudadana en

quienes supuestamente deben encargarse de los intereses generales? ¿Cómo fundamentar una reflexión ética que exija y al mismo tiempo involucre e invite a los funcionarios a comprometerse con el servicio a la ciudadanía? ¿Qué mecanismos y herramientas pueden ayudarnos a ello?

Los dos procesos sociales y políticos que acabamos de reseñar dejaron una lección histórica importante: la necesidad de contar con funcionarios públicos con capacidades técnicas adecuadas para la gestión de los asuntos públicos, pero también con capacidades para evaluar éticamente situaciones en las que la finalidad del servicio a los ciudadanos queda desvirtuada al anteponerse intereses particulares que agravan las situaciones de vulneración de derechos y la invisibilización de determinados grupos sociales. Sin embargo, aunque estas consideraciones hayan surgido en un contexto regional y nacional específico, queda claro que los procesos a los que hemos hecho referencia no resultan ajenos a las actuales preocupaciones de toda sociedad que se pretenda democrática. El interés por contar con funcionarios públicos centrados en los fines que le dan sentido al ejercicio de sus funciones, capaces de razonar y dar cuenta de la responsabilidad de sus acciones, capaces de enfrentar conflictos de interés que pueden derivar en actos de corrupción, etcétera; constituyen preocupaciones plenamente vigentes (y, lamentablemente, frecuentes) en diversas realidades nacionales. Por esta razón, creemos necesario e importante contribuir al conocimiento de la ética de la función pública, reconstruir sus fines y contenidos, así como ofrecer un fundamento filosófico a esta ética aplicada. A nuestro juicio, al profundizar la comprensión de sus fundamentos filosóficos, estamos en mejores condiciones para potenciar y mejorar el diseño e implementación de los mecanismos de promoción de una ética de la función pública actualmente existentes.

Lo dicho hasta ahora puede ilustrar cómo surge nuestro interés por investigar en el tema de ética aplicada a la función pública, así como dónde reside su importancia como objeto de estudio. Sin embargo, queremos también mostrar cómo aparece el interés por la cuestión del *fundamento filosófico* de tal aplicada³. Una ética de la función pública está definida por un conjunto de orientaciones prescriptivas respecto a cómo deben

³ En este trabajo, sintonizamos con una concepción abierta de la idea de *fundamentación*, como aquella que plantea Adela Cortina cuando afirma que fundamentar es “dar razón” de las convicciones y opciones, ofreciendo argumentos a favor de la razonabilidad de ciertos planteamientos susceptibles de ser criticados racionalmente (2007a: 15)

actuar quienes ejercen funciones públicas, en el marco de un Estado y organizaciones públicas particulares. Existe una expectativa para que dichas orientaciones puedan guiar efectivamente el comportamiento de los funcionarios públicos, se espera que los funcionarios actúen de acuerdo a tales prescripciones. Sin embargo, ¿por qué *deben* hacerlo?, ¿por qué deben saberse y sentirse *obligados* a actuar de tal o cual modo? Estas son preguntas relativas al fundamento de tales obligaciones, es decir, relativas a la búsqueda de argumentos razonables que pretendan explicar por qué un conjunto de orientaciones éticas pueden ser consideradas como obligatorias.

En un primer nivel, nuestra propuesta de fundamentación filosófica de la ética de la función pública busca complementar los planteamientos y superar las insuficiencias de las aproximaciones que contemplan el comportamiento de los funcionarios públicos desde aquellas disciplinas que privilegian un enfoque económico o uno jurídico. ¿Podrá estar el fundamento de tales obligaciones en la necesidad que tienen los funcionarios de maximizar el logro de sus propios intereses al menor costo posible? ¿Podrá estar el fundamento de la obligación de los funcionarios en la fuerza de los deberes legales?

En el caso de la primera pregunta, se argumenta que todo funcionario público persigue sus propios intereses, aquellos que permitan maximizar sus beneficios con menor costo. Los funcionarios actuarán con relación a la estructura de incentivos que pueda ofrecérseles, evitando todo aquello que signifique una disminución de sus niveles de satisfacción individual. Están obligados porque es conveniente para el logro de sus intereses. Este enfoque, presente en ciertos análisis económicos vigentes en la actualidad, ofrece una justificación para que los funcionarios cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, aparece de inmediato una objeción: ¿qué ocurre si el funcionario encuentra que es inconveniente cumplir con alguna de sus obligaciones? ¿Es suficiente para cambiar el contenido de sus obligaciones? Como veremos más adelante, la obligación moral no puede sustentarse únicamente en consideraciones estratégicas acerca de los beneficios que puedan obtener los sujetos.

En el caso de la segunda pregunta, a partir del hecho de que la función pública se define y organiza a partir de un ordenamiento legal propio de un Estado de derecho, existen razones jurídicas para que los funcionarios estén obligados a seguir las prescripciones relativas a cómo deben comportarse en el ejercicio de sus funciones. Están obligados

porque es un deber sancionado por las normas positivas a las que se remite la misma función pública. Este enfoque también ofrece una justificación para la obligación del funcionario: este debe cumplir la ley. Sin embargo, ¿qué obliga al funcionario a cumplir la ley? Surge aquí la cuestión de los límites de una obligación moral sustentada únicamente en deberes legales. Que un deber sea sancionado por ley no necesariamente obliga moralmente. En el mejor de los casos, el funcionario actuará obligado por la fuerza coercitiva de la ley (cuando no por el temor a la sanción administrativa). En el peor de los casos, el funcionario hará caso omiso del deber legal y utilizará el poder administrativo para beneficios particulares, evitando ser descubierto.

En suma, consideramos que no son suficientes las perspectivas económicas o jurídicas para fundamentar la obligación de los funcionarios públicos respecto a seguir determinadas orientaciones éticas. Parece pues que la fundamentación de una ética de la función pública debe buscarse en los propios predios de la filosofía moral. Si esto es así, ¿cuál puede ser el fundamento filosófico de una ética la función pública?

En un segundo nivel, nuestra propuesta de fundamentación filosófica de una ética de la función pública busca superar los límites de algunas perspectivas filosóficas que, a nuestro juicio, no ofrecerían una argumentación suficiente para aproximarse a esta ética aplicada. En esta investigación, por ejemplo, consideramos insuficiente la fundamentación que la tradición liberal contractualista podría ofrecer a una ética de la función pública. Esta tradición puede dar cuenta de las obligaciones y deberes de los funcionarios públicos en tanto garantes del pacto político que los individuos establecen entre sí y cuyas reglas de juego se expresan en una Constitución a las que los funcionarios han de remitirse en todo momento. A pesar de los significativos aportes a la comprensión de una ética de la función pública, esta tradición no ofrece respuesta a la pregunta por qué un funcionario está *obligado* a garantizar el pacto y actuar según lo que cada Constitución establezca. Asimismo, consideramos que la tradición utilitarista, aunque podría ofrecer una fundamentación ética para que los funcionarios actúen neutralmente persiguiendo el interés general definido democráticamente por la mayoría, no responde a la cuestión de cómo debería orientarse un funcionario ante asuntos públicos que afecten negativamente a grupos minoritarios que, con frecuencia, constituyen colectivos histórica o culturalmente marginados de la atención del Estado.

Así, la hipótesis central de nuestro trabajo es que *el fundamento filosófico adecuado para una ética aplicada a la función pública se encuentra en el paradigma filosófico del reconocimiento recíproco*. Este paradigma hunde sus raíces filosóficas en una tradición dialógica que puede remontarse hasta los antiguos griegos y que cobra forma articulada en los escritos del joven Hegel, a inicios del siglo XIX. La potencia de los planteamientos hegelianos será recogida en el siglo XX por autores como George H. Mead, así como por los creadores de la ética del discurso: Karl-Otto Apel y Jürgen Habermas. Finalmente, a partir de la década de los noventa hasta la actualidad, las intuiciones hegelianas recibirán actualizaciones desde diversas preocupaciones y caminos no siempre convergentes, como es el caso de Axel Honneth, Charles Taylor, Paul Ricoeur y, en nuestro medio, Adela Cortina⁴. De modo particular, como veremos más adelante, el paradigma del reconocimiento recíproco constituye una alternativa frente a las limitaciones del que se ha denominado *paradigma de la autoconservación*, de inspiración hobbesiana.

Creemos que la tradición filosófica del reconocimiento recíproco se muestra adecuada para superar los límites y ofrecer respuestas a cuestiones que otras perspectivas no abordarían de modo suficiente. Consideramos que desde las categorías del reconocimiento recíproco es posible dar cuenta de una ética aplicada a la función pública que comprende las relaciones entre funcionarios y ciudadanos como *relaciones de reconocimiento*, de modo que sea posible ofrecer un nuevo sentido al vínculo entre funcionarios y ciudadanos. Este vínculo de reconocimiento, anterior a cualquier forma de contrato, permite que funcionarios y ciudadanos puedan reconocerse mutuamente como personas con dignidad y ciudadanos con derechos, seres autónomos y con capacidades. Entender de esta manera las relaciones entre administradores y administrados, posibilita rediseñar los mecanismos existentes referidos a la promoción de una ética en la función pública, de modo puedan orientarse hacia el logro de más amplios y profundos niveles de reconocimiento.

⁴ Aunque no esté entre los alcances de este trabajo, podría indagarse de qué manera el *enfoque de las capacidades* de Amartya Sen, dentro de la tradición liberal, contribuye al fundamento de una ética de la función pública. Es posible encontrar ciertas confluencias entre este enfoque y la tradición del reconocimiento recíproco (Ricoeur, 2005; Fascioli, 2011), de ahí la posibilidad de extender estos hallazgos al ámbito del ejercicio de la función pública.

Nuestra investigación es fundamentalmente bibliográfica, recogiendo aportes y puntos de vista en fuentes secundarias, tanto del ámbito filosófico como de los campos de las ciencias sociales y políticas, desde una mirada interdisciplinaria ligada a nuestra trayectoria profesional. En términos metodológicos, asumimos un enfoque específico de análisis para las éticas aplicadas, el denominado *método hermenéutico-crítico*, que trata de encontrar al interior de cada actividad humana los fines que la definen y otorgan legitimidad social, las normas específicas que deben guiar las acciones para alcanzar dichos fines, las virtudes y valores necesarios, así como, el fundamento filosófico de aquellas normas específicas. Este método ha sido adoptado por el Grupo de Investigación en Ética y Democracia que reúne a profesores de las universidades de Valencia y Castellón, y es el que tomamos como referencia para ser puesto en movimiento en el caso del ejercicio de la función pública en un Estado democrático.

Tras hacer referencia a la finalidad, motivaciones, relevancia y metodología de nuestro trabajo, haremos explícito el camino argumentativo que seguiremos, expresado en el orden de exposición de los capítulos que lo componen.

Hemos dividido la tesis en cuatro partes. La primera parte incluye una delimitación de algunos términos y del ámbito de la ética aplicada de la función pública, así como su origen y desarrollo como ética aplicada (capítulo uno). A continuación, presentamos el enfoque de ética aplicada como hermenéutica crítica que asumimos en este trabajo, sus características básicas, estructura y las tareas a las que se enfrenta una ética de la función pública que haga suyo este método (capítulo dos). Dado que el enfoque metodológico asumido implica identificar los contenidos de nuestra ética aplicada en la misma *praxis* del ejercicio de la función pública, es necesario indagar por los espacios en los que esta se expresa en los tiempos actuales. De ahí que en la segunda parte nos dediquemos a explorar las instancias donde se desarrolla la reflexión ética referida a los funcionarios. ¿Dónde encontramos el desarrollo de orientaciones vinculadas al ejercicio ético de la función pública? Hemos encontrado esas orientaciones en tres instancias que definen la actualidad de la ética aplicada a la función pública: en los discursos y prácticas sobre la lucha contra la corrupción (capítulo tres), en las demandas que se efectúan desde la sociedad civil para elevar los estándares éticos de quienes desempeñan funciones en el Estado (capítulo cuatro) y en los cambios en los modelos de racionalidad administrativa que condicionan a la Administración pública y le exigen

orientarse según valores y normas que, a lo largo del tiempo, enfatizan distintos contenidos en distintos contextos. Hemos tomado en consideración el caso de los contextos anglosajones y europeos occidentales y, en contraste, el caso de los contextos latinoamericanos (capítulo cinco). El resultado de nuestra exploración en esta segunda parte es una formulación sintética de los principales contenidos de la actual ética de la función pública.

En el enfoque de ética aplicada asumido, lo acabamos de indicar, una de las tareas centrales consiste en fundamentar filosóficamente las normas específicas identificadas. Dado que el argumento central de nuestra investigación es que el paradigma del reconocimiento recíproco es el más adecuado para ofrecer un fundamento para una ética de la función pública, es necesario desarrollar en qué consiste este paradigma y cómo se ha construido. Este es el propósito de la tercera parte de la tesis: dar a conocer el proceso de construcción filosófica del paradigma del reconocimiento. Empezamos mostrando la relación fundamental entre identidad y reconocimiento (capítulo seis), con ayuda de los planteamientos de Charles Taylor. Tras presentar, a modo de contraste, el paradigma de la autoconservación y sus insuficiencias, daremos cuenta de la primera articulación del paradigma del reconocimiento recíproco en los planteamientos de Hegel, principalmente en sus proyectos de sistema elaborados en el período en que vivió en Jena (capítulo siete). Tras Hegel, presentamos algunos significativos aportes contemporáneos para la comprensión del paradigma del reconocimiento recíproco. Ofrecemos un lugar importante a la teoría del reconocimiento de Axel Honneth y a partir de ella, trazamos los vínculos con las ideas de otros pensadores. En concreto, se trata de los aportes de Paul Ricoeur, los aportes de Karl-Otto Apel y Jürgen Habermas desde la ética del discurso y, finalmente, la propuesta de reconocimiento cordial en Adela Cortina (capítulo ocho).

El resultado final de este recorrido será una síntesis de aquellas dimensiones del reconocimiento recíproco que consideramos ineludibles para una comprensión del concepto. Esta síntesis nos permitirá, en la cuarta y última parte de nuestro trabajo, relacionar estas dimensiones del reconocimiento con las tareas y contenidos de ética de la función pública esbozados en los capítulos precedentes. En este punto, volvemos sobre nuestros hallazgos previos respecto a las tareas básicas de esta ética aplicada, sometiéndolos a una lectura desde las categorías y conceptos del reconocimiento,

ejercicio que nos permite ofrecer un fundamento filosófico para las normas específicas, valores y virtudes identificadas (capítulo nueve). Al final de nuestro trabajo, tratamos de “aterrizar” nuestro análisis, considerando los aspectos organizativos de la ética de la función pública. La dimensión normativa es necesaria pero insuficiente si estamos interesados en el potencial crítico de nuestra ética aplicada, es decir, en la transformación de las condiciones en que se ejerce la función pública, para que esta pueda orientarse al servicio de los ciudadanos y al fortalecimiento del Estado democrático. Así, situados en el *nivel organizacional*, daremos cuenta de los distintos mecanismos de orientación, control y gestión por medio de los cuales la ética de la función pública se “encarna” en las organizaciones públicas concretas, así como el modo en que la perspectiva del reconocimiento recíproco permitiría reorientar y enriquecer sus alcances (capítulo diez). Dado que nos interesa enfatizar la importancia de la formación ética de los funcionarios públicos, nuestras reflexiones finales contienen algunas orientaciones pedagógicas para el desarrollo de acciones de formación en ética, dirigidas a quienes ejercen funciones públicas. Las conclusiones de nuestra investigación quedarán recogidas en el apartado final.

Sin más que agregar y antes de pasar al desarrollo de nuestros argumentos, es momento de expresar mis agradecimientos. Ser de Perú y realizar el doctorado en España es una empresa viable solo si se cuenta con el apoyo de muchas personas. Agradezco a los profesores del Programa de Doctorado “Ética y democracia” en la Universidad de Valencia y en la Universidad Jaume I de Castellón, por contribuir a la reflexión y el aprendizaje necesarios para emprender este camino. Va mi más cálido agradecimiento a Adela Cortina, por una asesoría marcada tanto por la lucidez de sus anotaciones como por la hospitalidad, generosidad y sencillez personales. Agradezco a la Fundación Étnor, por todo el apoyo recibido, especialmente a través de Carmen Martí. También a la Fundación Ceimigra, en las personas que apoyaron mi estancia en el curso 2006-2007, especialmente a Ximo García Roca. Gracias a Rafa Monferrer, en la Universidad de Valencia, por su amistad y apoyo “intercontinental”. Gracias a los compañeros y amigos en Valencia que se convirtieron en mi familia durante dos años, especialmente a Jaume, Israel, Papi, Anna, Raquel, Dani, Humberto, José Luis y Luca. Gracias a mi familia en Lima, la grande y la chiquita. Gracias todas a María, por su amor, por su impulso permanente, por ayudarme tanto a ser mejor persona cada día.

PARTE I: ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO ÉTICA APLICADA

¿Qué entender por “función pública”? ¿Cuál es el ámbito de la ética de la función pública? ¿En qué sentido decimos que se trata de una ética aplicada? ¿Cuándo y cómo surgió lo que hoy llamamos ética de la función pública? Estas preguntas iniciales nos ayudarán a situar nuestra propuesta dentro del campo de la reflexión ética⁵. Del conjunto de indagaciones que nos podemos hacer respecto a cómo vivir una vida buena con otros, nos interesa el ámbito de convivencia que se forja al interior de comunidades políticas organizadas en Estados y, en particular, las consideraciones valorativas que giran en torno a la acción de quienes ocupan un lugar importante en la organización y administración de los Estados. En el terreno donde confluyen reflexión ética y función pública, tomaremos como referencia un enfoque de ética aplicada que nos permitirá articular postulados enmarcados en horizontes de universalidad con preocupaciones sobre cómo orientar la acción en contextos particulares de ejercicio de la función pública.

En esta primera parte, identificaremos algunas “marcas” en el espacio de una ética de la función pública: aclarar parte de nuestro vocabulario, tratar de definir a quiénes alcanza esta ética aplicada, describir cómo surge la actual ética de la función pública y qué es lo que la filosofía moral viene diciendo sobre ella. Luego, se presentará el enfoque de ética aplicada como *hermenéutica crítica de las actividades humanas*, para postular su pertinencia a la hora de entender una ética de la función pública. Como parte de nuestra argumentación, aparecerá la necesidad de profundizar en las razones y fundamentos que se ofrecen, desde la filosofía moral, para dar a conocer esta ética orientada al quehacer de quienes ejercen funciones públicas.

⁵ En este trabajo utilizaremos indistintamente los términos “ética” y “moral”. Priorizamos su común raíz etimológica (en el sentido de *carácter* o modo de ser que personas -y organizaciones- van forjando a lo largo de su existencia), así como el uso cotidiano de estos términos. Aun así, no hemos de perder de vista la distinción entre el plano “en que discurre la acción valorativa o normativamente inspirada” y otro “llamado a permitirnos reflexionar crítica y filosóficamente sobre estos valores y esas normas que le sirven de inspiración” (Muguerza, 2007b: 334). Para José Luis López Aranguren, a estos dos planos corresponden respectivamente las denominaciones “moral vivida” y “moral pensada”; mientras que para Adela Cortina, son las denominaciones “moral” y “ética”. En nuestro caso, es en el mismo texto donde se precisará si nos estamos refiriendo a alguno de estos órdenes en particular. Por ejemplo, al hablar de “teoría ética” o “filosofía moral” damos a entender que se trata del nivel de reflexión teórico, en el nivel de la “moral pensada”.

Capítulo 1

Cuestiones preliminares y antecedentes

1.1. Ética y función pública: delimitación de términos

Antes de comprender los alcances de una ética de la función pública entendida como ética aplicada, es necesario clarificar algunas nociones y conceptos. Los diversos usos y connotaciones de términos como “ética pública” o “función pública” pueden ser fuente de confusión que conviene prevenir desde un inicio.

En primer lugar, vamos a diferenciar “ética pública” de “ética de la función pública”. Cuando hablemos de “ética pública” se hará referencia a las consideraciones éticas orientadas a la vida pública en su conjunto, donde las personas se relacionan entre sí, se asocian, conforman organizaciones, coordinan acciones que tienen consecuencias en la vida de otras personas y, eventualmente, responden por tales acciones ante otros. En este sentido, una ética pública no se restringe únicamente a la esfera política y/o estatal ni se centra únicamente en el ámbito de quienes ejercen funciones públicas en el Estado, sino que considera a la persona “en cuanto ciudadano en el ámbito público” (González, 2006: 65). Más aún, en el caso de sociedades pluralistas, toda ética es pública en tanto tiene pretensiones de publicidad e intentará presentarse, expresarse y servir para el público (Cortina, 1997b: 62)⁶.

Desde esta perspectiva, “ética pública” puede contraponerse a “ética privada”, pero no a “ética individual” o “personal”. Según Javier Muguerza, una ética pública, sin perjuicio de “hundir sus raíces” en una ética individual o personal, “será eminentemente una Ética social, o sea una Ética que atiende, ante todo, a lo que se ha dado en llamar el *individuo en relación*. Es decir, una Ética que atiende al individuo en tanto que «situado» dentro de una «comunidad», e incluso dentro de varias comunidades a un mismo tiempo...” (2007a: 510-511).

⁶ Una manera alternativa de entender “ética pública”, que no compartimos, es la que hace referencia a “los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y funcionarios públicos” (Diego, 2007: 50). Esta visión se restringe a quienes ejercen función pública y a quienes asumen funciones de gobierno, lo que lleva a dejar al margen de la “ética pública” a todos aquellos grupos que participan en la esfera pública, incluyendo a los propios ciudadanos.

A diferencia de este significado de “ética pública”, las denominaciones “ética de la función pública”, “ética del servicio público”, “ética del servidor público”, “ética administrativa” o “ética de la Administración pública” (o “*public service ethics*”, “*administrative ethics*”, “*ethics in Public Administration*”) hacen referencia a las actuaciones específicas de quienes ejercen funciones en el ámbito estatal de la administración y gestión de los recursos públicos.

Un segundo aspecto a aclarar es por qué hablar de “función pública” y no de “Administración pública”, “servicio público” o “servicio civil”. Todos estos términos están cargados de diversos significados que provienen del ámbito académico especializado – en las ciencias de la administración, el derecho administrativo o las ciencias sociales y políticas – y del uso jurídico-político en los distintos contextos regionales, nacionales y subnacionales. Más allá del uso legítimo que tienen estas denominaciones en tales contextos, en este trabajo optamos por una ética aplicada a la *función pública*.

¿Por qué optar por “función pública”? Una primera razón es porque esta denominación permite identificar el ejercicio de la función pública como una *actividad social*, cuestión que resulta pertinente en el enfoque de ética aplicada como *hermenéutica crítica* que asumimos en este trabajo. Una segunda es porque esta denominación es coherente con la definición “función pública” que aparece en el debate contemporáneo sobre la profesionalización del empleo público en el ámbito iberoamericano⁷. Finalmente, porque es también coherente con el uso de “función pública” y “funcionario público” en el ámbito de discusión y la normativa internacional sobre corrupción⁸.

⁷ Esto se pone en evidencia, por ejemplo, en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Esta Carta fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administraciones Públicas y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003; y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno efectuada también en Bolivia en noviembre del mismo año. La Carta Iberoamericana de la Función Pública puede encontrarse en <http://www.clad.org.ve/cartaibero.pdf>. (Consulta: 15 de marzo de 2012).

⁸ Lo que se expresa, por ejemplo, en las definiciones contenidas en instrumentos internacionales importantes como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, conocida también como la Convención de Mérida, fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003, en Mérida, México. Tras alcanzar el número de ratificaciones necesarias, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. La Convención Interamericana contra la Corrupción, promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA), fue adoptada en marzo de 1996 en Caracas, Venezuela y entró en vigor en marzo de 1997. Ambos documentos están disponibles en sus respectivos sitios *web*: la Convención de la ONU en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf y

En cualquier caso, siendo preferible utilizar “función pública” en el marco de la presente investigación, resulta necesario bosquejar algunas ideas acerca de qué entender por Administración pública, función pública, servicio civil y empleados públicos; categorías que se hacen inteligibles con relación al concepto central de *Estado*.

1.2. Estado, Administración pública, función pública

No es el lugar para dar cuenta adecuada de la complejidad de significados que se articulan alrededor de la idea de Estado y las múltiples perspectivas que sobre él pueden desarrollarse. Creemos que es suficiente identificar una definición básica que englobe un conjunto de características que resulten consistentes y útiles para los fines de nuestra investigación.

Una primera aproximación es aquella que describe al Estado como una forma de organización jurídico-política, surgida históricamente en Europa, en la que se configura una autoridad permanente y pública que domina un espacio territorial y a las personas que viven en él, reconocida como tal por otras entidades similares (Bobbio, 1997: 86; Molina, 2004: 48; Schiera, 1997: 565). Los procesos históricos que llevaron a la emergencia de esta forma moderna de organización jurídico-política están asociados a la expansión del capitalismo, en tanto se hace necesario un poder central que garantice la propiedad privada, así como la posibilidad de comprar y vender libremente propiedades inmobiliarias y fuerza de trabajo (O'Donnell, 2008: 33). Para la creación de estos espacios económicos, el Estado requiere monopolizar algunos servicios esenciales para mantener el orden interno y externo, en particular: la producción de las reglas que definen la legalidad y la creación de un aparato coercitivo necesario para la aplicación de tales reglas. Estas ideas quedan expresadas en la difundida concepción weberiana del Estado como un aparato administrativo que se ocupa de la prestación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza (Bobbio, 1997: 90-91).

la de la OEA en: www.iadb.org/leg/Documents/corruptcin%20Carreo%20Spa.pdf. (Consulta: 15 de marzo de 2012).

Afín a esta aproximación, vamos a tomar como referencia la definición de Estado que nos brinda Guillermo O'Donnell⁹:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (2008: 28).

Según esta definición, el Estado incluye las siguientes cuatro dimensiones, a modo de tendencias históricamente contingentes que ningún Estado ha materializado completamente (*Ibid.*: 28-29, 36):

- a) Un *conjunto de burocracias*, es decir, organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas que tienen legalmente asignadas responsabilidades orientadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público general. Es el aspecto de la *eficacia* del Estado como conjunto de burocracias.
- b) Un *sistema legal*, es decir, un entramado de reglas, formuladas en el lenguaje del derecho, que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales. Es el aspecto de *efectividad* del Estado como sistema legal.
- c) Un *foco de identidad colectiva* para los habitantes de su territorio, en tanto el Estado pretende garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva que es concebida como un “nosotros” como nación o como pueblo (lo que puede no ser verosímil para buena parte de la población). Es el aspecto de la *credibilidad* del Estado como realizador del bien común de la nación o pueblo.
- d) Un *filtro* que trata de regular cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios o fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita. Es la condición de *filtro* adecuado al interés general de su población.

A nuestro juicio, se trata de una definición con un suficiente potencial descriptivo y explicativo que nos puede servir de marco para incluir las definiciones de

⁹ Así como su surgimiento está ligado a procesos históricos particulares, la difusión y desarrollo de la forma política estatal en la gran mayoría de regiones del mundo se relacionan también a procesos históricos que pueden diferir significativamente de región en región y de Estado a Estado en una misma región. Como señala O'Donnell, los Estados son “entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, y sujetos a complejas influencias de las sociedades doméstica e internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones” (2008: 28).

Administración pública y función pública que detallaremos más adelante. Además, nos resulta especialmente interesante el esfuerzo que realiza O'Donnell para incluir un potencial normativo a su definición. Dicho potencial aparece cuando el autor define lo que denomina un *Estado que contiene régimen democrático* y también un *Estado de y para la democracia* (o simplemente *Estado democrático*). Para el autor, en un régimen democrático el acceso al gobierno se logra mediante elecciones competitivas e institucionalizadas, lo que supone el ejercicio de diversas libertades políticas (asociación, expresión, movimiento, información). Por lo tanto, en un *Estado que contiene un régimen democrático*, el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Siguiendo el mismo razonamiento, si el Estado puede expandir y consolidar el conjunto de los derechos ciudadanos, puede describirse como un subtipo de Estado diferente, cuando adquiere el carácter de *Estado de y para la democracia*. Así, O'Donnell define al *Estado democrático* como:

Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes (*Ibid.*: 31).

De modo explícito, este autor identifica esta definición de Estado democrático como un “horizonte normativo”. Se trata de un ideal a alcanzar, pero no deja de tener consecuencias empíricas, puesto que permite indagar en qué medida y acerca de qué derechos específicos se observan avances y retrocesos en las diversas dimensiones de la ciudadanía implicadas por la democracia; es decir, en qué medida se avanza o no en la democratización de una sociedad (*Ibid.*: 31-32).

La propuesta de definiciones de Estado de O'Donnell resulta adecuada a los fines de nuestra investigación, no solo por la pertinencia en el análisis de los rasgos centrales de un Estado, sino también por la identificación de tal dimensión normativa que nos abre a preguntas relevantes para nuestros propósitos. Desde una perspectiva ética que centra su mirada en la función pública, ¿qué Estado es el que tomamos como punto de partida y cuál nos interesa promover?, ¿qué tipo de Administración pública es la que nos interesa definir y construir para qué tipo de Estado? Creemos que una investigación en ética aplicada a la función pública no solo puede limitarse a establecer un análisis de qué y cómo se reflexiona sobre la función pública desde la filosofía moral, sino que se hace

ineludible ofrecer razones que sustenten determinados modos de comprender el Estado y el servicio público. En nuestro caso, consideramos que el marco normativo de un Estado democrático resulta apropiado para dar cuenta de la orientación ética de nuestras indagaciones¹⁰.

Tras encontrar y precisar una definición de Estado acorde a nuestros fines de investigación, vamos a aproximarnos al concepto de *Administración pública*. De acuerdo a la definición de Estado que hemos asumido, la Administración pública constituye parte del conjunto de burocracias de un Estado. En una definición general, se refiere a una “estructura del poder ejecutivo, subordinada al gobierno, que tiene la misión de coordinar e implementar las políticas públicas” (Molina, 2004: 8). En esta definición, el hecho básico de la Administración pública es que forma parte del Estado, un vínculo que define el conjunto de sus características organizativas y funcionales¹¹.

En el caso de la Administración pública moderna en un Estado democrático, esta encuentra su finalidad en la consecución del bien común o del interés general expresado en el marco constitucional correspondiente, finalidad que persigue conforme va siendo interpretada en cada momento por el poder legitimado para hacerlo, es decir, el gobierno. Así, la Administración pública posee una dinámica que le permite continuar con su actividad aunque se produzcan ceses, dimisiones o cambios en el gobierno (Olías, 2006: 12-13).

Desde una perspectiva de ciencias políticas, la Administración pública comprende algunos elementos centrales: (i) un elemento funcional, que implica un conjunto amplio de actividades orientadas a objetivos y fines que se consideran de interés público; (ii) un elemento organizativo, que se refiere al complejo de estructuras administrativas subordinadas, a su vez, a las estructuras políticas y de gobierno caracterizadas por la

¹⁰ Este componente normativo en la caracterización de un Estado democrático también aparece en la formulación de Alberto Adrián: “un Estado será más moderno y democrático cuando sus vínculos sean más complejos con los ciudadanos, cuando sea más representativo, cuando los poderes sean más autónomos, cuando más legítimo sea para la población, cuando sea capaz de servir mejor a la sociedad, cuando sea más autónomo de los diversos grupos y cuando su capacidad de regulación... sea más eficiente para promover la equidad y el desarrollo” (2010: 11).

¹¹ Al igual que en el caso de las definiciones alrededor del concepto de Estado, es necesario tener presente que el desarrollo de las Administraciones públicas está fuertemente ligado a los procesos particulares en cada contexto estatal. Toda definición, caracterización o clasificación que pueda establecerse lleva inevitablemente consigo “simplificaciones de realidades históricas heterogéneas entre sí” (Sanz, 1999: 445).

presencia de un personal con determinadas competencias técnicas, empleado de manera profesional y continua; y (iii) un elemento institucional, marcado por las relaciones de recíproca complementariedad y contraposición entre la Administración pública y las instituciones políticas y de gobierno (Pastori, 1997: 13)¹². En este tercer nivel institucional, puede distinguirse el doble rol que juega la Administración en un régimen democrático. De un lado, interviene en la implementación de las políticas públicas y en el logro de sus objetivos. De otro, su desempeño y productividad en este campo provee de legitimidad a la acción de gobierno, lo que la convierte en un actor con un poder relativo frente a otros actores (Oszlak, 2005: 482).

La Administración pública y los elementos que la definen han variado a través del tiempo según el papel social que se le reconoce al Estado y las relaciones que se establezcan entre este y la sociedad. Así, cada momento en el desarrollo del Estado moderno llevaría aparejado un criterio de legitimidad para la Administración (Bañón, 1997: 33). Por ejemplo, en la concepción clásica del denominado Estado liberal de Derecho, las funciones del Estado se limitan a las de soberanía y a la de ser garante de las libertades individuales y del principio de libre concurrencia económica. La Administración pública ejerce “vicariamente” las prerrogativas del Estado y su tamaño y función están limitados a las funciones de soberanía. Al transformarse en Estado social de Derecho, ante la expansión continua del tamaño y funciones del Estado, la Administración pasa a convertirse “de garantista de legalidad a creadora de legalidad en el plano reglamentario. [...] Su función social es redistributiva, de protección de los ciudadanos marginales y de prestación de servicios” (*Ibid.*: 34-35).

Así, con las transformaciones en el papel del Estado, la Administración pública se hace más compleja y su campo de actuación se amplía, crece en número de órganos, personal y presupuesto y pasa a hacerse cargo directa o indirectamente de una gran variedad de actividades destinadas a satisfacer las demandas de la colectividad, actividades que se constituyen en *servicios públicos*. Estas condiciones conllevan la necesidad que sea atendida por personas técnicamente cualificadas, cuyo acceso y permanencia han de estar institucionalizados y a quienes se les pueda exigir actuar con imparcialidad de acuerdo a las normas, los intereses generales y los requerimientos técnicos de cada caso

¹² Las ciencias de la administración tienden a privilegiar en sus análisis los elementos funcional y organizativo mencionados. Véase Álvarez y González-Haba, 1992: 30ss.

(Olías, 2006: 13). Es decir, se hace necesaria la organización y gestión de la *función pública o servicio civil*, así como su profesionalización.

De este modo, encontramos una manera de entender la función pública (o servicio civil) que hace referencia directa a los sistemas de profesionalización de quienes desempeñan funciones institucionalizadas en la Administración pública¹³. La profesionalización del servicio civil implica que su existencia esté prevista y exigida por ley, que el personal sea seleccionado de acuerdo a principios meritocráticos y que trabaje con ciertas garantías que les otorgue independencia de juicio y de acción – imparcialidad o neutralidad – para la defensa de los valores superiores del ordenamiento jurídico (Villoria, 2000: 140).

Hasta aquí la función pública o el servicio civil se entienden en un *sentido restringido*, se refieren al régimen estatutario o funcionarial, articulado en base al sistema de mérito, garantizador de la imparcialidad profesional del funcionario (Prats, 2000: 646). Sin embargo, podemos encontrar una manera de entender la función pública que, sin dejar de lado la dimensión institucional, hace referencia al conjunto del empleo público, no sólo al específicamente funcionarial. Es el caso de la definición de función pública que nos ofrece la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan *el empleo público y las personas que integran éste*, en una realidad determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (en Villoria, 2007a: 131, cursivas nuestras).

Este documento señala que los arreglos institucionales que definen el sistema de función pública pueden incluir distintos tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados. Se busca trascender la dimensión jurídico-administrativa de la noción de función pública y así atender una articulación efectiva de los mecanismos que la hacen posible en la práctica social (*Ibid.*: 132). Como vemos, el énfasis está puesto ahora en el empleo público en general, no sólo en el sistema de

¹³ Son el *civil service* del mundo anglosajón o la *fonction publique* del área de influencia francesa.

servicio civil profesional de carrera; se trata de un *sentido amplio* de función pública, el mismo que adoptamos en el presente trabajo.

El siguiente paso es preguntarnos: ¿quiénes constituyen el servicio civil o función pública? ¿Quiénes ejercen función pública? La respuesta a estas cuestiones pasa necesariamente por el ordenamiento jurídico existente en cada realidad nacional. No hay una pauta común, las denominaciones varían de un lugar a otro y el panorama suele ser complicado incluso dentro de cada Estado. En la Administración y en el Derecho comparados, “función pública” y “empleo público” son categorías que se hallan frecuentemente separadas (como en el Reino Unido y en Alemania) y cuando no lo están (como en Francia o en Estados Unidos), los estatutos o regímenes especiales se encargan de especificar los valores y principios de la función pública según las exigencias particulares de cada colectivo de funcionarios (Prats, 2000: 645). Por poner dos ejemplos, en el caso español, la categoría general de *empleados públicos* comprende tanto a los *funcionarios públicos* – en sentido restringido – como al llamado *personal laboral* en los niveles de la Administración central, autonómica y local¹⁴. En el caso del Perú, la categoría de *empleados públicos* comprende a los *funcionarios públicos* – también en un sentido restringido aunque distinto al caso español, a los *servidores públicos* y a los *empleados de confianza*¹⁵.

¹⁴ En España, los funcionarios públicos (en sentido restringido) son quienes desempeñan de manera estable servicios profesionales y retribuidos en la Administración pública. La Administración pública comprende: (i) la Administración pública del Estado (nivel central), (ii) las Administraciones de las Comunidades Autónomas (sin contar Universidades) y (iii) las Administraciones locales. La primera incluye la Administración General del Estado (Ministerios, Organismos Autónomos, Docencia no Universitaria, Seguridad Social, Personal laboral de Defensa, Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, entre otras), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos específicos. (Fernández, *et al.*, 2007: 22; Olías, 2006: 183). La Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público se aplica al personal funcionario y al personal laboral que presta servicios en los tres niveles de Administración.

¹⁵ En Perú, el empleo público no se ha traducido en un “sistema”, predominan el desorden y la confusión. Los principales problemas que enfrenta el empleo público son “la falta de orientación a resultados, la coexistencia de diversos regímenes, la ausencia total del sentido de mérito y desempeño como factores para el ingreso, permanencia y ascenso, y la absorción cada vez mayor del gasto público por las planillas. Sin duda, todos estos problemas inciden en la baja calidad de los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía” (Congreso de la República del Perú y PRODES, 2005: 18). Según el Proyecto de Ley General del Empleo Público de aprobación pendiente por el Congreso de la República, los funcionarios públicos son quienes desarrollan funciones de preeminencia política, pudiendo ser elegidos o nombrados. Los llamados “servidores públicos” son quienes forman parte de la carrera administrativa. Según este documento, en el Perú son entidades de la Administración Pública: el Poder Legislativo; el Poder Ejecutivo (ministerios, organismos públicos descentralizados, entre otros); el Poder Judicial; los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades; los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades; y los organismos constitucionales autónomos.

Dada la alta complejidad en los términos y sus connotaciones y teniendo presente los propósitos de este trabajo, asumimos la denominación genérica *empleados públicos* para referirnos al conjunto de colectivos que sirven en la Administración pública. Del mismo modo, al referirnos a los *funcionarios públicos* lo haremos en su sentido amplio, haciendo referencia a todas las personas que trabajan en la Administración pública, sin restringirnos al contexto particular de algún régimen estatutario o servicio civil de carrera.

En síntesis, optamos por un *concepto amplio de función pública*, uno que no se identifique con algún grupo particular de empleados públicos y que englobe al conjunto de personas vinculadas de algún modo a la Administración pública y al Estado. Como ya fue mencionado, adoptamos este concepto amplio según los fines de nuestra investigación y la coherencia que guarda su significado con el utilizado en el debate actual sobre la profesionalización del empleo público en el ámbito iberoamericano y en documentos internacionales referidos a la prevención de la corrupción.

Tomando en cuenta las fórmulas utilizadas en estos textos y sintetizando sus alcances, podemos señalar que la función pública incluye *a quienes desempeñan actividades en los diferentes sectores políticos y administrativos del Estado, de manera temporal o permanente, remunerada u honoraria, hayan sido elegidos o designados, en cualquiera de sus niveles jerárquicos y niveles de gobierno, tanto nacionales como subnacionales.*

Cada vez que hagamos referencia a “quienes ejerzan función pública”, “empleados públicos” o “funcionarios públicos”, tendremos en mente esta definición general. De esta manera, de acuerdo a nuestros propósitos, una ética aplicada a la función pública contempla los distintos colectivos de personas vinculadas a la Administración y centra su atención en el *ejercicio mismo de la función pública*, la misma que será considerada como una *actividad social* en el modo en que entendemos las éticas aplicadas en este trabajo.

1.3. Ámbito (y límites) de una ética de la función pública

Antes de continuar, es necesario clarificar dos cuestiones importantes referidas a aspectos “límitrofes” de la ética de la función pública. La primera de ellas es cómo ubicar, en el marco de nuestras reflexiones, a los grupos particulares de profesionales

que pertenecen a sectores o regímenes especiales del empleo público y reclaman especificidad en las cuestiones éticas que enfrentan. Por ejemplo, la actuación de quienes son docentes en entidades educativas públicas, el personal sanitario en hospitales y centros de atención públicos, los que realizan funciones jurisdiccionales, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, etcétera. Es claro que para cada uno de estos grupos no resulta suficiente una ética aplicada a la función pública en general. Los docentes demandarán una reflexión sobre cómo promover mayor autonomía en los educandos, el personal sanitario expondrá situaciones de índole médica que trascienden el campo administrativo, los jueces requerirán que se trate de cuestiones vinculadas a la imparcialidad de sus evaluaciones, los policías preguntarán por cómo brindar seguridad a los ciudadanos respetando sus derechos en situaciones violentas, etcétera.

Dado que las éticas aplicadas se desarrollan en las distintas esferas en las que convivimos con otros, una reflexión sobre ética aplicada a la función pública en general requiere complementarse con reflexiones específicas correspondientes a ámbitos específicos como los descritos. Es el caso, por ejemplo, de la ética aplicada al quehacer educativo, o la ética de las profesiones sanitarias, etcétera. Creemos que el modo general de entender la ética de la función pública no está reñido con la opción de especificar algunos de sus alcances para un determinado grupo de empleados públicos, como puede ser el caso de una ética aplicada a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o una ética relativa a la función jurisdiccional. Para ello, como comentaremos más adelante, resulta necesario considerar la perspectiva de las *éticas profesionales*. En conclusión, en una misma persona o colectivo *pueden integrarse* diversas perspectivas de ética aplicada, como diversas son las dimensiones y roles que confluyen en tal personas o colectivo. Al elegir un ámbito general de aplicación de una ética de la función pública, no excluimos seguir preguntándonos por otros ámbitos o focalizar aún más nuestros intereses en un determinado aspecto.

La segunda cuestión a aclarar se refiere a la relación entre una ética de la función pública y una ética del mundo político (Villoria, 2000), también denominada ética del oficio político (Prats, 2003). En este tema, el telón de fondo lo constituye la relación entre ética y política, o entre filosofía moral y filosofía política, asunto de larga data y

múltiples aristas en el que uno de los temas recurrentes es si la política pertenece a un horizonte normativo distinto al de la moral¹⁶.

Teniendo presente este telón de fondo, podemos identificar ciertas cuestiones que pertenecen al ámbito propio del quehacer de los políticos, por ejemplo: la tensión entre responsabilidad moral y responsabilidad política en una decisión efectuada por un político en el gobierno, cuáles son los límites éticos del ejercicio de la oposición política, cómo conciliar principios y estrategias frente a un escándalo político, los conflictos éticos que pueden originarse frente al manejo de fondos para la financiación de partidos políticos; la fidelidad a la postura partidaria o a los propios principios cuando ambos colisionan; o también, desde una lectura más general y menos dilemática, qué herramientas proponer para orientar las decisiones políticas en favor del desarrollo sostenible y la gobernabilidad¹⁷.

En este mismo ámbito de la ética en el mundo político, cabe resaltar el tema de las implicancias éticas en el gobierno de una comunidad política. En un sistema democrático, en última instancia, se pone en juego la confianza recibida por los electores, una legitimidad sustantiva, como sugiere Victoria Camps. Esta confianza se mantiene llevando a la práctica un “buen gobierno”, uno que sea fiel y respete las normas constitucionales en su dimensión ética, que sea fiel a su propio programa político, y sobre todo, uno que se haga evidente en la práctica política misma. Como señala esta autora, los valores que se declaran en discursos y códigos han de apoyarse en pruebas concretas “cuando se hace política y con las políticas que se hacen” (Camps, 1997a: 22-23), lo cual implica que quienes gobiernen lo hagan asumiendo sus responsabilidades jurídicas, políticas y éticas.

Por su parte, Joan Prats se refiere a la ética del buen político y considera que

¹⁶ No es de nuestro interés insistir en una delimitación precisa entre ambos ámbitos, pues la superposición de roles y funciones pueden ser más que frecuentes. Nos es suficiente dar a entender que algunas cuestiones éticas se relacionan más directamente con el ejercicio de roles o cargos políticos, que otras cuestiones lo hacen más con el ejercicio de la función pública y que otras más pueden ser tratadas desde ambos puntos de vista. Como veremos enseguida, nuestra atención se centrará en estos dos últimos tipos de cuestiones. En cualquier caso, respecto a que si la política pertenece a un horizonte normativo distinto al de la ética, puede verse el balance que hace Norberto Bobbio (1996b) sobre las distintas variantes de respuesta a esta cuestión en la filosofía política. Para una aproximación útil y sintética acerca de la relación entre ética y filosofía política ver el texto de Fernando Quesada (2007).

¹⁷ Este enfoque y este tipo de cuestiones son las que se describen y analizan en los distintos ensayos contenidos en *La ética política y el ejercicio de cargos públicos* de Dennis Thompson (1999).

la ética necesaria para este oficio es muy exigente. Los dilemas éticos que enfrenta el buen político son permanentes. En casi todas las decisiones importantes hay más de un bien ético en juego y la información sobre los costes y beneficios de toda decisión nunca es suficientemente precisa (a veces ni si quiera está claro lo que conviene ya no al país sino al político que decide). Desde luego siempre hay un límite por debajo del cual las decisiones son éticamente reprobables, pero los contornos son borrosos (¿dónde termina la política industrial razonable y comienza la concesión a las empresas poderosas de privilegios que deteriorarán la institucionalidad propia del mercado eficiente?). En general, en contextos decisionales específicos, casi nunca se impone una sola solución como la única éticamente correcta. La grandeza de la política reside en que, una vez rechazadas las decisiones abiertamente contrarias a los intereses generales, hay que optar entre bienes públicos igualmente valiosos. (2003: 205)

Aquí nos movemos en el terreno propio de una ética del oficio político. No hay duda del interés y relevancia de estos asuntos; pero escapan metodológicamente de nuestro interés principal. Si bien se trata de importantes cuestiones que requieren ser atendidas y analizadas y que, eventualmente, tienen repercusión indirecta en la actuación de quienes ejercen función pública; se sitúan fuera del foco de nuestra atención en esta investigación.

En cambio, sí se incorporan a nuestra reflexión aquellas cuestiones que se desarrollan en el espacio donde confluyen la ética del quehacer político y la ética de la función pública. Por ejemplo, en las últimas décadas se han promovido cambios en la gestión de la Administración pública que llevan a modos de proceder más flexibles, que traen consigo mayores niveles de discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios, principalmente quienes ocupan cargos altos en las jerarquías administrativas o aquellos contratados para puestos clave de dirección en órganos autónomos subordinados a los poderes ejecutivo o legislativo. En este caso, no es posible distinguir tajantemente entre actuación política y administrativa, la tensión entre discrecionalidad y responsabilidad se sitúa en medio del terreno que comparten ambas éticas aplicadas. Otro ejemplo donde confluyen ambas perspectivas es el de los cargos elegidos o designados, donde el factor político en la toma de decisiones es determinante; sin embargo, al ejercer funciones públicas también llegan hasta ellos – al menos parcialmente – las exigencias y deberes de quienes ejercen funciones públicas en el Estado. Situaciones como las presentadas podrían ser atendidas desde una ética de la función pública.

1.4. Surgimiento de la actual ética de la función pública

Las reflexiones sobre cómo deberían actuar quienes desempeñan funciones administrativas en el marco de alguna forma de organización política (incluyendo la estatal) son tan antiguas como las mismas formaciones políticas en distintas regiones y culturas. Así como en bioética hacemos referencia a las concepciones y prácticas antiguas en medicina humana y, por ejemplo, se cita el juramento hipocrático como una referencia importante; la investigación sobre la actual ética de la función pública tendría que remontarse hasta sus orígenes remotos en las antiguas comunidades políticas, con relación a sus gobernantes y las figuras encargadas de realizar funciones que hoy caracterizaríamos como administrativas. Para ello, tendríamos que rastrear en la información disponible y en diversos testimonios – presentes en la historia, filosofía política o literatura – que hacen referencia a los criterios que orientaban la conducta de los encargados de gobernar y administrar las formas dominantes de organización política, lo que para nosotros correspondería el Estado. Así, por ejemplo, los testimonios más antiguos se encontrarían en algunas ideas confucianas sobre esta materia, así como su desarrollo y aplicación en la Administración pública de la antigua China por la llamada Escuela Legista (siglo IV y III a.C.) o en las reflexiones de Kautilya, antiguo ministro de la India (siglo IV a.C.) en el tratado de economía y política *Arthashastra* (que podría traducirse como “la ciencia económica”), acerca de los principios y acciones de gobierno (Sen, 2000: 287; Villoria, 2000: 28)¹⁸.

En este trabajo nos limitamos a constatar la antigüedad de estas reflexiones para centrarnos, más bien, en los antecedentes inmediatos de lo que hoy llamamos ética aplicada a la función pública.

En el ámbito occidental, en tanto que la actual Administración pública se configura a la par que el Estado moderno, las reflexiones específicas sobre “ética administrativa” (*administrative ethics*) aparecen con la consolidación de los Estados-nación liberales a fines del siglo XIX y las primeras formas institucionalizadas de función pública. En el mundo anglosajón destacan, por ejemplo, los estudios de Dorman Eaton (1880), sobre el

¹⁸ En el *Arthashastra*, Kautilya escribe que “así como es imposible no saborear la miel de la lengua, también es imposible que un funcionario público no saque ventaja de su posición” (citado en Tanzi, 2008: 24). Kautilya justifica reinados basados en un ejercicio rígido de la autoridad, pues ante falta de controles calculados prevalecería la ley de los que detentan más poder (Bilimoria, 2007: 89). En sus consejos, considera que el rey es un autócrata benevolente cuyo poder orientado al bien puede maximizarse con ayuda de una buena organización (Sen, 2000: 287).

servicio civil británico, en los que recomienda la defensa de la profesionalidad y el mérito en el acceso al mismo, así como el clásico ensayo de Woodrow Wilson *The Science of Administration* (1887) que proponía controles y constricciones a la discrecionalidad de los empleados públicos y afirmaba la radical separación entre política y administración: *administrative questions are not political questions* (Cooper, 2001: 2-3).

A lo largo del siglo XX, de una visión que enfatizaba la separación entre política y administración, se pasó a otra que asumía la naturaleza inevitablemente política del quehacer de la Administración pública, es decir, una que asumía la necesaria cuota de discrecionalidad con la que han de desempeñarse los empleados públicos. Aparecen temas como el de si se deben priorizar los controles externos del derecho o la política, frente a los controles internos derivados de la profesionalidad y su específica deontología – debate situado en la década de 1930 y conocido como el debate Friedrich-Finer en el medio especializado norteamericano. Posteriores discusiones en las décadas siguientes irán señalando las particularidades de una ética administrativa, como su inseparabilidad de los valores democráticos (Cooper, 2001: 4-10, 30).

En este tiempo surgen también las primeras iniciativas institucionales y se desarrollan las primeras herramientas. Por ejemplo, en los Estados Unidos, se pueden mencionar: el código de ética de la *International City Manager's Association* (1924) que promueve la profesionalidad en la conducta en la gestión de gobiernos locales, el primer código de conducta a nivel federal para empleados públicos (1958) y la *Guide on Ethical Standards to Government Officials* (1961) (Villoria, 2000: 28-30).

La década de los setenta del siglo XX marca el surgimiento de la actual ética aplicada a la función pública. Como sucede con otras éticas aplicadas, un importante desarrollo de la producción académica se inicia en los Estados Unidos de Norteamérica. Desde la década de los cincuenta hasta los inicios de la década de los setenta, la publicación de artículos académicos sobre ética administrativa fue escasa. Sin embargo, a mediados de la década de los setenta empiezan a proliferar los estudios. ¿Qué propició este cambio? En junio de 1972, la opinión pública norteamericana (y mundial) pudo conocer las primeras informaciones de lo que luego se denominaría el *caso Watergate* y la serie de escándalos políticos posteriores, hechos delictuosos que involucraron a funcionarios de

alto nivel y cuyo momento máximo de atención mediática llegó en 1974 con la dimisión del presidente Richard Nixon¹⁹. No es casualidad que, de ahí en adelante, se inicie una nueva ola de estudios e investigaciones sobre los comportamientos éticos de los funcionarios públicos: la llamada ética administrativa (*administrative ethics*) se convierte en campo de estudio (Cooper, 2001: 11). Como podemos constatar aquí (y de modo similar en otros campos de la ética aplicada), las demandas por recuperar la confianza, credibilidad y legitimidad públicas deterioradas revitalizan la reflexión acerca de cómo deberían desempeñarse quienes ejercen funciones públicas.

Podemos señalar algunos hitos significativos que marcan esta nueva etapa de la ética de la función pública en el ámbito estadounidense, hitos que se ubican en distintos niveles del quehacer institucional, académico y político. En primer lugar, en 1975, la conformación del Grupo de Trabajo *Ethics, Responsibility, and Accountability in the Public Service* en el seno de la *International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)*, cuyas investigaciones sobre el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público llevaron al diseño de programas de ética para funcionarios y a iniciativas para reforzar los códigos de ética y el fortalecimiento de medidas anticorrupción. Luego, en 1976, el primer *Professional Standards and Ethics Committee* de la *American Society for Public Administration (ASPA)* que tuvo como primer mandato formular un código de ética, labor que concluyó en 1984 pero que en el proceso permitió institucionalizar el debate y la deliberación acerca de estos temas entre sus miembros. En tercer lugar, podemos señalar la publicación en 1978 de la primera edición del libro de John Rohr *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, primer volumen monográfico dedicado totalmente a los fundamentos normativos y constitucionales de la Administración pública. Por último, hemos de señalar un hito en el nivel jurídico-político y corresponde a la importante *Ethics in Government Act* de 1978, una ley federal post-Watergate que establece las condiciones para obtener información financiera de funcionarios que ocupan altos cargos, así como restricciones para ex-empleados gubernamentales respecto a acciones de presión política (*lobbying*).

¹⁹ “No es que los administradores públicos hayamos estado involucrados en el escándalo, pero como empleados visibles del gobierno, los miembros de la Sociedad Americana de Administradores Públicos parecíamos compartir la culpa... Todos estábamos avergonzados” (Bruce, 2001: xvi).

En el mundo académico estadounidense, la década de los años noventa significó el florecimiento de una corriente de investigación en temas de ética administrativa. No solo se trata de ciertos aportes teóricos que contribuyeron a la comprensión de los problemas relacionados al quehacer ético de la función pública, sino de la promoción y realización de investigaciones de corte empírico que han culminado en la publicación de numerosos artículos en revistas especializadas. Un muestra de esta producción académica queda registrada en tres importantes textos compilatorios: *Ethics and Public Administration* (1993), editado por H. G. Frederickson; *Handbook of Administrative Ethics* (2001), editado por Terry L. Cooper; y *Ethics in Public Management* (2005), editado H. G. Frederickson y Richard Ghere.

Respecto a los contenidos de esta producción académica especializada, una revisión sistemática de los artículos referidos a ética en la Administración pública y gobierno aparecidos en diez revistas especializadas entre 1970 y 2003, dio como resultado que tales textos giran alrededor de los siguientes temas de investigación empírica: (i) toma de decisiones y desarrollo moral en quienes ejercen función pública o desempeñan funciones de gobierno; (ii) leyes y organismos orientados a la regulación del comportamiento; (iii) ética en el desempeño de las organizaciones, incluyendo temas de liderazgo ético y cultura organizativa; (iv) estrategias de gestión de los asuntos éticos, incluyendo formas de control; (v) relación entre ética, comunidades y cultura (Menzel, 2005: 17-18).

Fuera de los Estados Unidos, el desarrollo actual de la ética aplicada a la función pública alcanzó al resto de los países anglosajones algunos años después y a los países de Europa continental en la década de los noventa. Una razón posible para esto último estaría en que los temas de ética en la Administración pública, “en países de tradición jurídica más positivista” (Villoria, 2000: 31), estaban tradicionalmente asociados al campo especializado del derecho administrativo, por tanto, centrados en una perspectiva jurídica de los derechos, deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos. Las reflexiones sobre una ética de la Administración pública, en el caso europeo, al predominar una concepción centrada en el enfoque de derecho administrativo, habrían estado alejadas de las preocupaciones prácticas y técnicas que llevaron, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, a que se investigue teórica

y empíricamente en el campo de esta ética aplicada (Álvarez y González-Haba, 1992: 25)²⁰.

En cualquier caso, es en la década de los noventa cuando podemos hablar de un “boom” de la ética de la función pública y su incorporación en la agenda pública de la mayoría de los países anglosajones, europeos y latinoamericanos²¹. En estos años se amplía el interés público por el tema y las iniciativas gubernamentales se multiplican, al igual que los eventos académicos y publicaciones sobre el tema. Se trata de una revitalización de las cuestiones éticas en el mundo del servicio público, proceso que define la *actualidad* de la ética aplicada a la función pública²².

En el escenario europeo, un hito muy importante en este contexto es la aparición y difusión del llamado Informe Nolan. El Primer Ministro del Reino Unido encomendó a un denominado Comité sobre Normas de Conducta en la Vida Pública – de carácter permanente, conformado por diez personas y cuyo primer presidente fue *lord* Nolan – que elaborara unas “Normas de conducta para la vida pública”, las que fueron presentadas al Parlamento británico en 1995. El primer informe de este Comité, titulado *On Standards in Public Life* y conocido como el Informe Nolan, formula normas de conducta para el Parlamento, gobierno central y principales organismos públicos. Esta tarea por “restablecer los valores de la vida pública” estuvo impulsada por la necesidad de recobrar la confianza y credibilidad de las instituciones de la vida pública (Nolan, 1997; Martínez, 1997; Cortina, 1998). De ahí en adelante, es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) quien asume un importante rol promotor y coordinador de esfuerzos en la reflexión, diagnóstico y propuestas a favor de una ética en el servicio público en el ámbito de los Estados que la conforman. Respecto al mundo académico europeo, cabe resaltar la creación, en el año 2003, del *Study Group*

²⁰ En el caso español, por ejemplo, no es casual que la mayoría de quienes han escrito sobre ética de la función pública sean juristas y que la perspectiva dominante haya sido la del derecho administrativo (Villoria, 2000: 32). Aquí cabe resaltar los aportes de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, quizás el autor español que más ha escrito sobre ética de la función pública (1996, 1997, 1998, 2001, 2006, 2007). Es Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de La Coruña y ha desempeñado diversos cargos en la Administración Pública. Es notable su permanente aporte a la ética de la función pública desde la mirada del derecho administrativo.

²¹ Es lo que un autor ha denominado “un auténtico despertar de la conciencia ético-pública” (García, 2001: 148)

²² ¿En que sentido podemos afirmar la *actualidad* de la ética aplicada a la función pública? Es la pregunta que tratamos de responder en la segunda parte de nuestra investigación.

on Ethics and Integrity of Governance, al interior del *European Group of Public Administration* (EGPA)²³.

En el ámbito general de los países en vías de desarrollo y en particular América Latina, el impulso central para el surgimiento de la preocupación por la ética de la función pública en la década de los años noventa está relacionado a los procesos de reforma administrativa y a las estrategias de lucha contra la corrupción promovidas por organismos financieros internacionales (sobre todo el Banco Mundial) y organismos multilaterales (como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos). Estos procesos y estrategias incluían un conjunto de medidas políticas para la consolidación de instituciones públicas eficientes y transparentes (Huber, 2008: 30). En el ámbito americano, es importante mencionar la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conformada por un equipo de expertos que buscan ampliar el debate ético en América Latina e impulsar temas vinculados a ética del desarrollo, responsabilidad social empresarial, capital social, voluntariado y concertación social para enfrentar la pobreza. Entre sus metas está la de brindar cooperación para la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves en la construcción de capital social en la región.

Otra organización que centra su interés en los procesos de reforma administrativa y la preocupación por la ética en la función pública en la década de los noventa es el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Desde este organismo intergubernamental, destaca la realización anual del Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública y sus paneles dedicados a los temas de ética pública, transparencia y lucha anticorrupción. En los últimos años esta institución ha impulsado un Código Iberoamericano de Buen Gobierno y una Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Asimismo, cabe mencionar la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP), fundada en 1998 y promovida por el CLAD. Esta Red congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales de Estados Unidos y América

²³ Este grupo, junto a su contraparte norteamericana, la *Section of Ethics* de la *American Society of Public Administration*, coorganizaron dos conferencias internacionales en los años 2005 y 2009, con la participación de investigadores de ambos lados del Atlántico.

Latina que tienen el interés común del combate a la corrupción y el fortalecimiento de principios éticos en el ejercicio de la función pública.

1.5. Aportes desde la filosofía moral a la ética de la función pública

Como se ha mencionado, uno de los enfoques predominantes en la producción académica sobre ética de la función pública ha sido el jurídico, desde el derecho administrativo. Este enfoque ha estado relacionado con un énfasis en lo administrativo desde las denominadas ciencias de la administración. Así, las investigaciones y estudios sobre ética de la función pública no necesariamente hacen explícitos los fundamentos filosóficos que subyacen a sus planteamientos. Aun con esta restricción, es posible identificar algunas propuestas que explícitamente buscan justificar una ética de la función pública a partir de ciertas tradiciones en filosofía moral y política.

Tomando en cuenta el ámbito académico estadounidense, Charles Fox (2001) y Manuel Villoria (2000) han realizado un análisis y balance sobre este tipo de propuestas que tratan de fundamentar determinados aspectos de la ética administrativa desde la argumentación filosófica. Ambos autores, para clasificar los aportes de los principales autores que dan razones filosóficas para justificar sus posturas, asumen la distinción entre perspectivas éticas *fundacionales* y *antifundacionales*, inspirándose en las ideas de Richard Rorty y Richard Bernstein. En su análisis, consideran a las éticas *fundacionales* como aquellas que deducen juicios o comportamientos adecuados para nuestra vida concreta a partir de leyes o principios de carácter abstracto, ubicados “más allá” de la vida misma. Por su parte, las éticas *antifundacionales* son las que critican la posibilidad de principios últimos, que no son más que “referentes evanescentes” (se desvanecen mientras más uno se acerca). Critican que toda propuesta de principios tiene, a su vez, otros presupuestos, en series de cadenas de razonamiento que hacen desaparecer la solidez del mismo. Dentro de las éticas fundacionales se incluye a las éticas teleológicas y a las deontológicas; en las antifundacionales se indaga a las éticas comunitaristas o neoaristotélicas y a las posturas denominadas postmodernas (Fox, 2001: 108, 117-118)²⁴.

²⁴ Fox se inclina explícitamente por las posturas antifundacionales. Nos queda la duda de por qué situar a las éticas comunitaristas o neoaristotélicas como antifundacionales, cuando las referencias a la tradición, las comunidades y a algún *ethos* determinado pueden también constituirse en ideales morales o ideas de bien de tipo fundacional.

Aquí preferimos utilizar denominaciones más cercanas a nuestro entorno académico y afines con el enfoque de ética aplicada como hermenéutica crítica que asumimos, por lo tanto, hablaremos de perspectivas éticas *formalistas-universalistas* y perspectivas *sustancialistas-contextualistas*, que corresponden respectivamente a los enfoques o paradigmas de inspiración kantiana y aristotélica en filosofía moral²⁵. Esta distinción de perspectivas nos permitirá ordenar las ideas de algunos autores que desde la década de los setentas han realizado aportes importantes que nos interesa destacar.

En lo que se refiere a la perspectiva ética *formalista-universalista*, una primera contribución significativa es la de John A. Rohr, uno de los estudiosos más influyentes en la ética administrativa norteamericana. Desde *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (1978) propone como fuente de legitimidad para la Administración y la discrecionalidad funcional la Constitución de los Estados Unidos y sus interpretaciones, donde se expresarían los principios surgidos del “consenso entrecruzado” rawlsiano (Fox, 2001: 113-117; Villoria, 2000: 56-59). Según Rohr, la legitimidad de la Administración pública se basa en el principio de soberanía popular que se manifiesta en la Constitución. Así, la Administración pública es un instrumento de la Constitución más que de las autoridades elegidas, lo que implica que los funcionarios pueden legítimamente mantener cierta autonomía profesional basada en principios constitucionales (Rohr, 2001 [1985]: 383). La Constitución, en tanto marco de contenidos que definen el interés público, ha de servir de guía para la deliberación ética de los funcionarios. Además, de modo similar a los planteamientos rawlsianos, Rohr sugiere explorar los debates y sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos como fuente específica para encontrar criterios en la toma de decisiones administrativas (Denhardt, 1988: 20).

En segundo lugar, podemos mencionar a Kathryn Denhardt, quien en *The ethics of public service. Resolving moral dilemmas in public organizations* (1988) busca fundamentar un “orden moral” universalista que pueda ser entendido y asumido por los funcionarios públicos. Se trata de un “orden moral” siempre abierto al desacuerdo, en tanto siempre existirán distintas interpretaciones sobre sus contenidos. Se espera que los funcionarios se adhieran a un conjunto de reglas morales y, en la práctica, no es

²⁵ Razones y criterios para llevar a cabo esta distinción se pueden encontrar en Cortina y Martínez (2001, cap. 4); Cortina (2007b) y Giusti (2007).

importante si se justifican según tal o cual perspectiva filosófica. No se espera que las cuestiones filosóficas se lleguen a resolver pero, en la práctica, es posible encontrar un acuerdo suficiente sobre principios, de modo que puede desarrollarse una reflexión ética dirigida a los funcionarios (Denhardt, 1988: 58). Esta autora propone un modelo teórico para la acción ética en la Administración pública. En este modelo, un funcionario ético debe:

...ser capaz de enfrentar con independencia el proceso de examinar y criticar razonablemente los criterios desde los que se toman las decisiones administrativas, al menos las que legítimamente pueden hacerse en el nivel organizativo correspondiente. Los contenidos de estos criterios pueden cambiar con el tiempo... y un administrador debe estar preparado para adaptarse a estos cambios, siempre en correspondencia a los valores centrales de su sociedad y a los fines de su organización. El administrador ha de hacerse responsable [*accountable*] por las decisiones que toma y por los criterios que asume en las mismas, tanto en lo personal y profesional, como al interior de la organización (Denhardt, 1988: 26, traducción propia)

Son dos aspectos los que queremos resaltar en la propuesta de esta autora. El primero, la necesidad de atender tanto a los *contenidos* de una ética administrativa como a los *procedimientos*, es decir, la necesidad de brindar a los funcionarios alguna orientación sobre el contenido de ciertos estándares de comportamiento ético, así como del proceso del razonamiento ético en la toma de decisiones. De este modo, cuando los estándares cambian o cuando los principios no pueden ser inmediatamente aplicables, los funcionarios tendrían la capacidad de tomar decisiones con sentido ético. El segundo aspecto a resaltar es que la autora considera relevante enriquecer su propuesta con los aportes de las corrientes deontológicas y teleológicas en filosofía moral. Aunque se inclina por considerar más defendible la perspectiva deontológica en el ámbito de la ética de la función pública, en su propuesta no deja de lado los aspectos vinculados a la toma de decisiones responsables en el marco de organizaciones concretas. Ambos aspectos serán retomados más adelante al considerar nuestra propia propuesta.

Respecto a la perspectiva *sustancialista-contextualista*, hemos de destacar los aportes de quienes hacen suya la corriente ética denominada “ética de la virtud” (*virtue ethics*) o “ética del carácter” (*character ethics*). Se trata de propuestas neoaristotélicas que parten por criticar a las posturas que han privilegiado la indagación por lo moralmente correcto en la filosofía moral moderna y que hacen resurgir, en el contexto contemporáneo, la pregunta aristotélica de *¿Qué rasgos de carácter hacen de alguien una buena persona?* (Rachels, 2006: 265) En el terreno de la ética de la Administración pública, se busca

reorientar la reflexión hacia el carácter moral y las virtudes de los administradores, en tanto se habría privilegiado una moralidad basada en principios y reglas (Hart, 2001:135).

Un exponente de esta perspectiva es Terry L. Cooper, quien desde su obra *The Responsible Administrator* (1982), cuestiona intentos como los de Rohr que tratan de prescribir un conjunto de valores o principios para el servidor público y se centra en el proceso individual de toma de decisiones por parte de los administradores públicos. En este proceso, los funcionarios hacen frente a un entorno organizacional en el que existen roles, obligaciones y responsabilidades que restringen las decisiones y sirven como formas de control. Es dentro de una organización donde un funcionario puede considerar ciertos estándares éticos y cómo aplicarlos (Denhardt, 1988: 25). En textos posteriores, Cooper enfatiza el rol de las diversas comunidades que se ubican entre los “ciudadanos legales” y el Estado. Dentro de estas comunidades, al estilo de las asociaciones voluntarias que admiró Tocqueville, los “ciudadanos éticos” (a diferencia de los “ciudadanos legales”) pueden buscar la excelencia. Para este autor, los administradores públicos constituyen una comunidad profesional, dentro de la cual puede alcanzar las virtudes y la integridad que favorecen la acción administrativa, asumiendo para su práctica profesional como una entrega vital al ejercicio del cargo público (Fox, 2001: 122).

Siguiendo a Fox, una contribución dentro del discurso comunitarista sería la de Curtis Ventriss, quien propone una filosofía de la “virtud cívica” que implica practicar la discusión y escrutinio públicos en la elección de políticas, respecto a sus posibles impactos en los distintos sectores sociales, principalmente los más débiles. Ello generaría un lenguaje público que otorga primacía a los fines políticos sustantivos y sociales. Los empleados públicos deben perseguir la virtud cívica como la base de una verdadera estabilidad política (Fox, 2001: 121-123; Villoria, 2000: 59-62).

Respecto a las visiones utilitaristas, Fox sostiene que esta perspectiva ética ha inspirado la puesta en práctica, más que una reflexión teórica explícita, del que ha sido el modelo “ortodoxo” en el ejercicio de la Administración pública. Se trataría de un utilitarismo procedimental (*procedural utilitarianism*) que, llevado a la práctica se traduce en una “ética del mandato de la autoridad” (*ethics of authoritative command*): la sujeción de los

funcionarios a las jerarquías, el valor de la eficiencia y la separación entre política y administración. El principio del “mayor bien para el mayor número” se traduce en el interés general definido democráticamente por la mayoría. Los valores de la función pública deben corresponder a tales objetivos racionales y finalistas. El burócrata no participa en la definición de la política sino en su ejecución, de forma neutral, eficaz y eficiente. Según Fox, el cuestionamiento de este modelo utilitarista “ortodoxo” ha llevado a movilizar esfuerzos para brindar propuestas alternativas desde otras perspectivas filosóficas en el ámbito de la ética de la función pública (2001: 109-113).

En el marco de esta somera revisión de algunas propuestas, podemos constatar que cada perspectiva ética nos muestra un potencial aprovechable para comprender distintas dimensiones de la ética de la función pública. Por un lado, consideramos necesario incorporar una perspectiva universalista para precisar cómo ciertos principios formales han de ir modulándose en la esfera de la función pública. Así también, hemos de incorporar una perspectiva contextualista que recupere el escenario de las comunidades políticas y las organizaciones donde se desempeñan los funcionarios. Por otro lado, las aproximaciones filosóficas identificadas hacen énfasis en aspectos que ciertamente dan cuenta de las distintas cuestiones que conforman nuestra ética aplicada: la dimensión contractual del vínculo entre administradores y administrados, la necesidad de ofrecer un servicio público que responda a las necesidades de las mayorías o las virtudes que requieren cultivar los funcionarios. Sin embargo, creemos necesario articular una fundamentación filosófica que integre estos distintos aspectos y ofrezca elementos que permitan profundizar la comprensión de las obligaciones morales referidas al quehacer de los funcionarios públicos, así como de los vínculos que se establecen entre funcionarios y ciudadanos. Dejemos estas consideraciones para más adelante.

Capítulo 2

Ética aplicada a la función pública como hermenéutica crítica

2.1. El enfoque de éticas aplicadas como hermenéutica crítica

Esta investigación hace suya una manera particular de comprender las éticas aplicadas. Se trata del método de *ética aplicada* como *hermenéutica crítica* de las actividades humanas, método que ha sido adoptado y desarrollado por el Grupo de Investigación sobre Éticas Aplicadas y Democracia, que congrega a profesores de las universidades de Valencia y Jaume I de Castellón (Cortina, 2010: 45-46). En los siguientes acápites, ofrecemos los rasgos centrales de este enfoque²⁶.

2.1.1. Surgimiento y características de las éticas aplicadas

Las éticas aplicadas surgen en los países con tradición occidental en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX. A los giros lingüístico, hermenéutico y pragmático en la filosofía de dicho siglo, se añade el llamado “giro aplicado” en el ámbito de la filosofía moral. Junto a las tareas esenciales de la ética – dilucidar en qué consiste la moral, intentar fundamentar la moral – y contando con los frutos ganados en el proceso, se sumó la tarea de tratar de diseñar una ética aplicada a las diferentes esferas de la vida social (Cortina, 2001: 164; Camps y Cortina, 2007: 444). Las cuestiones de las que se ocupan las éticas aplicadas contribuyen actualmente a ensanchar los espacios de discusión sobre los que recae la atención de la filosofía moral (Muguerza, 2007b: 370).

Quizás lo más característico de esta tarea de aplicación es su configuración desde los actores situados en la misma realidad social y no tanto desde los especialistas del mundo académico. La necesidad de orientaciones éticas proviene desde los mismos ámbitos en los que se desenvuelve la vida humana en sociedades pluralistas. Esto es así en los terrenos de la medicina y la biología, ante el desarrollo de las biotecnologías y sus consecuencias en las prácticas médicas e investigaciones; en el terreno de la ecología, frente a la responsabilidad compartida ante los daños causados por el ser

²⁶ Este enfoque es desarrollado con detalle en diversos textos de Adela Cortina y otros profesores del Grupo de Investigación en Éticas Aplicadas y Democracia, como lo son Jesús Conill, Domingo García-Marzá, Emilio Martínez, Juan Carlos Siurana y José Félix Lozano. Aquí nos limitamos a realizar un esfuerzo de síntesis de la propuesta, para lo cual hemos tomado como referencia los textos de Cortina 2010 (cap. 5), 2003, 2002, 2001 (cap. 10) y 1998a; Camps y Cortina 2007; Cortina y Martínez 2001 (cap. 6); Conill 2003a; García-Marzá 2004 y 2003; Martínez 2000 (cap. 1) y Lozano 2004 (caps. 3 y 8).

humano a su entorno; en el mundo económico y empresarial, ante la necesidad de ponerle límites a una racionalidad económica centrada únicamente en la competitividad y la eficacia; en el mundo de las profesiones, los medios de comunicación, la política y la Administración pública, frente a la necesidad de revitalizar éticamente la legitimidad y confianza deterioradas tras diversos escándalos y malas prácticas; y un largo etcétera que podría virtualmente extenderse al conjunto de actividades humanas. Según Kurt Bayertz, en cada una de estas esferas los problemas a los que se enfrentan las éticas aplicadas tienen una naturaleza normativa, pues son resultado de la incertidumbre a la hora de orientar nuestros actos; pero se relacionan de un modo complejo y nada trivial con cuestiones empíricas (2003: 49).

Por tratarse de sociedades pluralistas, las cuestiones morales que surgen desde los distintos ámbitos no pueden abordarse desde un único código moral que ofrezca respuestas válidas para todos los grupos de personas. Tratándose de cuestiones actuales ineludibles, resulta necesario encontrar orientaciones comunes que es preciso descubrir o construir desde estos mismos ámbitos. Así, la ética aplicada “funciona más «de abajo arriba» que de arriba abajo, más desde la base republicana de las distintas esferas que desde la monarquía del saber filosófico” (Cortina, 2001: 165)²⁷.

Camps y Cortina señalan que la “clave del éxito” de la ética aplicada radica en cuatro elementos que la componen y la caracterizan, a modo de “ventajas comparativas” (2007: 445-446):

- a) En tanto es la realidad social la que lleva la iniciativa, son los gobiernos, expertos y ciudadanos quienes buscan dar respuesta a las cuestiones que surgen en los distintos ámbitos. Todos ellos son los *nuevos protagonistas* del mundo ético. Así, los gobiernos se ven en la necesidad de formar comisiones de ética y comités de asesoramiento ético; los expertos y profesionales buscan responder problemas complejos y al mismo tiempo revitalizar su actividad profesional; los ciudadanos se vuelven cada vez más conscientes de sus derechos pero también de sus responsabilidades para participar como protagonistas – en tanto afectados – en la solución de los problemas morales

²⁷ Ver también Bayertz, 2003: 62.

que afectan las distintas esferas; los filósofos morales – finalmente – entienden su compromiso con la ética colaborando con el resto de saberes.

- b) La elaboración de las éticas aplicadas es un *trabajo interdisciplinar* en el que colaboran académicos, expertos y ciudadanos legos.
- c) Los *resultados* del trabajo de las éticas aplicadas se recogen en trabajos académicos así como en documentos *públicos* (códigos, declaraciones, orientaciones, informes de auditoría ética, balances de responsabilidad) que buscan tener fuerza normativa.
- d) Quienes trabajan en éticas aplicadas no lo hacen solos, sino *en instituciones y organizaciones*, políticas o cívicas, en el nivel local, estatal, transnacional o global.

En suma, las éticas aplicadas nacieron como demanda de una realidad social que necesita respuestas multidisciplinares en sociedades moralmente pluralistas, de ahí que “*forman parte de esa misma realidad social, se han incorporado a ella de forma institucional tanto en los Estados nacionales como en las comunidades transnacionales y en el orden global*” (Camps y Cortina, 2007: 447, cursivas en el original). En otras palabras, se entienden como un momento del proceso de solución de los problemas a los que se enfrentan, abandonan los institutos filosóficos y se envuelven en procedimientos prácticos-institucionales (Bayertz, 2003: 51). En palabras de Cortina:

...profesionales, ciudadanos y gobiernos exigen un mayor nivel ético en las distintas esferas sociales y sobre todo la institucionalización de ese nivel en comités, comisiones, *guidelines* y documentos bien perfilados, de suerte que es la realidad social misma la que exige a la filosofía moral comprometerse con la vida corriente. (Cortina, 2010: 41)

En un marco multidisciplinar, el filósofo moral podrá aportar un estilo argumentativo y un bagaje de conocimientos éticos que han de nutrirse de distintas teorías éticas, puesto que problemas diferentes requieren el concurso de teorías éticas diferentes para resolverlos. De ahí la necesidad de que el filósofo conozca las distintas teorías éticas para discernir en cada caso cuál de ellas resulta más fecunda para ayudar en la toma de decisiones (Cortina, 2003: 23).

2.1.2. *Ética aplicada como hermenéutica crítica*

La expresión “ética aplicada” puede dar la impresión que existe un conjunto de principios diferenciados y que sólo se trata de aplicarlos a casos concretos, de un modo deductivo²⁸. Sin embargo, esta estructura de ética aplicada sólo correspondería a un modelo tradicional de ética aplicada denominado “casuística 1”²⁹. Al respecto, se pueden distinguir cuatro modelos de estructura para las éticas aplicadas (Cortina, 2003: 24ss.; Camps y Cortina, 2007: 450-452; Cortina, 2010: 43-46).

El primero de ellos es precisamente el llamado “casuística 1” y se refiere al arte de aplicar cualquier tipo de principios morales a casos concretos, que vienen a ser una particularización de dichos principios. Este modelo de aplicación destaca el valor de la deducción pero no resulta adecuado en sociedades pluralistas que no cuentan con principios materiales compartidos a partir de los cuales “deducir” cómo debería actuarse en cada caso.

El segundo modelo “casuística 2”, es una propuesta inductiva de aplicación práctica y retórica (centrada en la búsqueda de juicios probables sobre situaciones individuales y concretas). Es un método aplicado con éxito en el campo de la bioética y sus defensores sostienen que al resultar imposible llegar a acuerdos en el terreno de los principios éticos y ante la necesidad de tomar decisiones conjuntas, sí se pueden poner de acuerdo en ciertas *máximas* de actuación obtenidas por convergencia de criterios. A pesar de ser un método que ha dado frutos, resultaría insuficiente al carecer de algún principio ético que sirva de marco legitimador, no un principio material que pierda en universalidad (como se pretende en la “casuística 1”) sino uno formal, aunque históricamente generado. Un principio que “constituye el trasfondo ético de una cultura social y política democrática y pluralista y se modula de distinta forma en los distintos ámbitos de la vida social” (Cortina, 2003: 27).

El tercer modelo es el que ofrece Kart-Otto Apel, quien en *La transformación de la filosofía* (1973) distingue entre la parte A y la parte B de la ética. La primera se ocupa

²⁸ Por ello, Augusto Hortal sostiene que en vez de “ética aplicada” sería más exacto hablar de ética en general, y de ética con el adjetivo que en cada caso la especifica, por ejemplo, ética económica, profesional, ecológica, familiar, etcétera. Sin embargo, para no renunciar a los temas de la *ética aplicada*, “se resigna” al uso de dicha expresión (2003: 92).

²⁹ Los términos “casuística 1” y “casuística 2” provienen de John Arras (citado por Cortina, 2003: 24).

de la fundamentación racional del principio ético y la segunda se preocupa por la aplicación de este principio en situaciones concretas. La parte B se orienta por la idea de *responsabilidad*, en relación con la famosa distinción de Max Weber entre una “ética de la convicción” y una “ética de la responsabilidad”³⁰, porque al aplicar el principio a los contextos concretos es necesario considerar las consecuencias. De ahí que la aplicación del principio tenga que venir mediada por el uso de la *racionalidad estratégica*, siempre que se pretenda conservar al sujeto hablante y a cuantos dependen de él y poner las bases materiales y culturales para que algún día sea posible actuar comunicativamente sin que peligre la conservación propia y ajena (*Ibid.*: 29-30).

Los puntos débiles de este tercer modelo están en que, por un lado, el uso de estrategias es importante en ámbitos como, por ejemplo, la empresa o la política pero no en otros, como en la bioética. Por otro lado, la distinción entre partes A y B da a entender que se descubre un principio y que tenemos que diseñar un marco para aplicarlo en casos concretos, cuando en realidad se trata de descubrirlo en los distintos ámbitos y averiguar cómo debe modularse en cada uno de ellos. De ahí que Cortina prefiera hablar de una ética de la *convicción responsable* o de la *responsabilidad convencida*, en el sentido de dos “caras” o enfoques de la misma ética, aspecto que resulta pertinente precisar puesto que la distinción weberiana entre “ética de la convicción” y “ética de la responsabilidad” se refería a dos tipos ideales y no a dos éticas alternativas (Muguerza, 2007b: 371).

A partir de estas críticas se elabora un cuarto modelo de las éticas aplicadas que tiene la estructura circular de una *hermenéutica crítica*. La idea central es que las éticas aplicadas “detectan hermenéuticamente en los distintos ámbitos de la vida social principios éticos y valores que se modulan de forma distinta en cada ámbito; justamente los principios éticos y valores que constituyen la ética cívica, común a todos los ámbitos” (Camps y Cortina, 2007: 451). Una metáfora que nos muestra esta idea es la de dichos principios éticos como una melodía común a diferentes versiones de la misma. Las éticas aplicadas han de atender tanto a la melodía común como al modo en

³⁰ La “ética de la convicción” es indiferente para con las consecuencias de los actos regidos por nuestros principios (convicciones), a la “ética de la responsabilidad”, en cambio, sí le conciernen las consecuencias de los mismos. Apel correlaciona las dos partes de la ética con esta distinción (Muguerza, 2007: 371)

que es interpretada en las distintas versiones, de ahí la necesidad de una perspectiva interdisciplinaria (Cortina y Martínez, 2000: 159).

Según Jesús Conill, en una concepción de ética aplicada como hermenéutica crítica, el punto medular es cómo entender la noción de *aplicación* en su sentido hermenéutico. Este autor señala que una ética aplicada que se entiende a sí misma desde su trasfondo hermenéutico reconoce que “la *aplicación* es un ingrediente constitutivo de la *comprensión*, es decir, de una mejor comprensión de la lógica real de cada actividad humana” (Conill, 2003a: 123). En la propuesta de este autor, esto supone considerar las virtualidades de una noción amplia de razón práctica, una *razón experiencial* que nos permita comprender más adecuadamente cada ámbito y su peculiar racionalidad, situándonos “en la realidad histórica y vital de las comunidades y personas humanas en sus respectivos horizontes y contextos” (*Ibid.*: 124-125). Se trata, pues, de considerar la aplicación como parte del proceso de aproximación y transformación de la propia realidad. No se entiende la aplicación “como la imposición de determinadas normas surgidas de algo externo a la realidad de cada organización, sino como integración, es decir, como la reflexión sobre el fenómeno organizativo concreto para extraer de ahí las normas que le son propias” (Lozano, 2004: 115).

En coherencia con lo expresado, este enfoque de ética aplicada cuenta con una estructura en la que se distinguen, al menos, dos momentos centrales³¹:

- a) *Ética de una actividad social o “momento aristotélico”*. Cada ética aplicada hace referencia a un campo específico: la sanidad, la economía y la empresa, la ecología, los medios de comunicación, las actividades profesionales, la administración pública, etcétera. Lo que tienen en común es que se trata de actividades sociales, realizadas por sujetos humanos. Para entender de lo que se trata una actividad social, resulta básico el concepto de “práctica” que Alasdair

³¹ Esta estructura de la ética aplicada basada en momentos (al estilo hegeliano, como determinaciones o dimensiones que van constituyendo una realidad), aparece formulada en diversos textos de Adela Cortina. A veces, a los dos momentos centrales que exponemos aquí, se añaden el “momento estratégico” y un “marco jurídico” (Cortina, 2003), o se les incluye en la argumentación sin definirlos específicamente como “momentos” (Cortina y Martínez, 2001). O también, al tratar sobre la ética aplicada a la función pública, añade un tercer momento “weberiano” de la *responsabilidad convencida* o *convicción responsable* (1997b) y, en otro lugar, un momento “organizativo” (1998a). De ahí que se diga que las éticas aplicadas tengan “al menos” una doble estructura (Camps y Cortina, 2007).

MacIntyre reconstruye en *Tras la virtud* a partir del concepto aristotélico de *prâxis*.

Por “práctica” entenderemos cualquier forma coherente y compleja de actividad humana cooperativa, establecida socialmente, mediante la cual se realizan los bienes inherentes a la misma mientras se intenta lograr los modelos de excelencia que le son apropiados a esa forma de actividad y la definen parcialmente, con el resultado de que la capacidad humana de lograr la excelencia y los conceptos humanos de los fines y bienes que conlleva se extienden sistemáticamente. (MacIntyre, 2004 [1984]: 233)

Este concepto puede ser reinterpretado para entender una “práctica” como *una actividad social cooperativa* que cobra su sentido de perseguir determinados *bienes internos*³², lo cual exige el descubrimiento de principios de alcance medio, la encarnación de determinados *valores morales* y el cultivo de determinados hábitos o *virtudes* por parte de quienes participan en ella. Para el caso de la ética aplicada, se trata de identificar "los bienes internos que persigue la actividad correspondiente, los principios de nivel medio que orientan moralmente la acción, los valores que es necesario alcanzar y las virtudes que importa cultivar para poder alcanzar los bienes internos" (Camps y Cortina, 2007: 451).

Cada actividad social cobra sentido desde el bien interno que la identifica como práctica: la sanidad cobra sentido por su bien interno que puede definirse como el bien del paciente, la empresa cobra sentido por la satisfacción de necesidades humanas con calidad, la docencia por el bien de la formación de personas críticas y en el ejercicio de la función pública – desde ya lo decimos – el bien interno queda definido como el *servicio a los ciudadanos*. Quien ingresa en cualquiera de estas actividades “no puede proponerse una meta cualquiera, sino que ya le viene dada y es la que presta a su acción sentido y legitimidad social” (Cortina, 2003: 32), lo que no quita que los bienes puedan transformarse a través de la historia de la actividad dado que cada práctica tiene su propia historia (MacIntyre, 2004 [1984]: 240-241) o que también puedan cobrar diversos significados sociales de acuerdo a los contextos culturales en los que nos ubiquemos.

³² De ahí que este momento aristotélico sea denominado “momento *agathológico*”, el momento del *agathós*, del bien (Cortina, 2006a: 9).

Cabe señalar que, a diferencia de los bienes internos que dan sentido a la existencia misma de la actividad social y que sólo ella puede proporcionar, los bienes *externos* (como lo son el dinero, la fama y el prestigio) pueden obtenerse a través de muchas otras actividades y no definen la meta por la que dicha actividad cobra sentido. Las actividades sociales legitimadas por la validez pública de sus bienes internos, se corrompen cuando se sustituye la búsqueda de estos por el afán de obtener bienes externos a dichas prácticas (Martínez, 2000: 40).

En suma, la tarea de las distintas éticas aplicadas consiste en averiguar qué principios de alcance medio, valores y virtudes permiten alcanzar en cada caso los bienes internos. Para ello, los aportes de la ética de las virtudes, del comunitarismo y del contextualismo son imprescindibles en este momento de las éticas aplicadas (Cortina, 2003: 33; 2010:47). Más aún, las éticas comunitaristas de inspiración aristotélica, al prestar atención al contexto social, a las tradiciones culturales y al agente moralmente cualificado por las virtudes, facilitan un planteamiento diferenciado en el tratamiento del *ethos* profesional, que siempre será de carácter histórico y contextualizado (Hortal, 2003: 93).

b) *Marco deontológico o “momento kantiano”*. Aquí se parte del hecho que esa actividad social se desarrolla en una sociedad que ha alcanzado el nivel posconvencional de desarrollo de la conciencia moral³³, por lo que ha de perseguir sus bienes internos respetando un marco deontológico: el marco de los principios y valores que los ciudadanos de una sociedad pluralista ya comparten, sean cuales fueren sus concepciones de vida buena; es decir, el marco de una común *ética cívica* en la que se han cristalizado los principios y valores compartidos por las distintas ofertas de vida buena o “éticas de máximos” en dichas sociedades³⁴.

³³ Según el modo de entender el desarrollo moral planteado originalmente por Lawrence Kohlberg. Una síntesis de sus planteamientos puede encontrarse en el texto de Hersch, Paolitto y Reimer (1988).

³⁴ La diferencia entre ética cívica de mínimos y éticas de máximos no está en que la primera corresponda a la esfera pública y las segundas a la privada, *ambas son éticas públicas* (en el sentido amplio aclarado al inicio de nuestra investigación). La diferencia está en la forma en que obligan: “el cumplimiento de la ética cívica puede exigirse moralmente a la sociedad, aunque no imponerse mediante sanción externa; las éticas de máximos, por su parte, no pueden ser objeto de exigencia en una sociedad, sino de invitación.

La ética cívica es, siguiendo a Cortina, una “ética de mínimos” porque se refiere a lo que no puede transgredirse sin caer bajo mínimos de justicia. Así, el terreno específico de la ética cívica es “el de la justicia, que es un ámbito de *exigencia*, no sólo de *invitación* (éticas de máximos), pero tampoco es un ámbito de *imposición o coacción externa* (derecho)” (2005: 138). La ética cívica es una ética de ciudadanos y en las sociedades occidentales contemporáneas se expresa en valores como la libertad, la igualdad, la solidaridad, el diálogo y el respeto activo³⁵ y en derechos como los derechos humanos de las tres primeras generaciones (Camps y Cortina, 2007: 451-452; Cortina, 2002: 55; 2003: 34).

¿Desde dónde fundamentar filosóficamente esta ética cívica de sociedades moralmente pluralistas? ¿Cuál es el trasfondo de principios que constituyen la ética cívica? El núcleo racional de esta ética cívica (el tema principal de la “melodía común”, por seguir con la metáfora) está constituido – en la propuesta de Cortina – por un doble principio ético. Por un lado, el imperativo categórico kantiano del Fin en sí mismo; por otro lado, su reformulación dialógica en el principio de la ética del discurso³⁶. Se trata de un doble principio formal que brinda una orientación de fondo, lo cual implica – como ya se ha señalado– que hemos de contar con otras tradiciones éticas para articular adecuadamente el modelo de aplicación para las distintas esferas. Así, las distintas teorías éticas resultan complementarias (Cortina, 2010: 51)³⁷. La idea de sujeto como fin en sí mismo y como interlocutor válido presente en estas formulaciones configura

Quienes están convencidos de que un modo de vida es felicitante tienen todo derecho, en una sociedad realmente pluralista, a invitar a seguirlo, pero nunca a exigir su cumplimiento, ni menos aún imponerlo mediante sanción externa” (Cortina, 2005: 138).

³⁵ Para una síntesis de los contenidos de estos valores véase Cortina (2005b, cap. 7) y Lozano (2004: 48-51).

³⁶ La formulación del imperativo kantiano referida al fin en sí mismo en *La fundamentación de la metafísica de las costumbres* (1785), es la siguiente: “Obra de tal modo que uses a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre al mismo tiempo como fin y nunca simplemente como un medio” (Kant, 2002, A67). El principio de la ética del discurso formulado por Apel dice: “Todos los seres capaces de comunicación lingüística deben ser reconocidos como personas, puesto que en todas sus acciones y expresiones son interlocutores virtuales, y la justificación ilimitada del pensamiento no puede renunciar a ningún interlocutor y a ninguna de sus aportaciones virtuales a la discusión” (Apel, 1985: 380-381).

³⁷ En cualquier caso, la ética del discurso proporcionaría el elemento coordinador en la ética aplicada, debido a que la acción comunicativa y la subsiguiente argumentación en la que se basa la primera constituye el *medio de coordinación* – mas no la sustancia – de las actividades humanas (Cortina, 2003: 31).

el trasfondo común a todos los ámbitos éticos de aplicación, ya que en ellos es el afectado quien, en última instancia, está legitimado para exponer sus intereses y sólo deben considerarse legítimas aquellas normas que satisfagan intereses universalizables (Cortina, 2003: 31).

Ambos momentos están entrelazados. Una ética cívica que reconoce a los seres humanos como interlocutores válidos, con un valor en sí mismos, nos ofrece un criterio para valorar las consecuencias de las decisiones en cada ámbito de actividad social. La especial dignidad o valor de los seres humanos, como momento incondicionado, permite valorar las consecuencias de las decisiones para estos seres en cada esfera de la vida social. La capacidad normativa que pueden tener las éticas aplicadas deriva precisamente de tales principios éticos universalizables. (Camps y Cortina, 2007: 455).

...cualquier actividad o institución que pretenda ser legítima ha de reconocer que los afectados por las normas de ese ámbito son interlocutores válidos, y esto exige considerar que tales normas serán justas únicamente si pudieran ser aceptadas por todos ellos tras un diálogo racional. Por lo tanto, obliga a tratar a los afectados como seres dotados de un conjunto de derechos y capacidades, que en cada campo recibirán una especial modulación (Cortina, 2003: 35).

Los principios universalizables del momento kantiano, al ser abstractos y formales, poco dicen sobre su aplicación correcta y nada respecto a cómo proponer y evaluar normas morales en las diferentes esferas de actividad. No son principios *materiales* ni sustantivos de los que se deriven instrucciones para casos concretos, sino *procedimentales* que sugieren el curso de acción más indicado en una variedad amplia de casos (Muguerza, 2007b: 371). Por eso, el momento aristotélico viene a complementarlo al centrarse ya no en principios o deberes sino en virtudes, en las disposiciones para actuar según el *telos* de la vida humana o los principios que la definen.

Así pues, a las éticas aplicadas se les pide una síntesis de los dos momentos, el kantiano y el aristotélico; se ubican en la frontera entre el espacio de la vida buena y el de la justicia (Camps y Cortina, 2007: 460-461). Esta confluencia es resaltada por otros autores, como Augusto Hortal:

Los principios para ser prácticos y tenidos en cuenta deben adaptarse a las situaciones. Las situaciones y decisiones, para ser entendidas en lo que está en juego en ellas, deben

ser descritas y narradas en términos que las presenta como subsumidas o subsumibles, al menos parcialmente, bajo principios. Sólo desde la mediación permanente entre los principios y las situaciones en las que tenemos que actuar se iluminan recíprocamente la moral vivida en concreto y la ética pensada en términos universales, sean éstos genéricos o específicos (2003: 100).

O también Jesús Conill:

...prestar más atención a los contextos históricos concretos y a las situaciones vitales en que se realizan las actividades humanas en cada caso no significa prescindir de los principios; de ahí la necesidad de aunar en una hermenéutica crítica esos dos lados ineludibles de la razón práctica, la pretensión universalista expresada a través de los principios y la atención a los casos y a los contextos que conforman la trama de nuestra vida (Conill, 2003a: 125).

Todas estas consideraciones han de tenerse presente a la hora de tomar decisiones en situaciones concretas, cuando nos situamos en el nivel de la ética “*que reflexiona, acompaña y busca iluminar y orientar el proceso de toma de decisiones en casos concretos*” (Hortal, 2003: 95). De este modo, en los procedimientos de toma de decisiones debe evaluarse la actividad de que se trata y el bien interno por la que ésta cobra sentido; los valores, principios y actitudes particulares que son necesarios para alcanzar dicha meta interna, modulando los principios éticos mencionados y los datos de la situación y la mayor descripción posible de esta última (Cortina, 2001: 175; Martínez, 2000: 40-41).

En síntesis, cualquier ética aplicada consiste en una *hermenéutica crítica* que trata de descubrir desde el interior de cada actividad (Cortina, 2010: 45):

- a) Las metas que le dan sentido y legitimidad social
- b) Las máximas o normas éticas específicas por las que ha de orientarse para alcanzar esas metas
- c) Las virtudes que deben cultivar quienes trabajan en ese ámbito
- d) Los valores que es preciso alcanzar
- e) El fundamento filosófico de las máximas, que les presta validez racional y proporciona un criterio para la crítica

Estos elementos definen los rasgos generales que toda ética aplicada está llamada a descubrir en la actividad social correspondiente. Las instituciones, organizaciones y

personas pueden encontrar en tales rasgos reconstruidos desde la misma actividad, un referente ético hacia dónde orientar su acción.

Antes de finalizar este acápite, queremos resaltar un aspecto importante: el carácter *público* de las éticas aplicadas. Como señalamos líneas arriba, las éticas aplicadas se desarrollan desde la demanda de los mismos actores sociales que conforman las sociedades pluralistas: gobiernos, expertos, profesionales y ciudadanos. La implementación práctica de instancias institucionales y la elaboración de herramientas en cada país o región (elaboración de códigos éticos, comisiones éticas, comités de asesoramiento ético, realización de auditorías éticas, etcétera) cuentan de hecho con los aportes que provienen de iniciativas similares que se hallan en otras instituciones del ámbito local o nacional, pero también desde otros países y espacios supranacionales, en todo el intercambio de opiniones, conocimientos y experiencias que permiten actualmente las tecnologías de la información y los medios de transporte. Este hecho nos permite constatar que existe una dinámica nacional y transnacional donde se ponen en discusión orientaciones y principios éticos que buscan hacerse comunes en espacios amplios de opinión pública.

Puede decirse, con Cortina, que las éticas aplicadas constituyen la *fenomenización* de una ética cívica que se va forjando desde las distintas esferas de la vida social, en comisiones, comités, códigos y en la esfera de la opinión pública. Que así como las éticas aplicadas nacieron de la reflexión pública para resolver cuestiones públicas, también tienen un papel esencial que cumplir en la *deliberación pública*³⁸. Quienes persiguen que se satisfagan intereses universalizables en cada uno de los ámbitos de la vida social, contando para ello con información suficiente y siendo conscientes de que las normas éticas tienen que considerar a todos los afectados por ellas, tienen una mayor responsabilidad de participar en la deliberación pública. Así, resulta importante que se escuchen las voces de quienes desde las éticas aplicadas trabajan seriamente en los distintos ámbitos y se preocupan por estar a la altura de una ética cívica, constituyéndose así en nuevos referentes con los que la ciudadanía puede contar para

³⁸ Sobre el proceso de *deliberación pública* y el espacio de la opinión pública en una sociedad pluralista puede verse Cortina 2002 y 2005b (cap. V). Además de la postura de la autora, en estos textos se recogen las ideas principales de los modelos de Kant, Rawls y Habermas sobre el “uso público de la razón” y quiénes están legitimados para participar en este proceso. Jesús Conill también postula el carácter deliberativo de las éticas aplicadas (2003a).

formarse un juicio en cuestiones morales. Además, si consideramos los espacios nacionales e internacionales donde se van descubriendo valores compartidos y elaborando respuestas razonables, se va construyendo un mínimo de acuerdos morales que van más allá de las fronteras y van forjando una *ética cívica transnacional* (2003: 35-38).

2.1.3. *Dos ejemplos de ética aplicada como hermenéutica crítica*

En este apartado, presentamos brevemente, a manera de ejemplos, dos éticas aplicadas que siguen el enfoque de hermenéutica crítica: la ética empresarial (desde los aportes de Cortina, Conill y García-Marzá) y la ética del desarrollo de los pueblos (desde el aporte de Martínez). El modo en que estos ejemplos de éticas aplicadas ponen en práctica los alcances del modelo nos ofrecerá algunas pautas sobre cómo continuar nuestra tarea de aplicación en el ámbito de la función pública.

En el caso de la ética empresarial, esta se ubica en un marco más amplio, el de las relaciones entre economía y ética, siendo común considerar que se trata de dos esferas que se enfrentan irreconciliablemente: la esfera de la eficiencia – como valor propio de la economía – y la esfera de la equidad o justicia – valores propios del ámbito moral. Este enfrentamiento resulta aparente porque si tomamos en cuenta el sentido y fin de la economía como actividad social (como se acaba de ver en el enfoque de ética aplicada que comentamos), no hay duda de que esta actividad no es moralmente neutral puesto que valores como eficiencia, calidad, competitividad y equidad son ejemplos de valores que las sociedades democráticas y pluralistas esperan ver realizados en las instituciones económicas. Si el fin social de la economía es la satisfacción de necesidades humanas, valores como la equidad se convierten en una de las condiciones que hacen posible una verdadera eficacia. En suma, a la altura de nuestro tiempo, la economía no debe entenderse como una actividad desligada de los valores de una ética cívica (Cortina y Martínez, 2001: 171-172)³⁹.

La ética empresarial se enfrenta al mismo tipo de consideraciones que cuestionan el vínculo entre ética y economía. Si “los negocios son los negocios”, si la misión de la

³⁹ Un aporte significativo para la comprensión de una economía ética lo ofrece Jesús Conill en su texto *Horizontes de economía ética* (2006b). Destaca cómo el autor recoge las visiones antiguas y modernas de la relación entre economía y ética (principalmente Aristóteles, Adam Smith y Amartya Sen) para elaborar su propio enfoque.

empresa es maximizar beneficios limitándose, a lo sumo, a cumplir con los mínimos legales (lo cual no es tan “mínimo” en la mayoría de países en vías de desarrollo), entonces no es posible conciliar ética y actividad empresarial. Sin embargo, la urgencia por recuperar la confianza y la credibilidad en la empresa, la necesidad de pensar en decisiones empresariales beneficiosas a largo plazo, la toma de conciencia de la responsabilidad social de las empresas, la relevancia del rol del directivo innovador que aspira a la excelencia, entre otras razones; abonan a favor de una ética empresarial (Cortina *et al.*, 1994: 75ss.). Según García-Marzá, la misma realidad empresarial es consciente hoy en día que toda decisión empresarial tiene siempre una dimensión moral, “comienza a ser habitual el establecimiento de políticas formales relacionadas con la ética empresarial, como es el caso de los códigos y de las auditorías éticas y ya es una realidad la consideración de los aspectos éticos para la valoración de la reputación de la empresa”, la ética es ya “una dimensión propia de la empresa como respuesta clara a las necesidades funcionales del propio sistema económico y empresarial” (García-Marzá, 2004: 20-21)⁴⁰.

Las empresas que adoptan ciertos valores éticos como guía de sus comportamientos, al interior y al exterior de las mismas, son las que mejor se adaptan a las exigencias actuales de la competencia. Estos valores que legitiman socialmente la existencia de una empresa serían: “la creación de un sentido de *pertenencia* entre sus miembros y una *confianza* entre las personas que de algún modo u otro se relacionan con la empresa (proveedores y consumidores) con respecto a que la empresa se comporta responsablemente con las personas y el medio ambiente”, valores que van cimentando una nueva cultura empresarial (Cortina y Martínez, 2001: 173-174).

De este modo, la ética empresarial “consiste en el descubrimiento y la aplicación de los valores y normas compartidos por una sociedad pluralista – valores que componen una ética cívica – al ámbito peculiar de la empresa, lo cual requiere entenderla según un modelo comunitario, pero siempre empapado de postconvencionalismo” (Cortina *et al.*, 1994: 89). En esta definición podemos apreciar la presencia de los dos momentos que

⁴⁰ Para García-Marzá, en la lógica económico-empresarial, junto a las acciones estratégicas e interrelaciones posibles gracias a los medios del poder y del dinero, ya están presentes los que denomina “recursos morales”, es decir, el conjunto de disposiciones y capacidades que nos conducen al entendimiento mutuo, al diálogo y al acuerdo como mecanismos para la satisfacción de intereses y la resolución consensual de conflictos de acción (2004: 47).

estructuran una ética aplicada como hermenéutica crítica. En ella se asume que es posible conjugar las actitudes morales que legitiman la actividad empresarial en el mundo de hoy con los valores de una ética cívica, en la que los miembros de la empresa, los proveedores y los consumidores son reconocidos como interlocutores válidos (Cortina y Martínez, 2001: 175), lo que implica tener en el valor moral del diálogo un punto básico de referencia (García-Marzá, 2004: 89ss.). El bien interno de la actividad empresarial quedaría definido como lograr satisfacer las necesidades de las personas y el empoderamiento de sus capacidades, tanto dentro como fuera de la empresa (Cortina *et al.*, 1994: 43; Cortina, 2010: 52)⁴¹. Asumir este tipo de coordenadas inscribe a la ética empresarial en un enfoque que integra las dimensiones éticas y las dimensiones del beneficio económico y la rentabilidad, haciendo hincapié en que “la empresa no es ética porque es rentable, sino rentable porque es ética” (García-Marzá, 2004: 127).

El segundo ejemplo de ética aplicada como hermenéutica crítica que queremos brevemente reseñar es la “ética para el desarrollo de los pueblos” tal como la presenta Emilio Martínez. Se trata de un ámbito de investigación ética donde “filósofos y agentes del desarrollo, en diálogo y trabajo de equipo, establecen principios y elaboran orientaciones que ayuden a afrontar los problemas y desafíos propios de las tareas de desarrollo” (Martínez, 2000: 23). El principal aporte de este autor está en haber definido, desde una perspectiva interdisciplinaria que recoge diversos planteamientos provenientes de las ciencias sociales y económicas, una propuesta de bienes internos de las tareas de desarrollo. Toma como punto de partida los planteamientos de José M^a Tortosa sobre los distintos niveles en los procesos de desarrollo (personal, social, mundial y ecoglobal) y los de Johan Galtung acerca de las necesidades básicas (bienestar, seguridad, libertad e identidad) para argumentar detalladamente acerca de dichos bienes internos⁴².

⁴¹ Podemos encontrar una formulación sintética de los rasgos básicos de la ética de la empresa según Cortina en Lozano 2004: 57-60.

⁴² Así, por poner un ejemplo, los bienes internos en materia de necesidades de *seguridad* son: (i) la prevención de nuevos deterioros ecológicos y la recuperación del equilibrio ecológico - nivel ecoglobal; (ii) relaciones internacionales pacíficas y justas, resolución creativa y no violenta de conflictos y potenciación de mecanismos de integración y cooperación - nivel mundial; (iii) cooperación social y paz positiva como prevención social de violencia - nivel estatal; y (iv) opción responsable por la no violencia, reconocimiento de la legitimidad de un mínimo de violencia en casos excepcionales y sabiduría práctica como convicción responsable - nivel personal (Martínez, 2000: 125).

Parte importante de su análisis y propuesta es haber contemplado los diversos interlocutores que participan en la configuración del desarrollo. Entre estos agentes del desarrollo se distinguen: personas e instituciones públicas, funcionarios y técnicos, ciudadanos y comunidades con capacidad y voluntad de ayudar al desarrollo, y ciudadanos y comunidades en estado de necesidad de ayuda para desarrollarse. Para cada uno de estos agentes, se propone un conjunto de “actitudes éticas” que pueden hacer posible el fomento de los bienes internos en tareas de desarrollo (*Ibid.*: 189ss.).

Como decíamos, estos ejemplos de éticas aplicadas nos ofrecen pautas y criterios que nos ayudarán a definir los alcances de una ética de la función pública. Por un lado, identificamos la importancia de definir los bienes internos que le dan sentido y legitimidad a cada actividad específica, de delimitar los valores, actitudes y hábitos propios que conducen a tales metas internas y, finalmente, la importancia de determinar de modo amplio quiénes son los interlocutores o afectados por las decisiones y normas en el ámbito de dicha actividad. Hemos visto que estas tareas llevan la necesidad de contemplar los niveles institucionales, organizacionales y personales, desde un abordaje interdisciplinario.

Por otro lado, queremos destacar cómo el carácter hermenéutico crítico de estas éticas aplicadas se expresa tanto (i) en el contenido de las propuestas que nos presentan sus autores, como (ii) en el modo en que éstos han realizado sus respectivas investigaciones. En lo que se refiere al contenido de las propuestas (i), el carácter hermenéutico se expresa al mostrar cómo los principios éticos se modulan al ámbito de la vida social que corresponde y cómo desde estos ámbitos se van precisando los alcances de dichos principios, es decir, en la circularidad entre principios y contextos. Los fines que constituyen los principios en cada ámbito, para decirlo con Augusto Hortal, “no están claros de una vez por todas”; al cambiar las circunstancias, metas y aspiraciones de los agentes morales, éstos se hacen – al menos parcialmente – problemáticos tanto subjetiva como socialmente:

La mayor parte de la veces los principios se hacen problemáticos no tanto por no ser válidos en sí o por no haberlo sido nunca, sino más frecuentemente porque la formulación en la que vienen presentándose se ha hecho problemática al cambiar los supuestos pragmáticos subyacentes a su formulación. Hay que reinterpretarlos, hacer hermenéutica (Hortal, 2003: 105).

Así también, si nos fijamos en (ii) cómo estos autores han realizado sus correspondientes investigaciones, podemos constatar que el carácter hermenéutico crítico de estas éticas aplicadas se expresa también en el permanente diálogo que se desarrolla con otros investigadores en el terreno académico y, sobre todo, con quienes se encuentran en el mismo ámbito de la actividad social y están interesados en desarrollar orientaciones éticas para la acción. Este esfuerzo de diálogo toma en cuenta los contextos sociales y culturales, las ideas producidas y las experiencias concretas de las que se tiene noticia; todo ello para *comprender* mejor las prácticas y proponer pautas éticas que orienten la acción, sin apartar la vista de los momentos incondicionados referidos al valor intrínseco de las personas y su reconocimiento como interlocutores válidos.

2.2. Características básicas y estructura de una ética de la función pública

Desde la perspectiva de las éticas aplicadas como hermenéutica crítica, *la ética de la función pública consiste en descubrir y aplicar los valores y normas de una ética cívica en el ámbito de la Administración pública y para quienes ejercen funciones públicas.*

Desde un enfoque interdisciplinario, se trata de encontrar las distintas formas en que se modulan los valores de libertad, igualdad, solidaridad, diálogo y respeto activo, así como la integralidad de los derechos humanos en el quehacer institucional, organizativo y profesional de los empleados públicos. De modo coherente con la perspectiva que asumimos, esta definición contempla una aproximación tanto a las instituciones y organizaciones como a las personas que conforman la Administración pública.

De acuerdo a esta definición y al método asumido, proponemos algunas *características básicas* de la ética aplicada a la función pública:

- a) Tal como sucede con el conjunto de éticas aplicadas, la realidad social lleva la iniciativa y son los propios gobiernos, los profesionales de la función pública, los expertos en el terreno académico y los mismos ciudadanos quienes – algunas veces desde la estela de indignación que tras su paso dejan los escándalos de corrupción – se preocupan por responder a cuestiones tales como: ¿De qué manera asegurar que quienes ejerzan funciones públicas lo hagan responsablemente, cumpliendo la ley y respetando los derechos de todas las personas?, ¿qué mecanismos institucionales se han de crear o reforzar para

que los intereses particulares no antecedan a los intereses públicos a la hora de tomar decisiones que afectan a la ciudadanía? Estas preocupaciones son las que llevan a formular leyes preventivas o sancionadoras, códigos de ética para los distintos niveles de gobierno, comités de seguimiento para dichos códigos, creación de instancias de recepción de quejas o denuncias al interior de las entidades públicas, etcétera.

- b) La ética aplicada de la función pública se desarrolla desde un necesario marco interdisciplinar en el que participan gobernantes, políticos, los mismos empleados públicos, expertos en diversas ramas de conocimiento, asociaciones de la sociedad civil, empresas y actores económicos, medios de comunicación y ciudadanos de a pie. A nivel académico, los aportes principales provienen de las canteras de las ciencias de la administración, el derecho administrativo, las ciencias políticas, las ciencias sociales y, finalmente, la filosofía. Sin el aporte de alguna de estas disciplinas resultaría imposible dar cuenta de esta ética aplicada.
- c) Por la naturaleza de los temas que aborda, que involucran necesariamente a la Administración pública en sus dimensiones institucionales y organizativas y en su relación con los gobiernos y los ciudadanos, los productos que surgen de su reflexión y acción – iniciativas legislativas, códigos de conducta, informes de responsabilidad ética, etcétera – están situados en un terreno necesariamente público (en principio, todos los miembros de una comunidad política somos virtualmente los afectados) y han de someterse al escrutinio público para ganar en legitimidad hacia el interior de las entidades públicas y frente al resto de la sociedad.
- d) La ética aplicada a la función pública se integra a la misma realidad social que demanda su existencia. Todas las propuestas que puedan plantearse en este campo han de considerar su implantación en alguna instancia institucional, en organismos existentes o creados con fines específicos.

Tomando en cuenta estas características, resulta necesario bosquejar una *estructura* para la ética aplicada a la función pública. Aquí retomamos lo señalado acerca de las éticas aplicadas y cómo cuentan con una estructura que consta de dos momentos confluyentes que definen una circularidad propia de toda hermenéutica crítica. Recordemos que el

momento aristotélico se constituye al considerar el bien interno que se convierte en meta y da sentido a una actividad social. Asimismo, el marco deontológico o *momento kantiano* indica un momento incondicionado que nos brinda los criterios para valorar las consecuencias de nuestra acción en un ámbito de la vida social.

En la definición que presentamos líneas arriba vemos que ya se expresan ambos momentos. La ética cívica, que tiene como núcleo el reconocimiento de los seres humanos como interlocutores válidos con dignidad, sirve de marco normativo que obliga a tratar al conjunto de personas que participan en la vida de la Administración pública como seres con determinados derechos y capacidades que requieren ser modulados con las especificidades de esta actividad. Ambos momentos han de estar integrados en una ética aplicada de la función pública.

A continuación, planteamos algunas especificidades de cada uno de los momentos de la estructura de las éticas aplicadas cuando se trata de la ética de la función pública. En primer lugar, en lo que se refiere al marco deontológico, que las personas se consideren como fin en sí mismas y que sea necesario reconocer a cada una como un interlocutor válido cuando se tratan cuestiones que les afectan, brinda “razones éticas por las que la Administración Pública debería tener en cuenta a la opinión pública... y a la sociedad civil, considerándolas como cooperadoras suyas” (Cortina, 1998: 160), razones éticas para que los funcionarios públicos tomen en cuenta la voz y participación de los ciudadanos y ciudadanas a la hora de elaborar, formular, implementar y evaluar las iniciativas que desarrollen o busquen promover, ya sean éstas de carácter normativo o vinculadas a políticas y servicios públicos. Este componente normativo referido a la participación de los afectados por las normas jurídicas y políticas públicas, nos lleva a que integremos las exigencias de la deliberación pública dentro del marco deontológico de una ética de la función pública.

Asimismo, al considerar la Administración pública y su vínculo político y organizativo con el Estado democrático de Derecho, nos encontramos con que los valores y derechos que conforman la ética cívica ya son reconocidos por el Estado como principios de su ordenamiento jurídico-político, los mismos que constituyen el núcleo de su marco constitucional. Desde este reconocimiento, el Estado tiene la misión de garantizar y promover el ejercicio de los derechos para el conjunto de ciudadanos. Como parte

constitutiva del mismo Estado y como principal herramienta para lograr sus fines, la Administración pública sólo puede alcanzar legitimidad política y social si actúa públicamente de acuerdo a tales principios democráticos constitucionales. Se trata de la ética cívica que se hace derecho y que junto a su exigibilidad moral, se suma una exigibilidad político-legal. Aquí aparece en primer plano uno de los temas centrales en la ética de la función pública, la insuficiencia de la mera legalidad cuando se considera las obligaciones de los funcionarios públicos; el derecho se nos muestra en su necesidad y, al mismo tiempo, en su insuficiencia. Este tema volverá a aparecer posteriormente. Por lo pronto, consideramos que los marcos jurídicos y políticos propios del Estado democrático han de situarse al interior del marco deontológico, en una zona en la que se encuentran las exigencias morales con las exigencias jurídico-políticas.

En lo que se refiere al momento aristotélico en la ética de la función pública, este se centra en la definición de cuál es el bien interno que le da sentido al quehacer de los funcionarios. Hay consenso, entre los especialistas y profesionales de ese ámbito, en que este bien interno es el *servicio a los ciudadanos*, es la meta que de no ser alcanzada hace perder sentido y legitimidad a la función pública (Cortina, 1997b, 1998; González, 1996, 2006; Martínez, 1997; Rodríguez-Arana, 1996, 1997, 2001, 2006, 2007; Román, 2001). Cuando alguien ingresa a la actividad de la Administración pública, “se encuentra ya con esta finalidad, que esa persona no inventa, sino que le viene ya dada por la actividad misma y que tiene que aceptar y desarrollar en su trabajo diario” (Lozano, 2004: 115).

Este bien interno está usualmente plasmado en los marcos constitucionales de los Estados democráticos de Derecho, formulado de diversos modos cuando se afirma que quienes trabajan en la Administración pública están al servicio de “los intereses generales”, “la Nación” o “el interés público”. Sin embargo, más allá de estas fórmulas, no debemos olvidar que se trata de una expectativa de los propios ciudadanos en sociedades democráticas y pluralistas, una demanda social por un desempeño profesional a la altura de la ética cívica y del bien interno del servicio público.

Elementos centrales en el momento aristotélico son los referidos a las virtudes del funcionario público, las disposiciones para actuar según la meta interna que define el sentido de la función pública, así como a los valores específicos de una ética de la

Administración pública. En el caso de las virtudes, es frecuente encontrar distintas formulaciones de cuáles deberían ser estas. Así, por ejemplo, el Informe Nolan presentó siete “principios” de la vida pública que podrían interpretarse como virtudes que todo funcionario debería hacer habituales en su quehacer profesional: el altruismo, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y el liderazgo (Martínez, 1996: 210). Toda la literatura referida a las virtudes que deben poseer y ejercitar los funcionarios públicos, así como la referida a los valores que han de guiar su comportamiento, temas que han estado presentes en la reflexión sobre ética de la función pública desde sus orígenes, pueden encontrar cabida en el momento aristotélico. Como se ha mencionado, la aproximación a estas materias ha cobrado actualidad bajo la impronta de enfoques neoaristotélicos en la ética de la función pública. Asimismo, resulta evidente señalar que aspectos como los mencionados tienen especial relevancia para la formación ética de los funcionarios y el diseño de programas de capacitación.

Además, un aspecto muy importante aquí es la comprensión del bien interno de la función pública y las virtudes que han de ejercitar los funcionarios como parte de su *ethos profesional*. ¿Cómo entender una profesión y su correspondiente ética profesional? Tomaremos en cuenta la caracterización que desarrolla Cortina, para así constatar que, efectivamente, alcanzan a las exigencias que se plantean a los funcionarios públicos en tanto profesionales y técnicos de una gran diversidad de especialidades.

Se puede definir una profesión como una actividad humana social mediante la cual se presta, de forma institucionalizada, un servicio específico a la sociedad. Este servicio ha de ser único, indispensable y las prestaciones que de él se obtengan deben estar claramente definidas. Además, la profesión se considera como una especie de vocación o misión y se ejerce por un conjunto determinado y estable de personas (precisamente los “profesionales”) que han tenido pasar por un proceso de capacitación teórica y práctica que necesita algún nivel de certificación. Los profesionales demandan un respeto a su autonomía, la misma que les exige responsabilidad por los actos y técnicas de su profesión. Finalmente, se espera de ellos que ejerzan su profesión no solo por afán de lucro personal, sino también y sobre todo, según el fin que persigue o bien interno de dicha profesión (Cortina, 2005b: 148-153). Una ética de las profesiones exige que

quienes participen en la correspondiente actividad social, se comprometa imaginativamente a tratar de alcanzar el fin de su profesión de una forma acorde a la moral postconvencional propia de sociedades pluralistas. Esto implica identificar las actitudes y hábitos (virtudes) de los que ha de apropiarse para alcanzar un grado de competencia o excelencia requeridas para alcanzar el bien interno de su práctica (*Ibid.* 157).

Consideramos que en una ética de la función pública, como parte de su momento aristotélico, han de integrarse las reflexiones sobre las éticas profesionales y todo el potencial que ellas traen consigo en tanto éticas aplicadas. Se podría cuestionar el enfoque que nos permite integrar la ética de la función pública a las éticas profesionales, señalando que no en todos los contextos se cuenta con una función pública profesionalizada o que la profesionalización de la función pública es un proceso desarrollado de modo incipiente o parcial, como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos. Lo que podríamos decir al respecto es que se trata precisamente de *procesos*, que a nivel regional los avances son crecientes a pesar de los problemas y debilidades existentes y considerando notables diferencias entre unos países y otros⁴³. Aún así, las expectativas por un desempeño “virtuoso” de las funciones y las exigencias por mayores niveles de competencia profesional constituyen de hecho una demanda creciente por parte de la ciudadanía y de los mismos funcionarios. Se trata de una demanda que ve como insuficiente la mera realización de un *ethos burocrático* y que exige que este se integre a las aspiraciones propias de un *ethos profesional*⁴⁴.

2.3 Tareas para una ética de la función pública

Desde el enfoque de ética aplicada que asumimos, se requiere un esfuerzo para reconstruir desde la misma actividad social, en este caso el ejercicio de la función

⁴³ Para un análisis detallado de este punto, véase *El servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas*, de Manuel Villoria (2007).

⁴⁴ En el planteamiento de Cortina, el *ethos burocrático* hace referencia al cumplimiento de los mínimos legales en el desarrollo de una actividad: “las leyes exigen un mínimo indispensable para no incurrir en la negligencia, un mínimo que, en el caso de las profesiones, resulta insuficiente para ejercerlas como exige el servicio que han de prestar a la sociedad” (2005b: 160). El *ethos profesional* es el que exige de los profesionales aspirar a la excelencia, “entre otras razones, porque su compromiso fundamental no es el que les liga a la burocracia, sino a las personas concretas, a las personas de carne y hueso, cuyo beneficio da sentido a cualquier actividad e institución social” (*Ibid.*: 161). En el caso de la función pública – a nuestro criterio – ambos aspectos son indisolubles, el cumplimiento del *ethos burocrático* forma parte necesaria del *ethos profesional*; es decir, el cumplimiento de la ley – en el marco de los principios constitucionales – es parte de lo mínimo que podemos exigirle a un funcionario en su dimensión profesional.

pública, un conjunto de rasgos éticos desde los cuales las instituciones, organizaciones y personas pueden preguntarse por la orientación de sus decisiones y acciones. Así, partimos de la necesidad de descubrir, desde un ejercicio hermenéutico del quehacer concreto de quienes ejercen funciones públicas, los siguientes elementos ya mencionados: las metas que le dan sentido y legitimidad social a la función pública, las máximas o normas éticas específicas por las que ha de orientarse para alcanzar esas metas, las virtudes que deben cultivar quienes trabajan en este ámbito, los valores que se persigue alcanzar y, finalmente, un fundamento filosófico de las normas específicas encontradas, para que cuenten con validez racional y se ofrezca criterios para su crítica.

Consideramos que cada uno de estos elementos constituye una tarea para cualquier ética de la función pública. Revisemos cada una de estas tareas:

- a) Respecto a las *metas* que le dan sentido y legitimidad social a la función pública, hay un consenso en señalar que el bien interno de esta actividad social es el *servicio a los ciudadanos*. Esta formulación centra la acción del quehacer de quienes ejercen función pública en la persona en tanto ciudadana, como titular de derechos fundamentales que deben ser protegidos y promovidos. En el marco de un Estado constitucional de derecho, la acción del Estado recibe legitimidad desde la voluntad de los ciudadanos, lo que justifica que los funcionarios identifiquen y definan el sentido de su acción a partir del servicio hacia esos mismos ciudadanos. Es tarea de una ética de la función pública, profundizar en la comprensión de esta finalidad identificada, explorando su significado e implicancias en cada contexto regional y cultural.

- b) En lo que se refiere a las *máximas o normas éticas* específicas por las que ha de orientarse para alcanzar la finalidad del servicio a los ciudadanos, es tarea de una ética de la función pública identificarlas y justificarlas. Cuando, por ejemplo, se afirma la necesidad de brindar servicios públicos de calidad; cuando se enfatiza en el deber de los funcionarios de respetar las leyes, cuando se promueve que la acción estatal se realice a través de procedimientos transparentes, cuando se dice que los funcionarios no deben, por ninguna razón, discriminar a los administrados, etcétera; se están definiendo un conjunto de orientaciones normativas que constituyen los contenidos de una

ética de la función pública. ¿Cuáles normas éticas específicas podrían postularse y justificarse en la actualidad? ¿Cómo estas normas adquieren significados particulares en distintos contextos regionales? En esta investigación, nos proponemos dar cuenta de las condiciones y contextos que hacen posible comprender la actualidad de la ética de la función pública. Es a través de estas indagaciones por la actualidad de la ética de quienes ejercen función pública, en la segunda parte de este trabajo, que propondremos un conjunto de normas específicas que definen los contenidos actuales de esta ética aplicada. Estos contenidos requieren ser justificados considerando las connotaciones particulares que reciben en contextos regionales concretos, como es el caso de los Estados latinoamericanos. Por último, es en el ámbito de estas normas específicas en las que hemos de incluir la reflexión sobre el papel de las normas jurídicas, aquellas que se incorporan en los ordenamientos legales y se traducen en derechos y deberes para quienes ejercen funciones públicas.

- c) Acerca de las *virtudes*⁴⁵ que deben cultivar quienes trabajan en este ámbito, ¿cuáles son las más recomendadas por los distintos actores sociales interesados en promover hábitos en los funcionarios públicos conducentes al logro de la meta identificada? Es también tarea de una ética de la función pública proponer cuáles podrían ser estas virtudes y señalar caminos de cómo pueden ser incorporadas en las prácticas de los servidores públicos.
- d) De modo análogo, respecto a los *valores*⁴⁶ que se persigue alcanzar, ¿cuáles han de modularse específicamente teniendo en cuenta los fines de la función pública, para que sean desarrollados y vividos por quienes la ejercen? En este punto, podemos encontrar diversas propuestas, existentes en diversos códigos

⁴⁵ En el marco de nuestro trabajo, entendemos como *virtudes* o *excelencias del carácter* aquellas disposiciones moralmente deseables en las que el sujeto se va formando para alcanzar sus fines como persona, en nuestro caso, los bienes internos del ejercicio de la función pública. Una aproximación a las transformaciones de la concepción de virtud en distintos momentos de la historia de la filosofía, desde la concepción clásica aristotélica, pasando por la preeminencia de la idea de deber en la modernidad, hasta las discusiones actuales donde se reactualiza dicha concepción, puede encontrarse en Thiebaut, 1994.

⁴⁶ Entendemos como *valores*, en un sentido moral, como orientaciones generales que guían nuestra conducta en tanto significados que aprendemos y compartimos con otros, desde los cuales interpretamos nuestra realidad e identificamos el carácter preferible de unos bienes sobre otros (García-Marzá, 2004: 86-87).

y normas éticas publicadas, las que han de ser puestas en discusión y en contexto como tarea de una ética de la función pública. Así, por ejemplo, Cortina indica que los valores específicos para la Administración pública serían los siguientes: la profesionalidad, la eficiencia, la eficacia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse que el ciudadano es el centro y quien le da sentido a la función pública (Cortina, 1998: 162)⁴⁷.

- e) Finalmente, una ética de la función pública requiere desarrollar un *fundamento filosófico* de las normas y máximas encontradas. Esta tarea es central y a ella se dedica de modo sustancial nuestra investigación. ¿Desde dónde fundamentar filosóficamente aspectos tales como el respeto al principio de legalidad en la actuación de los funcionarios o la necesidad de incorporar el valor de la transparencia en la gestión pública o la importancia de la eficacia para una administración de los servicios públicos? Para responder este tipo de preguntas, contamos ya con la fundamentación filosófica de la moral cívica de las sociedades moralmente pluralistas, aquel trasfondo de principios éticos que constituyen el marco deontológico de toda actividad social y que se derivan, como vimos líneas arriba, del imperativo categórico kantiano del Fin en sí mismo y del principio de la ética del discurso. Para el caso de la ética de la función pública que proponemos en esta investigación, consideramos necesario complementar y profundizar dicha fundamentación general. Como hemos indicado, una fundamentación dirigida específicamente a la ética de la función pública debería incorporar un conjunto de dimensiones que provienen del paradigma filosófico del reconocimiento recíproco. La reconstrucción conceptual de estas dimensiones es precisamente la tarea principal a la que esta investigación dedica sus esfuerzos en su tercera parte.

La realización de estas tareas define, en la práctica, un “programa” para una ética de la función pública, aspectos que pueden ser desarrollados para dar cuenta y justificar

⁴⁷ Un estudio de la OCDE (2001) identifica los ocho valores del servicio público más frecuentemente citados en las normas éticas de los países que conforman tal organización: imparcialidad (mencionado en 24 países, de 29), legalidad (22 países), integridad (18 países), transparencia y eficiencia (14 países), igualdad y responsabilidad (11 países), justicia (10 países). Queda claro que más allá de la coincidencia nominal, se requiere conocer cómo se definen, se entienden y aplican estas ideas de denso significado en contextos determinados.

racionalmente sus alcances. A nuestro criterio, la primera de estas tareas -referida a las metas que le dan sentido y legitimidad al ejercicio de la función pública- es quizás la que ha sido articulada con mayor claridad. Consideramos que las demás tareas requieren mayor atención y es a lo que nos dedicaremos en nuestra investigación.

Para ello, siguiendo el método de la hermenéutica crítica, hemos de aproximarnos al propio ámbito de la función pública y a los discursos y prácticas en las que se hacen explícitas las orientaciones valorativas sobre cómo deben actuar los funcionarios públicos. ¿Dónde se manifiestan actualmente estas orientaciones? En la segunda parte exploraremos con cierto detalle tres ámbitos donde se desarrollan planteamientos actuales respecto a la ética de quienes ejercen funciones públicas. Aproximarnos a tales ámbitos, nos permitirá desarrollar un ejercicio interpretativo que tendrá como resultado una propuesta de valores, virtudes y contenidos normativos específicos para el ejercicio ético de la función pública. Con ello, ofreceremos una forma de respuesta a la segunda, tercera y cuarta de las tareas identificadas.

En la tercera parte de nuestra investigación consideramos la quinta de dichas tareas, la de fundamentar filosóficamente las máximas y normas específicas encontradas: tras explorar algunos aportes filosóficos centrales para la comprensión del paradigma del reconocimiento recíproco, ofreceremos una lectura de tales máximas y normas específicas desde las que hemos llamado dimensiones ineludibles del reconocimiento recíproco. Sea como fuere, este esfuerzo de articulación de una reflexión ética sobre la función pública no puede limitarse a la descripción de determinados contenidos de carácter normativo. Creemos, con García-Marzá, que “la explicación y justificación de la perspectiva ética que toda actuación, práctica e institución presuponen quedaría incompleta si no atendiéramos a la cuestión fundamental de su aplicación a la praxis” (2004: 115). De ahí que, en la cuarta parte de nuestra investigación, ofrecemos un conjunto de reflexiones que intentan “aterrizar” los conceptos hallados en la fundamentación en el mundo práctico de la Administración pública.

PARTE II: ACTUALIDAD DE LA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La relevancia de la ética de la función pública en las últimas décadas está asociada al deterioro de la legitimidad y confianza de los ciudadanos y ciudadanas hacia las instituciones públicas estatales, lo que se hace notorio cuando estallan escándalos de corrupción, principalmente los promovidos o cometidos por funcionarios de alto rango y por autoridades de gobierno. Así, parece que la ética de la función pública se convierte en un tema importante cada vez que encontramos problemas de corrupción que son visibilizados en la esfera de la opinión pública. Este punto de vista se confirmaría en el hecho que, luego de un tiempo, cuando ya los escándalos dejan de ser noticia, las voces de indignación callan y las propuestas e iniciativas que surgieron para la promoción de una reflexión ética en el ámbito de la función pública quedan en el olvido o – en el mejor de los casos – restringidas a la aprobación de códigos que no se aplican y al funcionamiento de comisiones de ética sin mayor protagonismo.

Una caracterización como esta puede hacer que lleguemos a la conclusión que la dimensión ética en la función pública no es más que una “moda” que surge según los vaivenes de la publicidad de los casos de alta corrupción. Nos interesa ir más allá y dar cuenta de un panorama mucho más complejo. Puede ser que la ética de la función pública se ponga ocasionalmente “en vitrina” cada vez que surgen fenómenos de corrupción político-administrativa que alcanzan visibilidad pública. Sin embargo, creemos que este aspecto debe integrarse a una argumentación más amplia que explique por qué desde las últimas décadas del siglo XX la ética de la función pública adquiere vigencia y *actualidad*, en el sentido de constituirse en un tema permanente en la agenda de la opinión pública, presente en el quehacer institucional y en las reflexiones a nivel organizacional y personal de quienes están involucrados. Desarrollar una argumentación sobre la actualidad de la ética de la función pública, desde el enfoque de ética aplicada asumido, permitirá aproximarnos al ejercicio mismo de la función pública y a los discursos y prácticas que expresan orientaciones éticas relativas a quienes se desempeñan como funcionarios. ¿Cuáles son aquellos ámbitos en los que se desarrollan planteamientos relativos a la ética de quienes ejercen funciones públicas? Tras conocer

estos ámbitos, ¿cuáles son aquellas normas específicas, valores y virtudes que expresan los actuales contenidos de una ética de la función pública?

Nuestro análisis muestra que es posible identificar tres ámbitos donde encontrar discursos y prácticas relativos a la ética aplicada que nos ocupa. El primer ámbito es el de la prevención y lucha contra la corrupción. El argumento es que la ética de la función pública adquiere vigencia y actualidad porque la actuación estatal necesita ganar legitimidad y confianza institucionales frente a los actos de corrupción, los cotidianamente experimentados por los ciudadanos o aquellos visibilizados a través de los medios de información en la forma de escándalos políticos⁴⁸. En este sentido, la ética de la función pública recibe atención como parte de los aspectos que han de promoverse para la *prevención de la corrupción*. El segundo ámbito es el de las demandas de la sociedad civil por un Estado orientado al servicio de los ciudadanos. Aquí el argumento es que la ética de la función pública se ha de entender como una *demanda democrática* que recibe fuerza moral y política desde las acciones de una sociedad civil cada vez más consciente de su rol como protagonista en el espacio público y que, por tanto, busca incidir en la solución de los problemas que afectan al conjunto de los ciudadanos, incluyendo el problema de la corrupción. Un tercer ámbito actual donde encontrar discursos y prácticas con relación a una ética de la función pública es el de los *cambios en los modelos de racionalidad administrativa* que guían la gestión pública estatal. El argumento en este tercer ámbito es que la ética aplicada a la función pública expresa una respuesta a los cambios en los modelos de racionalidad administrativa que orientan las reformas de la Administración y la función pública. En este punto, mostraremos cómo determinados contenidos de una ética de la función pública están asociados a estos modelos y cómo se redefinen mientras cambian estas maneras de comprender y administrar la institucionalidad pública a lo largo del tiempo y con relación a contextos económicos, políticos y culturales particulares.

Ciertamente, se trata de tres cuestiones entrelazadas y de distinta complejidad, las cuales hemos de desarrollar en sus contenidos principales y bajo la forma de una misma

⁴⁸ Un escándalo político puede definirse como “una reacción de indignación del público contra un agente político al que se adscribe una conducta que es percibida como un abuso de poder o como una deslealtad hacia las reglas que regulan el cargo que ejerce” (Malem, 1997: 84). Desde un enfoque similar, Jiménez (1997) enfatiza que se trata de un proceso de creación de opinión pública, donde lo que se busca es estigmatizar al agente político, de modo que quede marcado en adelante por una nueva identidad con un *status* moral inferior.

argumentación a lo largo de los siguientes tres capítulos. Además de brindar una explicación acerca de el papel que juegan dichos procesos en la actual comprensión de la ética de la función pública, lo que más nos interesa es descubrir cómo en dicha argumentación se articulan determinadas expectativas normativas y valoraciones sobre el quehacer de los funcionarios públicos. De ahí que esta segunda parte de nuestra tesis doctoral puede entenderse como un ejercicio hermenéutico que tiene como finalidad identificar aquellas normas o máximas específicas, valores y virtudes mediante las cuales el ejercicio de la función pública debería orientarse para realizar la meta del servicio a los ciudadanos, siempre en consideración a los contextos regionales y culturales concretos. Como puede apreciarse, al identificar tales normas, valores y virtudes, buscamos dar respuesta a algunas de las tareas centrales de la ética de la función pública enunciadas al final de la primera parte de nuestro trabajo.

Capítulo 3

Ética de la función pública como forma de prevenir la corrupción

El planteamiento general es que, en la actualidad, la promoción de una ética en la función pública ha adquirido relevancia en tanto constituye un medio fundamental para prevenir la corrupción política y administrativa. Cuando se hace frente a fenómenos de corrupción, una mirada *reactiva* enfatiza los aspectos de persecución y sanción de los actos de corrupción, los que son considerados como faltas administrativas o como delitos. Sin embargo, también existe una mirada *preventiva* que privilegia los componentes que contribuyen a generar comportamientos éticos a través de procesos de reflexión y formación, reformas en los sistemas de gestión, cambios normativos y, en general, a través del establecimiento de mecanismos institucionales que se enfrentan a la corrupción antes de que esta aparezca. La primera mirada, centrada en el quehacer del derecho administrativo y penal, presupone una evaluación ética. La segunda mirada ofrece explícitamente un lugar para una reflexión ética y su concreción en herramientas de gestión y control. En ambos casos confluyen la promoción de una ética para los servidores públicos y los procesos de prevención y lucha contra la corrupción. Queda definido así un primer argumento central para explicar la actualidad y vigencia de la ética aplicada a la función pública.

Esta relación entre ética de la función pública y lucha contra la corrupción puede hallarse como discurso predominante en distintas instancias y organismos internacionales. Se encuentra, por ejemplo, en el Informe especializado *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales* de 1997, preparado para el Comité de Gestión Pública (PUMA, por sus siglas en inglés) de la OCDE luego del impulso que significara la presentación y difusión del Informe Nolan en 1995. En este documento se señala la preocupación de los países que conforman tal organización por la pérdida de confianza en las Administraciones, la misma que era alimentada por los escándalos de corrupción:

Es evidente que los gobiernos de los países de la OCDE sienten la necesidad de reaccionar ante esta situación... La ética y los principios en la vida pública se han convertido en una importante cuestión de interés público en estos países, interés que se refleja en la variedad de intentos de «limpiar» la vida pública incluida la revisión de los sistemas de gestión ética y de comportamiento de los funcionarios (1997a: 27-28).

De modo similar, en el *Libro de Consulta (Source Book)* de Transparencia Internacional⁴⁹ (2000) se afirma lo siguiente:

De manera creciente, se ha enfatizado la necesidad de impulsar y mantener altos niveles de ética en el sector público. Existe, casi universalmente, una sospecha constante en muchos países de que los servidores públicos (tanto los miembros del servicio público como sus jefes políticos) han estado forrando sus bolsillos [*sic*] a expensas del público, de manera que ahora se escuchan llamados en todos los continentes para monitorear particularmente los bienes de los encargados de la toma de decisiones de alto rango en el sector público. Estas sospechas están alimentadas por escándalos que tienen implicaciones morales serias, dadas a conocer casi todos los días, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (2000: 271).

Como puede apreciarse, se entiende la ética de la función pública como una de las banderas a enarbolar en la prevención y lucha contra la corrupción.

3.1. La construcción del “problema” de la corrupción

En un sentido general, la corrupción puede referirse tanto al ámbito privado como al público. Así, podemos hablar de “corrupción” dentro de una empresa, con o sin la participación de funcionarios públicos (Malem, 2000: 13). Sin embargo, en nuestro trabajo, las referencias se centran en actos de corrupción donde intervienen quienes ejercen función pública. El foco de nuestra atención, por tanto, estará puesto en el nivel de la *corrupción administrativa* e incluye las formas de *corrupción política* de quienes, habiendo sido elegidos según las reglas de juego democráticas, ejercen funciones públicas y, por tanto, están sujetos a las exigencias morales y políticas de una ética de la función pública⁵⁰.

⁴⁹ Transparencia Internacional (*Transparency International*), creada en 1993, es quizás la organización no gubernamental más importante a nivel mundial en materia de lucha contra la corrupción. Sus principales herramientas de incidencia son el Informe Global de la Corrupción y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), ambos de carácter anual. Sitio web: <http://www.transparency.org/>. El “capítulo” o sección española de esta organización es Transparencia Internacional España (Sitio web: <http://www.transparencia.org.es/>), en el Perú es el Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética) (Sitio web: <http://www.proetica.org.pe/>).

⁵⁰ En el ámbito de lo público, Manuel Villoria distingue tres niveles de corrupción: la *corrupción del régimen político*, la *corrupción política* y la *corrupción administrativa*. En el primer nivel lo que se cuestiona es la legitimidad de la forma de gobierno, por ejemplo en regímenes de corte autoritario, donde podemos encontrar funcionarios que cumplen con las leyes aunque insertos en un sistema basado en un tipo de legitimidad distinto al que ofrece una democracia. En el segundo nivel, nos encontramos en los actos de corrupción ubicados en el campo de actuación de los políticos, ejerzan o no un cargo electo. El tercer nivel, inseparable del segundo en la práctica, se centra en quienes puedan realizar actos corruptos desde el ejercicio de funciones administrativas como empleados públicos, sean nombrados políticamente o sean parte del empleo público profesional (2000: 24). Puede cuestionarse que el primer nivel mencionado por Villoria sea considerado “nivel de corrupción”, en tanto un régimen autoritario, por

Cuando se invoca a la ética para enfrentar la corrupción, podemos notar cómo ambas son situadas en orillas opuestas, se da por supuesta una valoración radicalmente negativa de la corrupción⁵¹. Efectivamente, es de actual sentido común entender la corrupción como uno de los mayores problemas a enfrentar en los escenarios políticos nacionales e internacionales. En el ámbito académico, un gran número de autores trata de analizar y comprender las diversas dimensiones que componen la corrupción, mostrándose que tiene implicancias negativas para el desarrollo económico y la superación de la pobreza, que es un factor negativo para la democracia o que produce déficits de gobernabilidad. La corrupción se ha convertido en una “patología social”, de modo que “las connotaciones de desintegración y descomposición que acompañan al término sólo permiten la conclusión que las consecuencias de la corrupción no pueden ser otra cosa que nefastas” (Huber, 2008: 17).

Según Ludwig Huber, esta caracterización de la corrupción como eminentemente negativa es relativamente reciente, se empezó a construir en los años setenta y se consolidó en la última década del siglo XX. Así, por ejemplo, en los años sesenta, una corriente importante en las ciencias sociales, representada por autores como Nathaniel Leff, David Bayley, Colin Leys, Joseph Nye y Samuel Huntington; consideraba la corrupción como una consecuencia inevitable en los procesos de modernización y que, en algunas ocasiones, puede resultar funcional al desarrollo económico y como mecanismo efectivo para estabilizar sistemas políticos. Para estos autores, bajo ciertas circunstancias y en determinados contextos, la corrupción a pequeña escala podía contribuir a una mayor eficiencia burocrática, a la estabilización de gobiernos débiles, a la inclusión de grupos marginados y a la formación de instituciones políticas, cumpliendo así funciones sociales (Huber, 2008: 18-24)⁵².

definición, no cuenta con una legitimidad racional, lo que no impide que se le tilde de “corrupto”. En este sentido, en este trabajo no tomamos en cuenta la mencionada “corrupción del régimen político”. Análoga distinción entre corrupción administrativa y corrupción política puede encontrarse también en los análisis Tanzi (2008: 30-31) y Diego (2009: 28-30).

⁵¹ Gerald Caiden lo dice sintéticamente: “Corruption is the antithesis of morality” (2005: 283).

⁵² De los autores mencionados, cabe resaltar el aporte de Joseph Nye en tanto fue quien, en 1967, propuso una de las definiciones de corrupción más citadas en la producción académica. Para este autor, la corrupción es “una conducta que se desvía de los deberes formales de la función pública debido a razones de interés privado (personales, familiares, de grupos privados exclusivos), beneficios pecuniarios o de estatus; o que vulnera las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencias privadas. Esto incluye comportamientos tales como el soborno...; nepotismo...; y apropiación indebida de recursos públicos

Desde los años setenta y más en los ochenta, se produjo un giro en el enfoque y otros autores apuntaron únicamente hacia las dimensiones negativas de la corrupción. Hacia los años noventa esta comprensión negativa se generaliza. Así, por ejemplo, a partir de 1997, el Banco Mundial empieza a diseñar sistemáticamente programas para combatir la corrupción. En este contexto, el *World Development Report* de ese mismo año consagra la definición de corrupción más utilizada por agencias e intelectuales, la corrupción como *abuso de poder público para beneficio privado* (*Ibid.*: 28-29). Tras un recorrido por diversas definiciones de corrupción, Francisco Laporta concluye que el “esqueleto descriptivo” en ellas es el mismo, la función pública es convertida en fuente de enriquecimiento privado (1997: 20-21).

No hay duda que los actos de corrupción tienen consecuencias negativas que afectan el desarrollo de oportunidades y capacidades de las personas al interior de una comunidad política. El beneficio de unos pocos implica indiferencia y exclusión de otros. Como señala Gonzalo Portocarrero, la existencia de quienes ostentan poder y reciben beneficios y prebendas, en complicidad con quienes -sin detentar poder- apoyan a los primeros con su complicidad activa o pasiva, conlleva la existencia de los excluidos, negados en oportunidades e ignorados en sus derechos (2005; 107-108). Sin duda, es posible y necesario realizar una evaluación ética sobre lo que entendamos como corrupción. Sin embargo, el punto aquí es que buscamos comprender el fenómeno de la corrupción para fortalecer una apuesta por una ética en la función pública. Desde esta premisa, se hace necesario evaluar críticamente las perspectivas habituales de entender la corrupción así como sus presupuestos.

En este sentido, un primer límite en la definición convencional de corrupción es que centra su atención en el Estado y sitúa el problema en el ejercicio de la función pública. Aquí, el riesgo es dejar de lado la responsabilidad y el rol que juegan los actores y corporaciones privadas, haciendo pasar desapercibidas formas complejas de corrupción en las que, por ejemplo, actores económicos externos al Estado entran en complicidad con quienes, estando dentro del Estado, promueven reformas, políticas y leyes que favorecen el enriquecimiento de todos los implicados (Ugarteche y Therborn, 2005: 17-

para usos de interés privado” (citado por Caiden, 2001: 432; también citado por Malec, 1993: 14; Villoria, 2000: 25; García, 2001: 140 y Rotta, 2004: 10).

21). Es un ámbito de corrupción donde prevalece la ambigüedad entre ilegalidad e inmoralidad, donde, “[n]o todas las acciones ilegales son corruptas ni todos los casos de pagos son ilegales porque existe una línea fina entre lo corrupto, que viola las prácticas habituales de conducta, lo que está penalizado en el código penal o por la sociedad, y lo inmoral” (Ugarteche, 2005: 111). En estos casos, no se trata de pagos impropios ni sobornos, sino de la “captura del Estado” (Hellman y Kaufmann, 2001: 31), un conjunto de actividades entre funcionarios del Estado y actores privados, dirigidas a la formación misma de las reglas de juego y su implementación (Távora, 2005: 202-203).

Sin embargo, las limitaciones principales en la concepción convencional sobre corrupción provienen de los marcos de comprensión utilizados. Aunque es razonable argumentar a favor de la multidimensionalidad del fenómeno de la corrupción y, por tanto, de la necesaria aproximación interdisciplinaria (Ugarteche y Therborn, 2005: 31; Solimano, 2008:17), la perspectiva predominante en el estudio de la corrupción ha sido la económica⁵³. En particular, han prevalecido un enfoque microeconómico y los presupuestos teóricos del *rational choice* (elección racional). En este enfoque, la capacidad de agencia humana queda reducida al cálculo estratégico de beneficios individuales; se considera al agente económico como un maximizador de beneficios, tomando como punto de partida sus preferencias individuales. Así como en la economía capitalista encontramos empresas, productos y consumidores; en el sistema político concurren actores gubernamentales, grupos de interés y electores que siguen una conducta racional. (Molina, 2004: 104)⁵⁴. Desde estos supuestos, prevalece una visión de aplicación universal, que analiza la corrupción como “disfunción” de funcionarios públicos que responden a un conjunto de incentivos. Las consecuencias prácticas guardan paralelo con la simplificación del enfoque teórico: se proponen soluciones

⁵³ Otra importante perspectiva de análisis de la corrupción ha sido la jurídico-legal. Suele estar circunscrita al entendimiento de la corrupción en sus implicancias contencioso-administrativas y penales, tanto a nivel nacional como internacional. Desde este enfoque, “hay leyes y reglamentos que establecen la forma oficialmente estipulada de actuar, y cuando no se cumplen o se violan es que ocurren los diversos delitos de corrupción tipificados en los códigos” (Rotta, 2004: 12). Para efectos de nuestra investigación, nos hemos concentrado en la revisión y crítica del enfoque económico y de sus variantes institucionales.

⁵⁴ El enfoque del *rational choice* también ha sido aplicado a la provisión de bienes públicos, en el análisis de la *public choice* (elección pública). En este caso, el voto del elector representa sus preferencias. Los políticos, interesados en la reelección, buscarán asignar los bienes públicos interpretando la demanda de los electores y tratando de contentarla. El problema, según esta perspectiva, es que los gobiernos incurren en una ineficiente elección y asignación de bienes, por lo que se propugna la disminución del protagonismo del Estado (Molina, 2004: 45-46).

instrumentales universales derivadas del análisis económico, sin darle suficiente importancia a los entornos políticos y culturales (Huber, 2008: 12-13).

Los economistas Susan Rose-Ackerman y Robert Klitgaard, dos expertos reconocidos a nivel mundial sobre temas de corrupción, contribuyeron en gran medida a desarrollar este análisis económico, incorporando componentes de la llamada “nueva economía institucional”. Este enfoque neoinstitucionalista en la disciplina económica parte de la afirmación que los agentes económicos maximizarán sus beneficios en el marco de instituciones (reglas de juego formales e informales) que perciben como vigentes y exigibles (Ortiz de Zevallos y Calderón, 2005: 133)⁵⁵.

En el caso de Klitgaard, la corrupción puede ser analizada desde el modelo económico denominado “principal y agente”. Se trata de un modelo de información asimétrica donde el “principal” tiene el poder de formular las metas y tiene el poder del dinero, pero el “agente” tiene el poder que le otorga el conocimiento acerca del proceso de producción. Aplicada a las organizaciones públicas,

el principal establece las metas y da a los agentes un presupuesto para el cumplimiento de un conjunto de objetivos. El agente, sin embargo, tiene el poder del conocimiento, que implica un espacio de discrecionalidad para escoger cursos de acción y para tomar decisiones. Uno de los principales problemas que se confrontan con esta teoría es el hecho de que las metas del principal y del agente pueden no coincidir (Boorsma, 1997: 4).

Se asume que cada actor trata de maximizar sus metas privadas, así, por ejemplo, el gerente público en posición de “agente” no necesariamente habrá de trabajar de acuerdo con las metas formuladas por los políticos y la discrecionalidad de que dispone puede ser usada para su beneficio privado. Así, la corrupción ocurre cuando un empleado público (agente), contratado por el Estado (principal) para realizar funciones en su

⁵⁵ En general, el neoinstitucionalismo es una perspectiva teórica que otorga preeminencia explicativa a las instituciones como espacios donde los individuos – a partir de su capacidad de agencia – pueden transformar las estructuras que, al mismo tiempo, moldean su acción. Esta preocupación por las instituciones atraviesa el desarrollo de las ciencias políticas, economía, sociología, historia y teorías de la organización desde los años noventa del siglo XX. Dentro de esta amplia perspectiva, pueden distinguirse diversos enfoques neoinstitucionalistas que adquieren características distintas según las disciplinas que lo hagan suyo. Así, el neoinstitucionalismo económico tiende a enfatizar la teoría de la elección racional y el rol de la agencia individual, mientras que el neoinstitucionalismo sociológico enfatiza los aspectos institucionales que constriñen a los agentes. Los distintos enfoques disciplinares convergen en la preocupación por dar cuenta de qué son las instituciones, quiénes son los actores que las constituyen, las relaciones entre unas y otros, y cómo se lleva a cabo el cambio o continuidad de las instituciones (Pérez y Valencia, 2004; Rivas, 2003).

nombre, dada la naturaleza de sus labores y las condiciones en las que se llevan a cabo, confabula con terceros (clientes) para apropiarse de un bien público en vez de transferirlo al Estado (Aroche, 2005: 236)⁵⁶. Desde este modelo, Klitgaard define la corrupción a través de su conocida fórmula:

$$C = M + D - A$$

corrupción (C) = monopolio de la decisión pública (M) + discrecionalidad de la decisión pública (D) – rendición de cuentas (A - *accountability*)

De este modo, la corrupción ocurre si un agente tiene libertad exclusiva de las decisiones, si las funciones de su competencia no están definidas y si no existe un sistema de rendición de cuentas⁵⁷. Por lo tanto, la lucha anticorrupción implica actuar de forma preventiva sobre los elementos de tal ecuación (Klitgaard, 1988; Huber, 2008: 27-28).

En la década de los años noventa, distintos organismos internacionales como el Consejo de Europa, el Banco Mundial, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI) deciden incluir el problema de la corrupción en sus agendas de trabajo. Estos organismos, particularmente el Banco Mundial, asumen los enfoques teóricos más arriba descritos y empiezan a diseñar programas para combatir la corrupción dirigidos fundamentalmente a países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, los organismos encargados de administrar la asistencia al desarrollo empiezan a condicionar su apoyo a la adopción de medidas correctivas anticorrupción. Desde la orilla de la sociedad civil,

⁵⁶ Aroche (2005) señala que “probablemente” el supuesto del agente económico maximizador de beneficios en el modelo “principal y agente” encuentra una descripción en el modelo hobbesiano de persona, como un ser en cuya naturaleza actúan inclinaciones y aversiones, con posibilidad de elegir sus propias restricciones. Este comentario expresa una clave que será desarrollada en capítulos posteriores: el paradigma del reconocimiento recíproco busca precisamente superar la limitada visión de un paradigma basado en la lucha por la sobrevivencia de inspiración hobbesiana.

⁵⁷ A pesar de no existir una traducción precisa de *accountability*, consideramos que el significado más próximo al contexto de nuestro trabajo es el de “rendición de cuentas”. Aquí seguimos la sugerencia de Andreas Schedler, quien analiza la proximidad entre ambos conceptos. “Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas. Obviamente, hablar siempre de “la exigencia y rendición de cuentas” complicaría el lenguaje, por lo que [...] emplearemos la fórmula abreviada de la “rendición de cuentas” como equivalente de *accountability*” (2004: 10-12).

organismos como *Transparency International* comparten estas visiones y desarrollan sus particulares propuestas de intervención e incidencia política (Kahhat, 2005: 338-339; Huber, 2008: 29-33).

Como ya se mencionó, los programas anticorrupción que unos y otros impulsan adolecerían de las mismas debilidades y sesgos que limitan el enfoque que utilizan: un predominio del análisis económico frente a consideraciones éticas, políticas y culturales, expresado en propuestas de reforma normativa e institucional de aplicación general que privilegian la desregulación y el control de la estructura de incentivos que afectan a los actores individuales⁵⁸. Se trata de medidas que inciden en las motivaciones del agente público y privado, así como en la naturaleza y estructura de las decisiones públicas (Laporta, 1997: 32, respecto a las propuestas de Klitgaard). Además, se espera de este tipo de reformas que puedan prevenir y eliminar la corrupción de modo rápido y efectivo. La pregunta de cómo la corrupción puede ser eliminada rápida y efectivamente se entiende en el sentido de cómo puede ser controlada como una variable económica, para regular o planificar las inversiones y los mecanismos de control de riesgos (Mujica, 2011:31)⁵⁹.

No se trata de desconocer el aporte del análisis económico a la comprensión de los fenómenos sociales, como es el caso de la corrupción. Más bien, lo que es necesario superar es el reduccionismo de los análisis que toman como punto de partida a individuos y organizaciones como maximizadores de utilidad. En palabras de Prats, la metáfora del intercambio entre individuos puede ayudar a captar aspectos fundamentales de la vida política y social, pero esta perspectiva sólo puede ser útil si es criticada, modificada y completada. Algunas razones para esta crítica son: (i) este tipo de análisis no considera la disparidad inicial de los agentes en términos de riqueza,

⁵⁸ En el caso de *Transparencia Internacional*, se propone un *Sistema Nacional de Integridad*, un modelo que busca identificar distintos componentes institucionales que incrementan los riesgos y reducen los beneficios de la corrupción. Este modelo contempla los marcos legales y la efectividad de organizaciones específicas para hacer cumplir dichos marcos, así como la conciencia pública sobre estos temas (Ortiz de Zevallos, 2005: 135)

⁵⁹ Según Jaris Mujica, los estudios de corte económico han tomado como punto de partida normativo las pautas y premisas del derecho. Los códigos, leyes y tipificaciones sobre corrupción delimitan lo que es considerado como acto de corrupción y la forma en que se aborda el fenómeno. De modo análogo a los estudios de carácter económico, afirma Mujica, las ciencias jurídicas habrían dedicado fundamentalmente su atención al estudio de los vacíos del sistema penal, las leyes que pueden llenar dichos vacíos normativos y cómo controlar con mecanismos punitivos el juego de intereses de los individuos (2011: 31-32).

poder o competencias; lo que puede llevar a que se deje de lado la cuestión de la redistribución; (ii) la lógica del intercambio entre individuos y organizaciones maximizadores no incluye las esferas de la dignidad y libertad de las personas, ni el intercambio de bienes fuera del cálculo de intereses; (iii) los equilibrios entre actores requieren guiarse por criterios éticos de justicia y solidaridad que van más allá de la mera cohesión social; y (iv) el cálculo egoísta puede ser consistente con ciertos aspectos reales del comportamiento humano pero no se puede fijar como un modelo de naturaleza humana, limitando la posibilidad de equilibrios entre el propio interés y el interés general (Prats, 2002: 331-333)⁶⁰.

Consideramos que es necesario superar las limitaciones del enfoque económico predominante y entender la corrupción tanto desde las perspectivas que toman en consideración la conducta disfuncional de los individuos, como desde aquellas que le dan mayor peso a los aspectos institucionales, políticos y culturales que hace inteligible tal conducta. En palabras de Huber, es preciso tratar la corrupción como el producto de una relación entre Estado y sociedad, como “una práctica social que se basa en códigos morales disyuntivos y sistemas informales de interacción, tanto o más poderosos que las estructuras formales y oficiales” y en el que “las oportunidades y los incentivos incrementan la incidencia actual de la corrupción sólo en la medida que coinciden con un clima sociocultural favorable” (2008: 147). En otros términos, se trata de incorporar en nuestra comprensión la relación entre reglas formales e informales en un contexto determinado, puesto que “[s]i un comportamiento es penado por ley, pero tolerado socialmente, es probable que el cambio institucional no se produzca” (Ortiz de Zevallos y Calderón, 2005: 133).

3.2. Corrupción y cultura: los borrosos límites entre lo privado y lo público

Planteamientos como los que acabamos de señalar permiten aproximarnos a la corrupción desde parámetros multidimensionales e interdisciplinarios. Nos permiten comprender mejor las particularidades de cómo se vive y entiende la corrupción política y administrativa en contextos donde se desdibujan los marcos de la institucionalidad estatal moderna, como puede –en parte– ser el caso de los países latinoamericanos. Las definiciones estándar de corrupción como *abuso de un cargo público para el beneficio*

⁶⁰ Joan Prats sintetiza estas consideraciones e indica que les pertenecen a J. G. March y J. P. Olsen, dos autores principales en la corriente neoinstitucionalista, corriente a la que Prats explícitamente se adscribe.

privado no permiten entender “por qué en diferentes sociedades y entre diferentes personas y grupos de una misma sociedad se encuentran diferentes formas y conceptos del mismo fenómeno, por qué determinadas conductas son consideradas como legítimas y hasta loables por unos y violentamente rechazadas por otros” (Huber, 2008: 50).

El problema radicaría en que este tipo de definiciones de corrupción asume tácitamente la separación entre esfera privada y pública, separación que forma parte de un complejo proceso histórico relacionado con la formación del Estado-nación moderno en Occidente. La formación de una burocracia profesional en el sentido weberiano⁶¹ – especializada en sus funciones, con competencias delimitadas, en jerarquías establecidas en lo referido a la toma de decisiones, sujeta a procedimientos racionales de disciplina y control, con remuneración asegurada, sin titularidad del cargo y que debe actuar con imparcialidad frente a intereses particulares – presupone precisamente la separación entre lo público y lo privado. Por ello, el discurso sobre la corrupción, como hoy lo conocemos, requiere “de una autoridad racional y legal con la idea de un oficio público, reglas impersonales y la demarcación entre lo público y lo privado, entre oficina y casa... La corrupción es el espectáculo donde se fusionan estos antagonismos” (Visvanathan y Sethi, citados por Huber, 2008: 132-133).

Sin embargo, como apunta Deborah Poole, ocurre que la línea divisoria que separa la vida pública de la vida privada en quienes ostentan cargos públicos está lejos de ser evidente, la separación entre “desinterés” e “interés” es altamente flexible y ambigua. Así, la corrupción puede ser considerada como “un aspecto latente y permanentemente presente en cualquier burocracia o gobierno representativo que se construye sobre la idea de que la legitimidad de la gestión pública depende de la ficción del servicio ‘desinteresado’” (Poole, 2005: 61).

En efecto, el análisis de diversos estudios sobre corrupción realizados en países de América Latina, África y Asia muestra la compleja y permanente tensión entre las

⁶¹ Max Weber (1864-1920) en *Economía y sociedad* distingue tres tipos de dominación legítima. Junto a los tipos de dominación *tradicional* y *carismática*, la dominación *racional-legal* es aquella que se fundamenta en la legalidad de las “ordenaciones estatuidas” y de los derechos de mando de quienes ejercen autoridad según lo establezcan dichas ordenaciones. Este tipo de dominación racional-legal es específicamente moderno y puede aplicarse a diversas instituciones y asociaciones, públicas o privadas. Sin embargo, el tipo más “puro” de dominación racional-legal es el que se ejerce por medio de la llamada *administración burocrática* (Weber, 1992 [1922]: 173ss., 716ss.).

exigencias de un orden burocrático sustentado en la separación entre lo público y lo privado, y determinadas “lógicas culturales” presentes en las relaciones que establecen cotidianamente los ciudadanos en su relación con los agentes del Estado. Por ejemplo, para el caso africano, Jean Pierre Olivier de Sardan, a quien Huber recurre en su propio análisis, identifica cinco lógicas muy arraigadas en la vida cotidiana que influyen en las prácticas de corrupción: la lógica de la negociación y el intercambio, la lógica de dar y recibir regalos, la lógica de las redes de solidaridad, la lógica de la autoridad depredadora (los “derechos” de la autoridad para obtener recursos de sus subalternos) y la lógica de la acumulación redistributiva (el deber de compartir con el entorno cercano los beneficios generados al estar en posiciones de poder) (Olivier de Sardan, 1999: 36ss.). Estas lógicas no necesariamente están relacionadas con la corrupción pero al otorgar un alto nivel de preferencia al contexto social primordial (familia, etnia, amigos), pueden entrar en contradicción con la estructura oficial y contribuir al desarrollo de la misma (Huber, 2008: 52)⁶².

En suma,

...la mera adopción del marco burocrático-administrativo formal no necesariamente implica el establecimiento de valores correspondientes o la eliminación de prácticas tradicionales, de modo que en estos países a menudo siguen coexistiendo diferentes sistemas normativos (Huber, 2008: 134).

Esta coexistencia de sistemas normativos formales e informales – códigos oficiales coexistentes con códigos informales-prácticos (Laporta, 1997: 24) – permite entender la contradicción entre un discurso compartido por la gran mayoría de personas e instituciones que buscan enfrentar la corrupción, y las prácticas cotidianas corruptas o actitudes de tolerancia hacia ellas⁶³. En su investigación, Huber afirma que el discurso

⁶² Para el caso que estudia Huber (Ayacucho, Perú), la importancia de las redes sociales particulares y la tendencia a personalizar las relaciones con los funcionarios públicos y autoridades políticas, son dos “lógicas culturales” que influyen en la persistencia de la pequeña corrupción en dicho contexto local (2008: 148).

⁶³ Por ejemplo, en la Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, del año 2010, llevada a cabo por Proética, sección peruana de *Transparency International*, la corrupción fue señalada como el principal problema que enfrenta el país (51% de los encuestados). Le siguen la delincuencia (41%), el desempleo (39%), el consumo de drogas (36%) y la pobreza (35%). Asimismo, el 56% de los entrevistados señalaron a la corrupción de funcionarios y autoridades como el principal problema del Estado que impide el desarrollo del país, antes que la falta de eficiencia (22%). Las instituciones públicas percibidas como las más corruptas fueron el Congreso (46%) y la Policía Nacional (45%). Finalmente, al preguntarles si estaban de acuerdo con que un funcionario público favoreciera a un pariente o a un amigo, el 18% mostraba un rechazo definido y un 69% una tolerancia media frente a esta posibilidad; y al preguntarles si estaban de acuerdo con pagar una “propina” para que le perdonen una multa, el 20% la rechazaba de modo definido y el 76% expresaba una tolerancia media (Proética, 2010).

anticorrupción “ofrece una plataforma de protesta oportuna para una población que se siente relegada a los márgenes del Estado, [...] Ante el sentimiento de marginación o exclusión, el discurso popular anti-corrupción no es sólo un discurso sobre transparencia o buen gobierno; es también un reclamo de igualdad y justicia” (2008: 89). Sin embargo, este discurso entra en contradicción flagrante con las prácticas cotidianas analizadas por este autor, quien concluye que “sólo con la complicidad, expresa o tácita, de la población se puede generar una cadena de comportamientos que convierte las prácticas corruptas en una conducta habitual, la que termina finalmente anclándose en la estructura social” (*Ibid.*: 127-128). En otras palabras:

... sólo en coincidencia con disposiciones socioculturales favorables, la corrupción puede obtener un nivel de “normalidad” tan alarmante y un rango estructural, diríamos casi autónomo, que la inmuniza en buena medida contra medidas de reforma; es decir, funciona de acuerdo a su propia lógica sociocultural y las iniciativas dirigidas hacia la reforma de aspectos externos, como la estructura de incentivos, no la afectan. (Huber, 2008: 149).

A nuestro juicio, el hecho de identificar “lógicas culturales” que nos ayuden a comprender y contextualizar la corrupción no nos debe llevar hacia posturas relativistas desde las cuales no podamos valorar éticamente la corrupción. Por el contrario, como sugiere Huber, siguiendo a Mozaffar Qizilbash, diferentes culturas pueden tener percepciones disímiles sobre las *manifestaciones* de la corrupción, pero eso no quiere decir que no compartan la misma idea sobre la corrupción *en sí* y su naturaleza maléfica (2008: 51). Para la mayoría de personas en los países en vías de desarrollo, “el sentimiento de indignación ante la codicia de los funcionarios públicos y líderes políticos se funda en nociones de integridad y justicia arraigados en el contexto local” (Qizilbash, 2001: 275). Por lo tanto, aquí como en otros temas, la idea de un pluralismo cultural no está reñida con el universalismo, el pluralismo es compatible con la idea que todas las culturas comparten ciertos valores fundamentales, ciertos mínimos éticos para la convivencia.

Si bien hemos hecho hincapié en los contextos de países en vías de desarrollo, donde los procesos de modernización se enfrentan a condiciones socioculturales distintas a las vividas en Norteamérica o Europa occidental, la referencia a situaciones ambiguas en la demarcación de límites entre la esfera de lo privado y lo público es también un factor explicativo de la corrupción que ha afectado a tales regiones en las últimas décadas.

Una muestra de ello nos la ofrece Emilio Lamo de Espinosa. Para este autor, uno de los factores explicativos de la corrupción en España a inicios de los años noventa fue la ampliación de los espacios de discrecionalidad en la gestión de lo público, en el contexto del crecimiento del Estado de bienestar y los procesos de descentralización. El resultado fue que la línea de demarcación entre lo público y lo privado se desdibujase en virtud de consideraciones de eficacia, rapidez o gestión, “dando lugar a todo tipo de instituciones confusas de financiación pública pero gestionadas con fórmulas mercantiles y en las que desaparecieron tanto los controles administrativos públicos ... como los propios de una sociedad anónima privada”, aumentando la discrecionalidad cuando no la arbitrariedad e irresponsabilidad de gestores o administradores (Lamo de Espinosa, 1997: 278)⁶⁴. Aquí puede constatarse cómo la distinción entre lo público y lo privado no siempre goza de la claridad pretendida en el ideal de Estado moderno, se trata de una distinción que, aún al interior de las experiencias de Estados con democracia liberal, cambia con el tiempo, configurando “una distinción contingente, que ha de reproducirse a través del tiempo a través de prácticas sociales... para perdurar” (Kahhat, 2005: 334).

3.3. Un marco amplio para comprender la relación entre ética de la función pública y corrupción

Las reflexiones anteriores nos brindan un marco desde donde comprender la relación entre corrupción y ética de la función pública. Al respecto, una primera idea importante apunta hacia la necesidad de una revisión crítica de los supuestos teóricos y metodológicos que analizan el comportamiento de los funcionarios. No se trata de negar la coherencia interna de los análisis que parten de una concepción del individuo maximizador de beneficios, afín a perspectivas éticas de corte utilitarista. Tampoco se trata de descartar el potencial metodológico o explicativo de los modelos de análisis de tipo económico basados en dichas premisas. Sin embargo, se trata de identificar con la mayor rigurosidad posible los límites de este tipo de enfoques centrados en los individuos y sus propios intereses. La idea es proponer y justificar otros puntos de partida que permitan comprender tanto el propio interés individual como la construcción

⁶⁴ ¿De qué modo se desdibujaron los límites entre lo público y lo privado en las formas de corrupción política y administrativa aparecidas en distintos países de Europa occidental durante los últimos años? Se trata de una pregunta que no intentamos responder pero que surge inevitablemente al tener noticia de las distintas estrategias seguidas por distintos agentes, en tantos casos, para beneficiarse económicamente a costa del Estado.

del espacio intersubjetivo que caracteriza a la acción humana. En el caso de una ética de la función pública, aparece como necesario ofrecer una fundamentación filosófica alternativa a la que presenta al funcionario y al ciudadano como individuos que defienden sus propios intereses y demandan incentivos. Esa alternativa, a nuestro juicio, puede constituirse a partir del paradigma del reconocimiento recíproco de quienes se saben y sienten, antes que nada, personas. Es la perspectiva que será desarrollada más adelante.

Una segunda idea que podemos destacar es la necesidad de tener presente, desde un inicio, la moral pública realmente existente, la cultura política y las condiciones socioculturales del contexto donde queremos actuar. Cualquier discurso o propuesta en torno a la promoción de ética en la función pública ha de comprenderse vinculada a las formas de moralidad concreta (*ethos*) en las que se inserta y desde las que cobra sentido. Esta comprensión resulta central, además, para determinar su razonabilidad y aplicabilidad práctica. Como sugiere Huber, al referirse a las medidas para luchar contra la corrupción, toda iniciativa que se plantee debe ser social y culturalmente adecuada, evitando dar por sobreentendidos unos ideales burocráticos generalizados y considerando la complejidad de la relación entre legalidad y legitimidad en contextos específicos (2008: 149).

Desconocer estas dimensiones a la hora de diseñar los mecanismos e implementar acciones que intenten favorecer el comportamiento ético de los empleados públicos – tales como códigos éticos, comisiones, auditorías éticas, planes de formación de funcionarios, proyectos legislativos, etcétera – puede sencillamente volver inútiles e ineficaces tales esfuerzos, lo cual, a su vez, puede servir de refuerzo para quienes piensan que es imposible construir un sentido de lo público en sociedades donde los límites entre lo público y lo privado son histórica y estructuralmente borrosos. Si, por ejemplo, el contexto cultural y político está marcado por patrones de conducta que privilegian a quienes forman parte de redes sociales particulares (familia, amigos, partido político, etnia), es probable que encontremos resistencias a la implementación de reformas bien intencionadas basadas en formas de incentivos diseñadas en otros contextos.

Otra idea importante aparece tras constatar que hemos necesitado una aproximación multidimensional e interdisciplinaria para comprender el fenómeno de la corrupción y la conducta de los funcionarios públicos. Distintas visiones desde las ciencias sociales y políticas, la economía institucional y el derecho nos brindan elementos para complejizar nuestra perspectiva, así como para diseñar propuestas de acción enriquecidas por tales visiones. Puede ser que estas disciplinas tengan como propósito principal describir y analizar la complejidad del fenómeno; sin embargo, desde la filosofía moral, las pretensiones no pueden restringirse a lo descriptivo y han de abarcar lo normativo. En este sentido, creemos que un aporte central al fenómeno de la corrupción desde una ética de la función pública es, por un lado, la posibilidad de someter ciertas normas y costumbres a una evaluación ética crítica; lo que requiere, por otro lado, imaginar y proponer un horizonte normativo crítico desde el cual realizar esta evaluación. Como señala Portocarrero, a propósito de la corrupción:

Si la gente no imagina la posibilidad de una gobernabilidad no corrupta, entonces la corrupción permanece naturalizada como un conjunto de prácticas demasiado implicadas en nuestra vida social como para ser controladas. De esta actitud surge la frase... “está bien que robe, pero que haga”. Es decir, el fatalismo y la resignación. La clave estaría, entonces, en imaginar luchas más eficaces contra la corrupción. Luchas que tienen que partir de la ruptura [...] de la aspiración a la complicitad. (2005: 129).

Las prácticas sociales requieren ser evaluadas desde una instancia crítica, a partir de la cual imaginar otras alternativas a lo existente. Parece que esta tarea de imaginación de horizontes normativos alternativos es el lugar propio de la ética. Más aún, una perspectiva de ética aplicada como la que hemos adoptado es idónea para las dos tareas anotadas: dar cuenta de metas, valores y normas que le dan contenido a una ética de la función pública, así como ofrecer un horizonte crítico universalizable desde el cual poder evaluar dicho contenido. A nuestro juicio, este doble ejercicio nos permite superar visiones desarraigadas y principistas de cómo debe comportarse un funcionario público y, al mismo tiempo, posibilita dejar de lado posturas relativistas que se conforman con lo que dicta la norma o costumbre ya establecida.

Como se ha señalado, tomar en cuenta los sistemas normativos relevantes en cada sociedad no niega que podamos postular un conjunto de valores y principios universalizables, comunes a las diversas culturas y a las ofertas normativas vigentes. Tales valores y principios constituyen la plataforma crítica para construir un sentido de

lo público de carácter inclusivo, en el que los intereses de todos los ciudadanos puedan verse reflejados. Además, como también se ha dicho, una ética aplicada a la función pública cuenta ya con que el Estado democrático tenga como base de su legitimidad esos mismos principios y valores expresados en derechos y deberes constitucionales. En este sentido, los elementos que conforman una ética cívica y que se reflejan en estos ideales democráticos constituyen criterios éticos para limitar y orientar el cambio de aquellos hábitos y prácticas sociales que deterioran la viabilidad de una convivencia social a la altura de nuestra dignidad.

Por último, una cuarta idea importante a reafirmar es que una ética de la función pública que intenta contribuir a prevenir la corrupción, requiere de una mirada en la que han de estar incluidos el conjunto de actores involucrados en el ejercicio de la función pública. Si la prevención de la corrupción cobra sentido si nos situamos en las relaciones que se tejen entre Estado y sociedad en contextos políticos y culturales determinados, las medidas vinculadas al impulso de una ética de la función pública que forman parte de esta labor no pueden privilegiar el trabajo sólo con quienes ejercen función pública, han de integrar al conjunto de ciudadanos, actores y organizaciones de la sociedad civil que de hecho participan y construyen dichas relaciones. Esta última idea da paso al siguiente argumento en nuestras reflexiones sobre la actualidad de la ética de la función pública.

Capítulo 4

La ética de la función pública como demanda democrática desde la sociedad civil

La idea central en este capítulo es que una de las razones para que la ética aplicada a la función pública cobre actualidad es su inclusión como preocupación importante para los ciudadanos y organizaciones que conforman la sociedad civil. Esta preocupación se traduce en una permanente demanda democrática por mayores niveles de control, vigilancia y participación de la ciudadanía como una manera de contribuir a que el Estado funcione con eficiencia, equidad y transparencia en su tarea de garantizar y promover el ejercicio de derechos. Este planteamiento supone una manera de entender la sociedad civil que debe ser coherente con el marco de ética aplicada que asumimos y, por consiguiente, con los valores y principios de una ética cívica.

En un capítulo anterior, apuntábamos que las éticas aplicadas nacieron por imperativos de la misma realidad social en sociedades moralmente pluralistas, donde los protagonistas y actores de los distintos ámbitos que la componen reclaman criterios éticos que les orienten en la solución de cuestiones específicas. También vimos que en el caso de la ética de la función pública, son los gobiernos, las Administraciones, los expertos y los propios ciudadanos quienes establecen una serie de exigencias respecto a cómo deben desempeñarse quienes ejercen función pública, cuáles deben ser las orientaciones que deben guiar el diseño institucional de las entidades públicas y la implementación de políticas. Como vemos, se trata de asuntos que no solo competen a los titulares o encargados de la administración de lo público. Los ciudadanos organizados en asociaciones que conforman la sociedad civil han adquirido un protagonismo que es necesario conocer más de cerca para identificar el *potencial ético* de carácter universalizador que ella encierra (Cortina, 2001: 150ss.; 2005b: 133ss.; García Marzá, 2004: 35ss.).

Para dar cuenta de estas ideas, nos aproximaremos, en primer lugar, al concepto de sociedad civil, luego discutiremos la cuestión del potencial ético presente en sus dinámicas y, finalmente, cómo – a nuestro entender – este potencial se extiende de un modo específico al mismo ejercicio de la función pública en el Estado.

4.1. Sobre el concepto de sociedad civil

En el lenguaje de la vida cotidiana y en el del mundo político, la expresión “sociedad civil” va generalmente asociada al término “Estado”, conformándose una dicotomía que tiende a concebir negativamente el significado de “sociedad civil” a partir de lo que no es “Estado”. Así, por ejemplo, se entiende por sociedad civil a “la esfera pública que está fuera... del control directo por parte del aparato de gobierno” (Molina, 2004: 122).

En la historia del pensamiento social y político, la idea de sociedad civil ha recibido múltiples y sucesivos significados. Norberto Bobbio señala que, en su acepción moderna originaria, “sociedad civil” (*societas civilis*) se contrapone a “sociedad natural” (*societas naturalis*) y es sinónimo de “sociedad política” (en correspondencia con la derivación de *civitas* a partir de *polis*) y, por tanto, de “Estado”. Esta “sociedad civil”, desarrollada según el modelo iusnaturalista, nace en contraste con un estado primitivo de la humanidad en el que el hombre vive según leyes naturales y con la consiguiente institución del poder común capaz de garantizar a los individuos asociados algunos bienes fundamentales como la paz, la libertad, la propiedad y la seguridad. En este marco general de orientación liberal y contractualista, predominante en el pensamiento político de los siglos XVII y XVIII, podrían inscribirse los planteamientos de Thomas Hobbes, John Locke e Immanuel Kant (Bobbio, 1997: 1519). Además, autores como Jean-Jacques Rousseau, junto a Adam Ferguson y otros pensadores de la llamada Ilustración escocesa, ampliarían la comprensión de lo “civil” dándole el significado de “civilizada”, en contraposición a “primitiva” (Bejarano, 1995: 344; Bobbio, 1997: 1520; Cortina, 1998b: 361). En líneas generales, esta “sociedad civil” aún se identifica con el Estado, en tanto una asociación voluntaria que nace de un contrato para la protección externa de los bienes de cada individuo (Bobbio, 1997: 1521).

Es con Hegel, en los *Principios de la Filosofía del Derecho* (1821), que el concepto de sociedad civil se separa del concepto de Estado (Bejarano, 1998: 348; Bobbio, 1997: 1521). En el sistema hegeliano, el espíritu objetivo está conformado por los momentos del derecho abstracto, la moralidad y la eticidad. La eticidad, a su vez, es distinta en sus momentos de familia, sociedad civil y Estado. Así, la sociedad civil aparece como un momento preliminar del Estado.

En la sociedad civil cada uno es un fin para sí mismo y todos los demás no son nada para él. Pero sin relación con los demás no puede alcanzar sus fines; los otros son, por lo tanto, medios para el fin de un individuo particular. Pero el fin particular se da en la relación con otros la forma de la universalidad y se satisface al satisfacer al mismo tiempo el bienestar de los demás (Hegel, 2005 [1821]: §182, Agregado).

La sociedad civil hegeliana comprende, a su vez, el denominado “sistema de necesidades”, la “protección de la propiedad por la administración de justicia” y, finalmente, el “poder de policía y la corporación”. Hegel describe el “sistema de necesidades” como un conjunto de individuos que satisfacen mutuamente sus necesidades a partir de una división del trabajo que los hace interdependientes, configurando sistemas particulares de necesidades que dan lugar a diferentes clases sociales (Hegel, 2005 [1821]: §189 - §208). Bobbio argumenta que esta descripción del sistema de necesidades, al representar al mundo de las relaciones económicas entre individuos que viven en conflicto entre sí, es la que da origen al concepto de “sociedad civil burguesa” (*bürgerliche Gesellschaft*) en el pensamiento de Karl Marx⁶⁵. A juicio de Bobbio, “al término de este proceso de modificaciones, o tal vez sea mejor decir de desplazamientos de significado, sociedad civil ha terminado por tener finalmente un significado opuesto al que había tenido en sus inicios” (1997: 1522).

Otras descripciones de la sociedad civil surgirán, también en el siglo XIX, ante el temor de que la sociedad civil esté siendo amenazada por nuevas formas de intervención estatal, esta vez, desde Estados democráticos. Aquí cabe destacar el aporte de Alexis de Tocqueville en *La democracia en América* (1835) y su insistencia en el valor de las asociaciones voluntarias como espacios donde profundizar las libertades particulares y aprender cómo ser ciudadanos (Bejarano, 1995: 346-347). En el siglo XX, tras las contribuciones de Antonio Gramsci respecto a las relaciones sociedad civil – Estado, dentro del marco de interpretación marxista, aunque en una posición muy distinta a la de Marx (Bobbio, 1997: 1523); el concepto de sociedad civil quedó a la espera de una nueva reactualización.

⁶⁵ Este concepto de “sociedad civil burguesa” ha sido reelaborado por Adela Cortina para referirse a la sociedad civil que se configura en los siglos XVII, XVIII y XIX con el surgimiento y desarrollo del capitalismo. Identifica en su núcleo al individuo, con sus derechos, libertades e intereses, que entran en relación a través de la competencia y la cooperación, constituyendo una esfera cuya subsistencia y autonomía deben ser garantizadas por el Estado. Las características de esta “sociedad civil burguesa” son: el individualismo, la defensa de la privacidad, el mercado, la existencia de clases sociales, el pluralismo, la poliarquía y, sobre todo, la espontaneidad (Cortina, 1998b: 362-369).

Desde la década de los ochenta del siglo XX, el concepto ha vuelto a recibir atención por parte de los académicos y los mismos ciudadanos. Este resurgimiento se asocia a la caída de regímenes autoritarios y a los consiguientes procesos de transición democrática en ciertas regiones del mundo, así como al creciente descrédito de los ciudadanos hacia el desempeño de los políticos y el Estado. En cualquier caso, queda distante la concepción de sociedad civil hegeliana en la que los intereses individuales entran en permanente competencia y donde el Estado encarna el lugar de lo universal. Distintas experiencias históricas en diversas regiones del mundo han mostrado que podía suceder todo lo contrario: libertad, disidencia y solidaridad en la sociedad civil; control, paternalismo y egoísmo en el Estado.

Un elemento central en la actual comprensión de la sociedad civil es su naturaleza espontánea y voluntaria, en contraste con el poder coactivo que legítimamente puede ejercer el Estado (Cortina, 2005b: 136; García-Marzá, 2004: 36). Es, por ejemplo, lo que se enfatiza en la definición de sociedad civil que ofrece Michael Walzer, cuando señala que “sociedad civil” designa “tanto el espacio de la asociación humana no coaccionada como el conjunto de redes relacionales (formadas en aras de la familia, la fe, el interés y la ideología) que llenan este espacio” (Walzer, 2010: 177). Para este autor, se trataría de un “escenario de escenarios”, un “terreno de fragmentación y lucha, pero también de solidaridades concretas y auténticas”, donde están incluidas todas las personas en tanto seres sociales, como hombres y mujeres

que son ciudadanos, productores, consumidores, miembros de una nación y muchas más cosas adicionales, sin que sean ninguna de ellas por naturaleza o porque sea lo mejor que se pueda ser. La vida asociativa de la sociedad civil es el terreno real donde se elaboran y se prueban todas las versiones del bien... y donde se muestran parciales, incompletas y, en última instancia, insatisfactorias. No puede ser que el hecho de vivir en ese terreno sea bueno en sí: es que no hay otro sitio en el que vivir (Walzer, 2010: 188).

Más aún, para este autor, la vida digna puede ser vivida sólo en la sociedad civil, puesto que son “personas que se asocian y se comunican libremente entre sí, formando y reformando grupos de toda clase” por la sociabilidad misma, porque somos seres sociales antes que seres políticos o económicos (2010: 187-188).

Propuestas como las de Walzer buscan apartarse de un modo hegeliano de entender la sociedad civil, uno que gira en torno al mundo económico y las relaciones entre individuos en el mercado⁶⁶. Sin embargo, este tipo de propuestas, al subrayar el papel de la sociedad civil como “las redes a través de las cuales se produce y reproduce la civilidad” (Walzer, 2010: 178), estarían olvidando, como indica Cortina, que en la sociedad civil “hay de todo”: tanto asociaciones que persiguen intereses solidarios y universalizables; como sociedades secretas, mafias y grupos de diversa índole con fines particulares que podrían ser abiertamente “anticívicos”. Además, otro aspecto cuestionable en este tipo de posturas, es que el valor de las asociaciones de la sociedad civil estaría supeditado a su potencial aporte al sistema político democrático, “como si la ciudadanía civil no fuera valiosa por sí misma” (Cortina, 2005b: 138-139)⁶⁷.

Otra cuestión central en la actual comprensión de la sociedad civil es la que se pregunta qué relaciones sociales han de llenar el espacio de la no coacción. Parece razonable incluir al conjunto de asociaciones voluntarias de las que formamos parte, pero ¿debe incluirse a las organizaciones económicas orientadas a fines mercantiles?, ¿debe incluirse a la esfera de la opinión pública y a los actores que buscan influir en ella? Para estas preguntas no hay respuestas que generen un consenso definido, sin embargo, nos interesa hacer eco de propuestas como las de Cortina (1998b, 2005b) y García-Marzá (2004), quienes argumentan a favor de incluir en la sociedad civil, junto a las asociaciones voluntarias, a las organizaciones e instituciones del mundo económico, así como a la esfera de la opinión pública. De los planteamientos de estos autores, nos interesa la inclusión “realista” –por decirlo de alguna manera– de diversas dinámicas al interior de la sociedad civil, ocasionalmente contradictorias y conflictivas, que definen nuestra experiencia cotidiana como integrantes de asociaciones muy disímiles entre sí. En palabras de Cortina, en el seno de esta sociedad civil

⁶⁶ Con relación a esta idea, García-Marzá diferencia dos vertientes de conceptos de sociedad civil. La primera es denominada “sociedad civil como mercado”, la que se identifica con el sector privado conformado por individuos independientes que establecen lazos contractuales para llevar a cabo sus fines. La segunda es llamada “sociedad civil como comunidad”, identificada con el interés común, apoyada en la cooperación y los consensos. El autor asocia las ideas de Francis Fukuyama con la primera vertiente y las ideas de Benjamin Barber con la segunda. Asimismo, considera inadecuada esta clasificación dual para comprender los mecanismos de coordinación de la sociedad civil (2004: 38-39).

⁶⁷ Al respecto, Walzer señala que debido a que el Estado es un instrumento que puede ser utilizado para dar una forma determinada a la vida común, la ciudadanía (ser ciudadanos y ciudadanas de un Estado democrático) goza de “cierta preeminencia práctica” entre todas las demás afiliaciones reales y posibles como miembros de distintos colectivos (2010: 197).

se dan la mano la racionalidad estratégica y la comunicativa, la competencia de intereses y la cooperación, el individualismo egoísta y la solidaridad. Pero todo ello en un contexto de de voluntariedad y pluralismo... (Cortina, 1998b: 379)

Además, otro aspecto que nos interesa de este tipo de aproximaciones es que identifican – en determinados sectores de la sociedad civil, incluyendo al sector económico – un *potencial ético universalizador*, un *impulso ético* que exige universalismo.

4.2. Las potencialidades éticas de la sociedad civil

Se dice que una de las implicancias del proceso de globalización es el retroceso del Estado nacional en su posición estelar como responsable único de lo público. Paralelamente, desde la década de los noventa del siglo XX, han proliferado las perspectivas que se dedican a la recuperación de las potencialidades de la sociedad civil, a la que se asigna un nuevo protagonismo referido al aumento de su poder y la responsabilidad de los actores que la componen (García-Marzá, 2004: 28, 35).

Teniendo como propósito principal la fundamentación de una ética empresarial, que entiende a la empresa como un espacio donde la eficiencia y la competitividad comparten relevancia junto a “recursos morales” como la confianza, García-Marzá (2004) se ha ocupado de una revisión crítica del concepto de sociedad civil en Jürgen Habermas. Consideramos importante dar cuenta brevemente de la argumentación que sigue este autor, puesto que nos ayudará a proponer que, en el ámbito del ejercicio de la función pública y desde una perspectiva de ética aplicada a la función pública, también podemos identificar mecanismos de coordinación de la acción que no sólo se basan en lógicas estratégicas centradas en la aplicación de normas legales y en el ejercicio de poder administrativo, sino también en acciones que buscan ganar legitimidad, credibilidad y confianza entre los mismos funcionarios y frente a la ciudadanía. En otras palabras, tomaremos en cuenta los planteamientos de García-Marzá para fundamentar que el potencial ético que puede identificarse en la sociedad civil, no solo puede encontrarse en el mundo empresarial, sino también al interior de la sociedad política, en la acción de quienes ejercen funciones públicas.

En el marco de su modelo normativo de democracia que denomina “política deliberativa”, Jürgen Habermas sostiene que el núcleo institucional de la sociedad civil está constituido por

esa trama no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida, que (junto con la *cultura* y con la *personalidad*) es la *sociedad*. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados (Habermas, 2005 [1992]: 447).

La sociedad civil, así entendida, es la encargada de mantener las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública. Sociedad civil y opinión pública, por tanto, quedan asociadas al mundo de la vida y a la racionalidad comunicativa.

Para Habermas, la sociedad civil ejerce un doble rol: la propia estabilización y ampliación de la sociedad civil y del espacio de la opinión pública, y la influencia sobre el poder político (*Ibid.*: 450). En palabras del autor: “Directamente la sociedad civil sólo puede transformarse directamente a sí misma, e, indirectamente, puede operar sobre la autotransformación del sistema político estructurado en términos de Estado de derecho” (*Ibid.*: 453). Habermas deja en claro que la sociedad civil puede ejercer influencia, pero no poder político. Las agrupaciones de la sociedad civil son sensibles a los problemas, “pero las señales que emiten y los impulsos que dan son por lo general demasiado débiles como para provocar procesos de aprendizaje en el sistema político o para reorientar los procesos de toma de decisiones” (*Ibid.*: 454). Sin embargo, esto puede ocurrir en situaciones percibidas como crisis. En estos casos, los actores de la sociedad civil pueden desempeñar un papel activo y exitoso, a pesar de su escasa complejidad organizativa y débil capacidad de acción; pueden convertirse en movimientos sociales y generar subculturas que conduzcan sus temas a la agenda pública a través de los medios de comunicación de masas. Una vez que estos temas han penetrado desde la periferia de la esfera de la opinión pública, donde se ubica la sociedad civil, hacia los ámbitos centrales del sistema político, son tratados allí de manera formal a través de los procedimientos institucionalizados de formación democrática de la opinión y voluntad políticas (*Ibid.*: 452, 462-463).

En el planteamiento de Habermas, señala García-Marzá, la sociedad civil se vincula con las capacidades de los individuos para actuar orientados al entendimiento y al acuerdo, en coherencia con el concepto de acción comunicativa (García-Marzá, 2004: 40). Se aporta el potencial ético-comunicativo de la sociedad civil, aunque se restringe su acción a la búsqueda de intereses generalizables en el espacio de la opinión pública y a la indirecta (y ocasional) influencia sobre el poder político a través de los mecanismos institucionalizados por el derecho. En este sentido, no solo se excluye de la sociedad civil a los componentes del subsistema económico (que orienta su actividad por el dinero) y a los del subsistema político (que orienta su actividad por el poder), sino que también se estarían excluyendo los elementos de la misma sociedad civil que de hecho implican relaciones estratégicas de poder. En palabras de García-Marzá, “quedan fuera aquellos ámbitos de acción en los que de hecho se establecen la gran mayoría de las relaciones sociales y se produce y reproduce el poder social” (*Ibid.*: 41).

Refiriéndose a las interacciones que se realizan en la esfera de la economía y la empresa, García-Marzá señala que es evidente que todas ellas no corresponden a la lógica de la acción comunicativa, pero ello no implica que en ellas no se produzcan este tipo de acciones, ni que no jueguen ningún papel el diálogo y el acuerdo.

También en las negociaciones que se dan en la empresa, en el cálculo estratégico, así como en la búsqueda de pactos, compromisos y negociaciones entre todos sus grupos de intereses, nos hacemos preguntas acerca de su posible justicia y acerca de la moralidad en la actuación de los actores implicados. Y, sobre todo, también la empresa como institución pretende y requiere una credibilidad, una justificación, ante todos sus actores implicados y afectados, de que su actuación es la esperada, es la correcta. En definitiva, las decisiones y acciones empresariales, así como la empresa como organización, reclaman para sí una pretensión de validez o justicia sin la cual perderían su credibilidad y, con ella, todo anclaje racional para la confianza (García-Marzá, 2004: 41).

Estos planteamientos llevan al autor a proponer una definición de sociedad civil que contemple tanto los mecanismos de coordinación dirigidos a la consecución del propio interés, como aquellos que derivan del diálogo y de la búsqueda de acuerdos para el logro de intereses comunes; una definición que dé cuenta de la función social que cumplen en ella los *recursos morales*, es decir, “*todas aquellas disposiciones y capacidades que nos conducen al entendimiento mutuo, al diálogo y al acuerdo como mecanismos básicos para la satisfacción de intereses y para la resolución consensual*”

de los conflictos de acción” (2004: 47, cursivas en el original)⁶⁸. El concepto normativo de sociedad civil que nos ofrece García-Marzá es el siguiente:

[La sociedad civil es un]... *ámbito de interacciones estructurado en torno a una red de asociaciones y organizaciones que, dentro del orden jurídico, son posibles gracias al libre acuerdo de todos los participantes, con el fin de alcanzar conjuntamente la satisfacción de determinados intereses y la resolución consensual de posibles conflictos de acción (Ibid.: 43-44, cursivas en el original).*

El autor apunta seis implicancias de esta definición, de las cuales hemos de destacar cuatro (*Ibid.*: 44-45). La primera es que se concibe a la sociedad civil vinculada necesariamente al Estado y al derecho, en tanto estos constituyen la garantía de los derechos básicos, tanto de las libertades como de los medios para ejercerla. La segunda es que se mantiene la aceptación libre y voluntaria de quienes interactúan en ella, lo que implica, a su vez, condiciones de igualdad, simetría e inclusión para los participantes en los diálogos y en la búsqueda de acuerdos. Otra implicancia es que dentro de la sociedad civil podemos encontrar diversos tipos de intereses, distinguiendo intereses particulares (prestigio, dinero, etcétera), intereses comunes (profesionales, corporativos, etcétera) e intereses generales o universales (reconocimiento, dignidad, etcétera). El ámbito moral se identifica con los intereses generalizables o universalizables, pero a diferencia de Habermas, este ámbito no se cierra a sí mismo en tanto representan “las condiciones mínimas para que pueda hablarse de un «libre acuerdo» en la definición y satisfacción de los demás tipos de intereses”. Por último, el diálogo implica el aspecto moral del reconocimiento recíproco del otro, pero no conduce necesariamente al logro de consensos, ya que en ocasiones es necesario limitarse a compromisos y negociaciones, es decir, a estrategias para un equilibrio de intereses.

El esfuerzo de García-Marzá se orienta a identificar recursos morales al interior del ámbito económico empresarial. De este modo, la economía no queda determinada por la mera racionalidad estratégica y las organizaciones empresariales quedan habilitadas a participar en el espacio de la sociedad civil, en el que coexisten racionalidad estratégica y racionalidad comunicativa.

⁶⁸ “Son recursos porque nos permiten realizar acciones... y coordinar nuestros planes de acción con los planes de otros actores, sean individuales o colectivos. Son morales porque remiten a nuestra razón práctica, a nuestra capacidad de guiarnos por juicios morales.... [C]onstituyen una fuerza de motivación para la acción derivada del reconocimiento de los demás como seres igualmente merecedores de dignidad y respeto” (García-Marzá, 2004: 47).

4.3. El potencial ético de la sociedad civil... en el Estado

Si bien la argumentación que nos ofrece García-Marzá está encaminada hacia una propuesta de ética aplicada a la empresa, resulta muy provechosa para nosotros. Sin necesidad de comprometernos con el concepto de sociedad civil que nos ofrece este autor y sin forzar la inclusión del subsistema político en la sociedad civil (con lo que se terminaría por diluir la actual comprensión de sociedad civil al no poder distinguirla de la sociedad política), sí creemos posible vincular el potencial ético que hallamos en la sociedad civil con el mundo del poder administrativo-político y así identificar *un potencial ético o fuerza moral en los terrenos de la función pública*, potencial del que ha de dar cuenta una ética aplicada a la función pública. Desde este punto de vista, el potencial ético no sería un atributo exclusivo de la sociedad civil. Así como puede ser identificado en el mundo empresarial, creemos que es posible dar cuenta del mismo en el ámbito de la función pública. Con este planteamiento, estaríamos contribuyendo con aquello que Javier Muguerza denomina “el proyecto de *sociocivilizar al Estado*”, empezando por la Administración pública (2002: 27).

En primer lugar, se mantiene la diferencia sustancial entre Estado y sociedad civil, propia de la comprensión contemporánea del concepto. Las instituciones políticas y las que conforman el Estado – incluyendo la Administración pública – pertenecen al ámbito del sistema político, donde la lógica predominante es la del “equilibrio de poderes sectoriales en conflicto” (Cortina, 2001: 144). La sociedad civil, aun si la entendemos como ámbito donde coexisten lógicas estratégicas y comunicativas, sigue conteniendo el potencial ético universalizador, capaz de generar energías de solidaridad y justicia (*Ibid.*: 157). Coincidimos con Cortina en que es desde el potencial ético de la sociedad civil “*desde donde es preciso recordar al poder político que se legitima por intereses universalistas*” (*Ibid.*: 152, cursivas en el original). Por ello la importancia de fomentar asociaciones y movimientos que influyan en la formación democrática de la voluntad ciudadana, redes “que recuerden al sistema político su obligación de universalidad, pero que no intenten conquistarlo” (*Ibid.*).

Sin embargo, ¿qué obliga al sistema político a asumir la perspectiva de la universalidad? En el caso de quienes ejercen función pública, para que puedan orientar sus decisiones y

acciones en un sentido ético, ¿bastan la apelación a las leyes y coacciones jurídicas que definen la legitimidad legal-política?

Si queremos comprender la actuación de los funcionarios públicos desde una perspectiva ética, resulta insuficiente apelar sólo a la fuerza de las normas y de la coacción jurídica que caracterizan al poder administrativo. La influencia que las redes de la sociedad civil pueden ejercer en su “asedio” al Estado requiere, a nuestro juicio, no sólo un conjunto de asociaciones con capacidad de incidencia y movilización que logren convertir alguna cuestión problemática que afecte a los intereses generales como punto de la agenda pública. Esa influencia, para hacerse efectiva, requiere que los interlocutores ubicados en el espacio público-político, en este caso los políticos y los funcionarios públicos, asuman dicha posición acorde a dichos intereses generales, puedan ser reconocidos también como seres dotados de competencia comunicativa, capaces de identificar y hacer suyos intereses universalizables. Puede ser que lo hagan en función de la preservación de sus intereses particulares (los políticos en función de su permanencia en el poder, los funcionarios en función de mantener sus puestos) pero si esto fuera lo único, no tendría sentido – para el caso de los funcionarios – plantear una ética aplicada al servicio público tal como la entendemos, es decir, una ética aplicada de base universalista capaz de modular la ética cívica de una sociedad moralmente pluralista para el ámbito concreto de quienes ejercen función pública.

Solo podemos hablar de una ética aplicada a la función pública si el espacio de la función pública es también un lugar para intereses universalizables y lógicas comunicativas que conviven con los intereses vinculados al poder administrativo y con lógicas estratégicas. Esto nos lleva a reconocer a la función pública como un espacio al interior del Estado donde la sociedad civil se encuentra presente como “energía moral”, precisamente en las personas, a la vez que ciudadanos y miembros de la sociedad civil, que ejercen funciones públicas⁶⁹.

Nuestra propuesta es que *el potencial ético de la sociedad civil también se encuentra presente en la función pública*. Podemos constatar como este potencial se actualiza

⁶⁹ Manuel Villoria afirma que si se considerase que los funcionarios sólo deben cumplir las leyes y las órdenes que reciben de los superiores con neutralidad e indiferencia, estaríamos negando una ética postconvencional en el servicio público (2008: 650-651).

permanentemente cada vez que los funcionarios aceptan de manera libre y compartida los bienes internos que le dan sentido a su actividad, cuando se preguntan por la moralidad de sus actuaciones y por la justicia de sus decisiones, cuando utilizan el diálogo para solucionar problemas o para consultar la opinión de los ciudadanos antes de tomar decisiones importantes, cuando asumen como propios los valores democráticos y tratan de encarnarlos en las relaciones que establecen con otros funcionarios y con los ciudadanos, cuando buscan generar confianza y credibilidad ante la ciudadanía; en suma, cada vez que los funcionarios buscan trascender una legitimidad basada sólo en el cumplimiento de la ley o el logro de ciertas metas y objetivos, y aspiran a una legitimidad ético- política tanto a nivel organizativo como personal. Este potencial ético, que puede actualizarse (o no) en el quehacer de quienes ejercen función pública, implica el pleno *reconocimiento* –volveremos a ello más adelante– de las capacidades del funcionario como agente moral dotado de competencia comunicativa.

De esta manera, el potencial ético de la sociedad civil respecto al ejercicio de la función pública no sólo se puede describir *desde fuera*, en términos de las demandas democráticas que plantean los ciudadanos y sus asociaciones por una mayor participación en los asuntos públicos o en la promoción de acciones de vigilancia y control ciudadano de las instituciones estatales. Dicho potencial ético también puede expresarse *desde dentro*, en el conjunto de expectativas, exigencias y capacidades presentes en el ejercicio de la función pública y vinculadas a la construcción de legitimidad y confianza públicas. Así, las demandas democráticas por eficiencia, rendición de cuentas, trato justo e imparcialidad con equidad pueden ser asumidas *en un sentido ético* – no solo legal o solo político – desde el interior del Estado.

En suma, entender la ética de la función pública como demanda democrática desde la sociedad civil, supone tener presente dos implicancias. La promoción de una ética aplicada en la función pública requiere, de un lado, entender las expectativas y propuestas que surgen desde la sociedad civil no solo como una demanda externa al ejercicio de la función pública. Por otro lado, requiere entender las iniciativas de promoción ética que se desarrollan dentro de las entidades públicas no solo como propias del Estado. Aunque en la práctica algunas tareas supongan acciones en cada una de estas esferas (por ejemplo, las acciones de vigilancia social requieren autonomía frente a los intereses de los actores estatales vigilados, así también como la aprobación

del código ético de una organización pública concreta compete fundamentalmente a quienes la conforman), la finalidad de mejorar el nivel del servicio del Estado hacia la ciudadanía, el *télos* que da sentido a la ética de la función pública, es de responsabilidad compartida.

En tanto el potencial ético que encontramos en la sociedad civil alcanza a la misma función pública, todos los esfuerzos e iniciativas que se puedan plantear comparten un mismo marco ético que les da sentido. Más aún, dicho potencial sirve de referente común para poder exigir *éticamente* que las acciones de la sociedad civil contengan elementos críticos y constructivos para mejorar el servicio público, y para exigir una función pública permeable a la rendición de cuentas y a la participación de los ciudadanos.

Capítulo 5

La ética de la función pública como respuesta a cambios en los modelos de racionalidad administrativa

Cuando decimos que la prevención de corrupción y las demandas democráticas desde la sociedad civil se orientan hacia mecanismos que privilegian aspectos como los de rendición de cuentas, transparencia, eficiencia, imparcialidad, trato justo, etcétera; nos encontramos frente a formulaciones que conciernen a nuestra actual comprensión de cuáles son los contenidos de una ética aplicada a la función pública. Este tipo de formulaciones suponen modos específicos de entender la naturaleza y funciones del Estado, la Administración y la función pública.

Para dar cuenta de estas especificidades es necesario desarrollar una lectura diacrónica de cómo se han ido transformando la institucionalidad estatal y la función pública, cómo a lo largo del tiempo se han ido constituyendo determinados *modelos o paradigmas de racionalidad administrativa* que enfatizan distintos contenidos de una ética de la función pública⁷⁰. Tras ocuparnos de estas transformaciones en los modelos de racionalidad administrativa, siguiendo la argumentación que venimos desarrollando en los últimos capítulos, estaremos en condiciones para poner en relieve aquellos valores, virtudes y normas específicas que consideramos propias de una actual ética de la función pública.

Para el análisis de las transformaciones del Estado y la Administración pública, nos serviremos de la diferenciación de modelos o paradigmas administrativos subyacentes a dichos procesos de cambio y que fueron predominantes en diversos períodos del desarrollo reciente del Estado moderno. En nuestra presentación, vamos a distinguir tres momentos. En el primero de ellos predomina el *modelo burocrático weberiano*, que se va configurando desde finales del siglo XIX y prevalece hasta mediados de los años setenta del siglo XX. El segundo momento está marcado por el predominio del *modelo postburocrático de la Nueva Gestión Pública (New Public Management)*. Sus primeras

⁷⁰ Esta perspectiva es también adoptada por Laura Román en su texto *La cultura organizativa y la ética pública*, centrado en los contenidos éticos que el paradigma de la Nueva Gestión Pública propone para el sector público: “entendemos que el problema de la ética en las Administraciones públicas debe abordarse en relación con el modelo de administración que estemos analizando” (2001: 226).

formulaciones sirvieron de pauta para las reformas administrativas ocurridas desde mediados de los setenta hasta mediados de los noventa. Posteriores revisiones de sus planteamientos más polémicos, al interior del mismo movimiento, han prolongado su influencia hasta nuestros días, ya sin jugar un rol predominante. De ahí que podamos hablar de un tercer momento actual donde se van configurando nuevas tendencias que buscan superar los límites del enfoque de Nueva Gestión Pública y responder a los retos de nuestro tiempo desde otros parámetros como es el caso particular del emergente *modelo de gobernanza*⁷¹.

A continuación, presentamos cada uno de estos momentos, señalando las principales características de los modelos correspondientes, las reformas administrativas asociadas a los mismos, así como los límites que presentan como enfoque. La caracterización que desarrollamos en cada apartado, dado que es inevitable cierto nivel de generalidad y abstracción, tiene como referencias las experiencias desarrolladas en América del Norte y Europa, frente a las cuales señalaremos las especificidades y diferencias relevantes respecto a los procesos vividos en América Latina.

5.1. El modelo burocrático weberiano y sus límites

El modelo burocrático de inspiración weberiana subyace a las principales reformas administrativas impulsadas desde la segunda postguerra hasta mediados de la década de los setenta del siglo XX. Este modelo de Administración burocrática ya había presidido la consolidación del Estado liberal de Derecho en el marco de la expansión del capitalismo industrial del siglo XIX, una de cuyas más visibles consecuencias había sido el progresivo reemplazo del *spoils system* – sistema donde los puestos públicos (el

⁷¹ Para distinguir estos tres momentos hemos tomado como referencia la propuesta de Joan Prats i Català en su texto *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo* (2005). La diferencia central entre nuestras consideraciones y su propuesta es que este autor considera que el modelo de gobernanza supone un nuevo paradigma desde mediados de los años noventa. Creemos que la influencia de las reformulaciones al interior de la Nueva Gestión Pública en los noventa así como su efectiva influencia hasta nuestros días, llevan a considerarla aún un paradigma importante, *junto* al emergente modelo de Gobernanza, que, sin duda, constituye una alternativa que supera los modelos anteriores, integrando sus potencialidades y teniendo presente las complejidades de un mundo globalizado marcado por la interdependencia entre actores locales, nacionales e internacionales. Por lo demás, las reflexiones sobre los cambios en los modelos administrativos y las informadas referencias de este autor acerca de los procesos latinoamericanos nos han ayudado de modo importante para organizar nuestras ideas en los siguientes acápites. De modo similar, nos ha sido útil el texto *El servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas* de Manuel Villoria (2007a), quien nos ofrece un análisis del servicio civil en la región latinoamericana sirviéndose de tres modelos de Administración (Administraciones preburocrática, burocrática y postburocrática) que guardan coherencia con la descripción de modelos que utiliza Prats.

spoils o “botín”) eran distribuidos entre los vencedores de las contiendas políticas – por servicios civiles basados en criterios de mérito (Villoria, 2007: 25-27; Román, 2001: 227). Ya en el siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, el modelo inspiró “tanto la construcción institucional de los Estados en desarrollo como la de los grandes servicios nacionales del bienestar característicos del Estado social [de Derecho]” (Prats, 2005b: 99).

Max Weber (1864-1920), como testigo de los procesos de unificación política e industrialización en la Alemania de fines del siglo XIX, fue quien desarrolló la primera interpretación sistemática sobre la burocracia moderna como forma de organización “técnicamente superior” a través de la cual se ejerce una dominación política racional-legal, orientada a la consecución de fines establecidos y sujeta a legalidad del Derecho (Weber, 1992 [1922]: 173ss., 716ss.; Giddens, 2001: 446; Villoria, 2005: 30)⁷². La legalidad hace previsible las decisiones políticas y garantiza los derechos económicos de los ciudadanos a través de la instauración del control judicial de la acción administrativa (Prats, 2005b: 101). Para decirlo con Weber:

... tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de “motivos” racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios... La “igualdad jurídica” y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una “objetividad” racional *formal* por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial (1992 [1922]: 735).

Algunos rasgos centrales que caracterizan la racionalidad de la administración burocrática son (Weber, 1992 [1922]; Giddens, 2001; Prats, 2005b):

- a) Un ámbito de deberes y competencias delimitadas, con una jerarquía de poderes de mando y autoridades de control, con delimitación de los medios de coacción admisibles.

⁷² El término “burocracia” fue acuñado por Bernard de Gournay en 1745, en referencia a *bureau*, que significa tanto “mesa para escribir” como “oficina”, aludiendo al “gobierno de los funcionarios” y el creciente poder que iban adquiriendo. Desde aquel tiempo, el término ha estado acompañado de su connotación política, a la vez que peyorativa. Unos enfatizarán el modelo de gestión eficiente, otros el papeleo, la ineficacia y el despilfarro. El análisis weberiano se ubica entre ambos extremos (Giddens, 2001: 446; Nieto, 1976: 67-69).

- b) Reglas procedimentales escritas que gobiernan la conducta de los funcionarios en todos los niveles y precisan de una capacidad técnica especializada, de dominio por parte del funcionario.
- c) Una separación entre las tareas del funcionario al interior de la organización y la vida exterior, así como entre el patrimonio administrativo y el patrimonio privado, lo que se expresa en un lugar de trabajo distinto al de vivienda.
- d) No hay una apropiación personal del cargo por parte del titular.

Weber llegó a preocuparse – indica Giddens – por las consecuencias del carácter especializado y jerárquico de las burocracias. Por ejemplo, los problemas de pérdida de iniciativa y creatividad de quienes se sitúan en los escalones más bajos de la jerarquía, quienes podrían resignarse a cumplir sus funciones y priorizar la seguridad de su puesto de trabajo. Asimismo, el posible conflicto entre los funcionarios de carrera, cuya estabilidad y conocimiento especializado les otorga poder; y los políticos elegidos, quienes necesitan la información que los funcionarios poseen y, al mismo tiempo, deben controlar dicho poder (2001: 458-459).

Sin embargo, el primero en analizar las *disfunciones* del tipo de organización burocrática, aquellas propiciadas por la misma estructura burocrática, fue Robert Merton. Este autor, a fines de los años cincuenta del siglo XX, señaló que a los burócratas se les forma para el seguimiento estricto de reglas y procedimientos escritos, sin mayor opción para la flexibilidad o las soluciones creativas. Esta rigidez podría producir un *ritualismo burocrático*, una situación donde prima el respeto de las reglas incluso antes que otra opción que suponga la mejora del conjunto de la organización; la observancia de las reglas burocráticas podía llegar a ser más importante que los objetivos subyacentes de la organización (*Ibid.*: 449-450). Por otro lado, a partir de estas disfunciones puede cuestionarse la supuesta superioridad técnica del modelo, puesto que se rompe la presunción de que éste aseguraba el cumplimiento eficaz y eficiente de los fines de la Administración (Prats, 2005b: 104).

Cabe precisar que las disfunciones en las Administraciones burocráticas no pueden atribuirse sólo a la misma estructura del modelo. Es necesario considerar disfunciones vinculadas directamente a la cultura política y a los procesos políticos que caracterizan a

cada sociedad. Para el caso de España, Prats afirma que la tradición autoritaria que habría marcado su cultura burocrática trae consigo otras disfunciones. Este autor menciona dos: la confusión entre política y administración (que se muestra, por ejemplo, en el escaso papel de los criterios meritocráticos en la provisión de puestos de trabajo, haciéndose difícil la continuidad de la función administrativa, el ejercicio de responsabilidades y la programación a mediano plazo); y la exacerbación de los controles internos y la entronización del control de legalidad, en desmedro de la asunción de responsabilidades políticas y administrativas (2005b: 105-106).

Las críticas a la universalidad del modelo burocrático y el señalamiento de sus insuficiencias y límites continuaron en los años cincuenta y sesenta, a través de los análisis efectuados por autores como Blau, Simon, Niskanen y Crozier. Así, por ejemplo, este último definió el *círculo vicioso burocrático* en el cual, frente a la priorización de los medios sobre los fines, la desconsideración hacia los usuarios y la desmotivación de los trabajadores; se establecían más reglas, más control y más centralización, que producían un incremento de los mismos problemas, que exigían más control y así sucesivamente. En general, la mayor crítica realizada a las organizaciones burocráticas fue la de su resistencia al cambio, la incapacidad de corregirse en base a sus propios errores, “el resultado es que la organización burocrática no puede aprender lo necesario para cambiar y adaptarse permanentemente” (Prats, 2005b: 112). De ahí que se haga necesario contar con organizaciones

... capaces de diagnosticar, predecir y reaccionar con elasticidad a los cambios que se produzcan en el entorno. Si, además, tienen que hacerlo siendo competitivas en el plano económico, siendo eficientes en el empleo de recursos y proporcionando servicios de calidad y, todo ello, protegiendo la primacía de la ley y la igualdad de los ciudadanos, está claro que el cuadro administrativo y la acción pública han cambiado respecto a los modelos anteriores (Bañón, 1997: 40).

Como se mencionó al inicio de este apartado, hasta mediados de la década de los setenta, este modelo burocrático se mantuvo a la base de las reformas administrativas que permitieron construir el Estado social de Derecho y responder a los grandes objetivos y retos de una agenda política que incluía – entre otros puntos – asegurar el pleno empleo, proteger económicamente a los ciudadanos frente a los azares del mercado y de la vida, dar oportunidades a los grupos de renta baja y media, universalizar las prestaciones y salvaguardar la paz internacional. En el contexto

europeo, se trata de la construcción de los denominados *Estados del bienestar*. Son tiempos de expansión del gasto público, de la universalización de los servicios públicos a cargo de las burocracias nacionales y de la creación de un sistema empresarial público. Los Estados eran considerados motores del desarrollo y el sector público gozaba de prestigio y legitimidad (Prats, 2005b: 55-56).

En los años setenta, las grandes burocracias del Estado del bienestar, centralizadas y uniformistas, no son capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones de los usuarios y beneficiarios del sistema; entra en crisis la provisión de prestaciones uniformes en el terreno sanitario, educativo y de los servicios sociales. Además, se cuestiona la irresponsabilidad de las burocracias, su limitado control desde el sector político y su deferencia hacia grupos de interés privilegiados (*Ibid.*: 113). Este conjunto de críticas al modelo burocrático no se tradujeron en reformas administrativas hasta que:

... la crisis fiscal del Estado, unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y, con todo ello, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hicieron necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias (*Ibid.*: 114).

La hegemonía del modelo burocrático había llegado a su fin. Las reformas administrativas prevalecientes desde aquellos años caen bajo un modelo que vendría a llamarse la Nueva Gestión Pública.

5.2. Modelo burocrático y patrimonialismo en América Latina

En el caso de los países latinoamericanos, para referirnos a los modelos que sustentan las reformas administrativas debemos partir de consideraciones distintas a las que acompañan la formación del Estado democrático de Derecho en los países de América del Norte o de Europa, de ahí que las críticas al modelo burocrático no pueden trasladarse mecánicamente hacia las “híbridas” burocracias de la mayoría de los Estados latinoamericanos.

Si nos atenemos a las dimensiones que constituyen el Estado, según la definición de O'Donnell expuesta en la primera parte de nuestro trabajo, las evidencias en Latinoamérica indican que las burocracias estatales han sido predominantemente

ineficaces, los sistemas legales han penetrado el territorio de manera escasa y sesgada, y la credibilidad de los Estados como realizadores e intérpretes del bien común ha sido deficiente. En síntesis, el Estado en América Latina puede caracterizarse como *débil* (no controla todo el territorio, la legalidad es frecuentemente truncada, la legitimidad de su coerción es desafiada por su escasa credibilidad), *angosto* (se resiste a admitir como sujetos de derecho a diversos sectores sociales a los que suele tratar de modo clientelista y, a veces con violencia) y *con escasa capacidad para democratizar* sociedades afectadas por una larga historia de desigualdad y heterogeneidad social (O'Donnell, 2008: 36-37).

Asimismo, como vimos en el tercer capítulo al hablar de la ética de la función pública como forma de prevenir la corrupción, en sociedades como las latinoamericanas no podemos suponer la tendencia a la separación entre lo público y lo privado que históricamente ha prevalecido en otros contextos con relación a la consolidación del Estado moderno y el desarrollo del capitalismo. La idea general en América Latina es el predominio de un modelo *patrimonialista* – para seguir con la terminología empleada por Weber – heredero de los estilos administrativos coloniales que continuaron durante el establecimiento de repúblicas en la etapa independiente⁷³. El patrimonialismo supone que los asuntos públicos son vistos como un patrimonio personal de quien ejerce funciones públicas, de ahí la posibilidad de convertir bienes públicos en “favores” personales, susceptibles de ser negociados⁷⁴.

Según Fernando Villarán, refiriéndose al Perú y a los países de América Latina en general, los gobernantes de las repúblicas latinoamericanas, militares o civiles, tomaban el poder para satisfacer sus intereses particulares y de grupo. Los períodos de desarrollo democrático añadían un elemento adicional: la necesidad de “compartir” el Estado con correligionarios, amigos y parientes.

⁷³ En el período colonial latinoamericano “arraigaron instituciones y pautas culturales que provenían de la parte de Europa preliberal, premoderna, precientífica y preindustrial, de la Europa de la Contrarreforma, centralizada, corporativa, mercantilista, escolástica, patrimonial, señorial y guerrera, donde la idea de libertad no deriva del Derecho general, sino de la obtención de un privilegio jurídico” (Prats, 2005: 50).

⁷⁴ Refiriéndose al Perú, Huber (citando a Klaiber) señala que los “favores” del tiempo colonial, son hoy teóricamente “derechos”, aunque en la práctica se sigue tratando a los ciudadanos como si fueran suplicantes. Muchos abusos coloniales desaparecieron en el siglo XX, otros se han prácticamente institucionalizado, como la “propina” para liberarse de una multa, el nepotismo o el “tarjetazo” para recibir atención preferencial. A juicio de Huber, son costumbres generalizadas que han sobrevivido todos los intentos de reformas institucionales en el Estado peruano (2005: 39).

De esta forma asistimos a la invasión del Estado por parte de los diferentes partidos y grupos políticos que accedían al poder. Elección tras elección, los ganadores de las mismas copaban todos los puestos disponibles en las dependencias y empresas públicas, y creaban nuevos puestos, para satisfacer las expectativas de sus agrupaciones, todo a costa del presupuesto público. De esta forma actuaban como si el Estado fuera su propiedad, fuera su chacra⁷⁵ (Villarán, 2006: 21).

Como puede desprenderse de lo anotado, la continuidad de un Estado donde coexisten patrimonialismo y reglas democráticas depende de la formación de una red clientelar que lo sostenga política y socialmente; ya sea se trate de clientelismo electoral (el que intercambia votos por supuestos beneficios grupales particulares), burocrático (el que intercambia apoyo y recursos por favores o privilegios específicos desde instancias públicas) o de partido (el que intercambia votos o apoyo por posiciones dentro de un partido); se trata de prácticas de naturaleza particularista y excluyentes (Villoria, 2007: 98).

Durante los períodos de “desarrollo hacia fuera”, marcado por la exportación de materias primas y que dura hasta los años treinta del siglo XX, y de “desarrollo hacia dentro”, caracterizado por un modelo económico de industrialización y sustitución de importaciones que entra en crisis en los setenta y se desmonta en los ochenta, e independientemente de la naturaleza democrática o dictatorial de los gobiernos,

lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y a la marginación y... la mayoría de las veces también a la pobreza (Prats, 2005b: 51).

Un Estado patrimonialista, potenciado por redes de clientelismo, es terreno para la imprevisibilidad y arbitrio de los funcionarios y gobernantes, así como para su enriquecimiento, en perjuicio de quienes quieran realizar innovaciones económicas. De ahí su incompatibilidad, ya señalada por Weber, con un desarrollo capitalista orientado a la producción y consumo de masas. En palabras de Prats: “[e]l capitalismo estatal patrimonial ha sucumbido históricamente siempre y, aunque ha tratado de a veces de

⁷⁵ Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, *chacra* es granja o alquería. El vocablo deriva de la lengua quechua e indica un terreno rural donde se practican actividades agropecuarias.

enmascarar su naturaleza bajo manto social o populista, sus rendimientos económicos y sociales han oscilado entre la mediocridad y el desastre” (2005b: 106-107).

En América Latina, las reformas administrativas que se impulsaron hasta antes de la década de los años noventa del siglo XX se inspiraron en la racionalidad burocrática, pero una que había enfatizado la dimensión de la eficacia y no la dimensión legal, es decir, sin construir una igualdad jurídica que pudiera servir de base para las relaciones políticas y la dinámica de los agentes económicos. Desde una visión “estadocéntrica” del desarrollo, se privilegiaron la voluntad política de los gobernantes, la racionalidad de las estructuras administrativas y la capacidad de los recursos humanos al servicio del Estado. Sin embargo, los principios burocráticos-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves en algunos Estados, que en su conjunto siguieron sometidos a la lógica patrimonial (*Ibid.*: 51). Prats concluye que dichas reformas administrativas

no eran sino racionalizaciones técnicas de unas Administraciones patrimoniales y clientelares, altamente discrecionales y arbitrarias, salpicadas a veces de islas de profesionalidad burocrática que evolucionaban normalmente hacia corporativismos funcionariales, amparados en privilegios (*Ibid.*: 83).

Tras la crisis de los años setenta y los procesos de democratización de los ochenta, las reformas administrativas latinoamericanas en los años noventa vuelven a enfrentarse a un nuevo impulso de cambios. Era una nueva oportunidad para que se construyeran propuestas que partiesen de la institucionalidad política existente en la región, buscando fortalecer reglas de juego universalistas e instituciones públicas acordes con ellas. Sin embargo, dicho impulso tuvo como referentes los nuevos procesos de reformas que venían implementándose en otras latitudes. A partir de 1990, a América Latina llegan los aires del nuevo modelo predominante, el de la Nueva Gestión Pública.

5.3. El modelo de la Nueva Gestión Pública y sus límites

La Nueva Gestión Pública es el paradigma de reforma administrativa prevaleciente desde mediados de los años setenta hasta mediados de los años noventa del siglo pasado. Desde ahí, sufre nuevas reformulaciones críticas al interior del mismo movimiento, revisiones que buscan superar sus deficiencias y proponer mejoras, lo que ha llevado a que su influencia permanezca mientras se van esbozando perspectivas alternativas. Inspirado en gran medida por el pensamiento neoliberal, tiene como fuentes teóricas más próximas las teorías económicas de la elección pública (*public*

choice), la teoría de la agencia y la economía de los costos de transacción (Olías de Lima, 2001: 10-11), asumiendo presupuestos de racionalidad instrumental e individualismo para explicar las conductas humanas (O’Flynn, 2007: 355-357)⁷⁶.

Este modelo inspira y, a la vez, se nutre de los procesos de reforma iniciados en los ochenta en el contexto de los países anglosajones, particularmente en el Reino Unido y en los Estados Unidos⁷⁷. En la década de los noventa, el movimiento se extiende y generaliza en el conjunto de países capitalistas avanzados, lo que sirve de referencia para el desarrollo de estas medidas “modernizadoras” en otras regiones, esta vez, desde el impulso de los organismos financieros internacionales.

Un aspecto decisivo para considerar este nuevo modelo es el cambio radical producto del proceso de globalización en sus múltiples dimensiones, particularmente en lo referente a la pérdida del protagonismo y poder del Estado – mas no pérdida de relevancia – a favor de entidades subestatales y supranacionales (Prats, 2005b; García Marzá, 2004; Olías de Lima, 2001; Izquierdo, 2000). De este modo, los principios y herramientas de gestión pública se ven influidos por la globalización y la integración internacional (Conde, 2001: 372).

Otro aspecto crucial – como se ha indicado – es la preeminencia de una agenda política *neoliberal*, cuyas principales características fueron (Prats, 2005b: 56-57):

- a) Se parte de la globalización de los mercados y el objetivo principal de los gobiernos pasa a ser la mejora de la competitividad de sus economías; asimismo, la liberación de las fuerzas del mercado y la revalorización de la cultura empresarial y de la competencia pasan a ser objetivos fundamentales. En el manejo económico prevalecen las políticas monetarias y los equilibrios macroeconómicos pasan a convertirse en condiciones de credibilidad para los países.

⁷⁶ En general, las fuentes y presupuestos teóricos de la Nueva Gestión Pública coinciden con aquellas utilizadas en el predominante análisis económico de la corrupción (ver capítulo 3). En opinión de Peter deLeon, los conceptos y herramientas ofrecidos por la Nueva Gestión Pública pueden ser de ayuda para minimizar las actividades corruptas (deLeon, 2005: 208).

⁷⁷ Para un análisis de los orígenes académico-prácticos de la Nueva Gestión Pública, véase Barzelay, 2005.

- b) Se considera que los “fallos del Estado” providencial o paternalista (ineficiencia, corporativismo, desincentivación de la responsabilidad individual y social, incapacidad de responder a sus promesas) son los principales problemas de la sociedad. El centro de las decisiones económicas debe reubicarse en el mercado y los Estados deben reducirse y reconvertirse. De este modo, el gasto social debe orientarse no a la generación de igualdad, sino a la creación de redes de protección que acojan a quienes no pueden valerse por sí mismos y a las víctimas del infortunio.
- c) Las principales políticas consisten en: privatizaciones, desregulaciones, reducciones de cargas fiscales y sociales, flexibilización del mercado de trabajo, reducción o limitación de las prestaciones sociales, endurecimiento del control de la inmigración, desburocratización de los grandes servicios públicos y revalorización de la seguridad jurídica económica.
- d) La coalición mayoritaria que se espera apoye esta agenda política se integra por: asociaciones empresariales, los autoempleados y profesionales liberales, empleados de empresas competitivas, jóvenes que esperan ya no la seguridad del empleo vitalicio sino la abundancia de oportunidades, y grupos conservadores tradicionales.

No existe un cuerpo de ideas uniforme que defina el modelo de Nueva Gestión Pública, este “actuaría más como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir” (Olías de Lima, 2001: 9)⁷⁸. A pesar del conjunto dispar de ideas que conforman este modelo y su común propósito de buscar una alternativa al modelo burocrático, algunas de ellas – a criterio de Prats – fueron ampliamente compartidas (2005b: 114, 116):

⁷⁸ Esta autora incluso llega a indicar que el modelo de la Nueva Gestión Pública es un “contramodelo”, en el sentido de un conjunto diverso de instrumentos y orientaciones una de cuyas finalidades es acabar con un modelo específico: el burocrático (Olías de Lima, 2001: 21). En un sentido similar, Laura Román – haciendo referencia a un texto de Anna Yeatman – sostiene que los cambios y reformulaciones al interior de la Nueva Gestión Pública llevan a dos direcciones: a los modelos económicos basados en las teorías de la elección racional y al modelo propiamente llamado postburocrático. A su criterio, la Nueva Gestión Pública sería “pobremente entendida” si se limitara a la aplicación acrítica de los mecanismos de mercado a la Administración Pública, por lo tanto, es necesario comprender los alcances de dicho movimiento desde el conjunto de cambios en el modelo tradicional de Administración (Román, 2001: 229, nota 8).

- a) La gestión pública debe estar orientada a resultados fijados políticamente y técnicamente medibles, enfatizándose los valores de *economía, eficacia y eficiencia*, las famosas tres Es⁷⁹.
- b) La gestión pública mejora cuando los gerentes disponen de cierta discrecionalidad y de la flexibilidad necesarias en el uso de recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. El control de la discrecionalidad y la flexibilidad se realiza a través de la evaluación de resultados.
- c) El desempeño mejora cuando la autoridad operativa es delegada hacia niveles y unidades operativos.
- d) El control gubernamental debe focalizarse en los productos y resultados más que en los insumos y procedimientos.

Junto a estas ideas, la Nueva Gestión Pública trajo consigo otras más polémicas y problemáticas (*Ibid.*: 115):

- e) El ciudadano es conceptualizado como cliente-contribuyente y, como tal, tiene la posibilidad de elegir entre ofertas de servicios públicos⁸⁰.
- f) El desempeño de la gestión pública mejora cuando los servicios públicos son tercerizados (*outsourcing*).
- g) El desempeño de la gestión pública mejora cuando la formulación de políticas se separa de la provisión de servicios.
- h) La gestión pública mejora cuando las organizaciones públicas se gestionan por imitación de la gestión privada.

Tras ideas como estas, la visión normativa del Estado es la de una entidad que debe hacerse “mínimo”, centrando sus funciones a la coordinación de las actividades económicas privadas. En palabras de O’Donnell:

⁷⁹ Como señala Rafael Bañón, las demandas de eficacia y eficiencia son también demandas de calidad de los servicios públicos y de trato a los ciudadanos como clientes. La demanda de servicios pasa de centrarse en la creación de nuevas prestaciones a la mejora de las existentes; es el paso de las colas de desesperados por la inexistencia de servicios, a las listas de espera para obtener prestaciones concretas y, finalmente, a las citas previas con atención personalizada (1997: 38).

⁸⁰ La noción de “cliente”, propia del ámbito empresarial privado, busca oponerse a nociones como las de “administrado” o “usuario”. Retomaremos este punto más adelante.

En estas visiones el Estado ha renunciado a su básica responsabilidad como custodio del bien público porque todo lo que hace en esa dirección sólo agrava los males sociales; el bien público debe ser provisto por el libre juego de los mercados. Esa renuncia del Estado incluye necesariamente la de su capacidad de emitir en última instancia decisiones universalísticamente vinculantes, respaldadas por su autoridad legal y por su control de los medios de coerción (2008: 44).

Sobre la tendencia de la Nueva Gestión Pública a incorporar en el ámbito público técnicas de gestión utilizadas en el sector privado, Mendoza señala que el mayor grado de “ajuste” de las técnicas de gestión empresarial en el terreno público se ubica en el ámbito del funcionamiento interno de cada organización y del rol que juegan los directivos o gerentes públicos (2000: 340)⁸¹. Técnicas conocidas en el mundo empresarial como las de *benchmarking* (la comparación con organizaciones similares, vinculada al *marketing*), calidad total (centrado en la responsabilidad y el rendimiento de las personas), reingeniería (reformas del conjunto de funciones y procedimientos, con reducción de personal al mínimo), planificación estratégica, entre otras; han tratado de adaptarse a la gestión pública con diversos resultados. Independientemente de su idoneidad o no para el logro de metas determinadas, el elemento crítico se encuentra en que se trata de medios para la innovación organizativa que no pueden opacar el sentido que brinda el interés público presente en la finalidad de las organizaciones públicas (Olías de Lima, 2001: 29).

Tras estas consideraciones generales, queremos destacar un aspecto importante: cómo este modelo reconceptualiza la relación entre política y administración. Como vimos en el primer capítulo, se trata de uno de los tópicos de las ciencias de la administración desde sus orígenes. La idea básica aquí es que la concepción de las políticas se debe separar institucionalmente de su ejecución. Para evitar la desviación de los intereses generales a favor de los intereses de los funcionarios o las asociaciones empresariales o sindicales, la formulación de las políticas y estrategias se asigna a los responsables políticos del poder ejecutivo y a sus expertos. Del mismo modo, la ejecución de las mismas se asigna a los funcionarios públicos, ahora entendidos como “gerentes

⁸¹ Como nos recuerda Román, la aplicación de técnicas de gestión de la empresa privada en las Administraciones públicas no es un fenómeno nuevo. Baste mencionar la influencia del *scientific management* de Frederick W. Taylor durante las primeras décadas del siglo XX (2001: 228; Prats, 2005: 109-110).

públicos”. La responsabilidad política se reduce, no abarca la ejecución sino sólo la formulación de políticas⁸².

La relación entre políticos y gerentes, desde un enfoque económico anteriormente presentado, se configura como una entre “principal” y “agente”. Según este modelo, para que el gerente (agente) actúe en función de los intereses generales definidos por los políticos (principal) debe concentrarse en un área de acción específica, con metas y objetivos claros; así podrá reducir su discrecionalidad para la asignación de recursos y concentrar su discrecionalidad técnica para alcanzar los resultados específicos predeterminados. Este margen de discrecionalidad técnica que se les reconoce a los gerentes exige poner en práctica medidas de evaluación del desempeño, expresadas en indicadores. Así es como la gestión de los asuntos públicos puede basarse en resultados (*Ibid.*: 116-117).

La aplicación práctica de las ideas Nueva Gestión Pública se tradujo en una variedad de reformas en función de los marcos institucionales preexistentes, los actores y conflictos en juego y los valores prevalecientes en cada realidad nacional y regional. Así, si queremos hablar de las principales reformas administrativas impulsadas desde este modelo hemos de hacerlo en términos generales, considerando que tienen en común la pretensión de constituir alternativas al modelo burocrático y al conjunto de tendencias que inspiraron los modelos tradicionales de gestión (Olías de Lima, 2001: 12). Estas reformas pueden ordenarse alrededor de dos grandes ejes: el de la *eficiencia* y el de la *responsabilización* (Prats, 2005b: 58-59)⁸³.

En el eje de la *eficiencia* destacan reformas tales como: (i) la descentralización y devolución de competencias, ya sea a favor de entes locales como de agencias ejecutivas independientes y autónomas; (ii) la evaluación del desempeño y la revisión

⁸² En realidad, la responsabilidad política se reduce para los políticos (quienes deben rendir cuentas sólo por la formulación de políticas o cuando estén directamente implicados en una mala gestión) pero se traslada *de facto* hacia los directivos cuando éstos, por ejemplo, son llamados a comparecer ante los parlamentos. La Nueva Gestión Pública, a su vez, desplaza la rendición de cuentas del ámbito político hacia el consumo, traslada las obligaciones de la Administración hacia el mercado: son los clientes del servicio público los que deben evaluar los servicios que se prestan, el árbitro del interés público es el ciudadano en su versión de cliente. Las propuestas de “cartas de servicios” tienen su origen en estas consideraciones (Olías de Lima, 2001: 24).

⁸³ Otra manera de presentar las principales reformas que derivan del enfoque de la Nueva Gestión Pública, en buena parte coincidente con las ideas de Prats, puede verse en Olías de Lima, 2001: 12- 20. Ver también Osborne y McLaughlin, 2005.

de la eficacia y la eficiencia; (iii) la mayor libertad de elección para los usuarios-clientes de los servicios y su participación en la gestión de éstos; (iv) la separación entre el proveedor y el productor de los servicios, así como la regulación de éstos vía la oferta pública y contratación externa; (v) la venta de empresas públicas o su transformación en compañías mercantiles de propiedad pública; (vi) la competencia y colaboración entre organizaciones privadas y públicas.

En el eje de la *responsabilización* se sitúan aquellas reformas que empatan con las inquietudes respecto a la imparcialidad de la gestión pública y la protección de iguales derechos en un sistema democrático. Algunas estrategias para la responsabilización pública son: (i) devolución de poder e influencia a gobiernos de proximidad; (ii) reforzamiento del control político, administrativo y judicial; (iii) programas de prevención y lucha contra la corrupción; (iv) mejoras en el incremento de la transparencia y acceso a la información pública, (v) desarrollo de técnicas e instituciones de democracia participativa, (vi) mayores poderes para los defensores del pueblo e instituciones similares, (vii) exigencia creciente de responsabilidad corporativa.

Las estrategias del primer eje expresan una tendencia “gerencialista” o “eficientista” que fue claramente predominante en los primeros momentos de aplicación y primeras formulaciones de la Nueva Gestión Pública. El riesgo de este sesgo eficientista es el olvido de la finalidad política y democrática a la que también responde el movimiento, i.e. recuperar la definición y realización de los intereses generales por parte de los representantes políticos (Bañón, 1997: 41; Prats, 2005b: 116)⁸⁴. De hecho, las estrategias del segundo eje, subrayadas en los procesos de revisión crítica al interior de la Nueva Gestión Pública desde mediados de los noventa, resultan complementarias a las del primero a efectos de limitar el énfasis en la eficiencia cuando se vulneran las bases sobre las que se construye el Estado democrático de Derecho, en particular, cuando se afecta la igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos ciudadanos.

⁸⁴ Fred Thompson, al referirse a la Nueva Gestión Pública, afirma que no sólo se quiere que el sector público sea más productivo, sino también más democrático. “La burocracia de viejo cuño es autoritaria y jerárquica; estos atributos nunca se han ajustado bien con los valores democráticos. ... Limitar el campo del sector público a la provisión de servicios que verdaderamente tienen que ver con el interés común no puede sino acrecentar la eficacia de los mecanismos de gobernabilidad democrática” (Thompson y Miller, 2003: 335).

Dawson y Dargie, con referencia al Reino Unido, resumen los cambios al interior del movimiento a lo largo de los años noventa: de una concepción original basada en los mecanismos de gestión del sector privado y en el enfoque de la elección racional (*rational choice*) se pasaron a discutir cuestiones referidas a ética, rendición de cuentas (*accountability*), democracia, regulación y la naturaleza del sector público. “Este cambio de énfasis reafirmó la relevancia de los que pueden definirse como conceptos del sector ‘público’ tradicional y de manera implícita, si no explícitamente, de los valores del sector público. Este desarrollo de la Nueva Gestión Pública podría interpretarse como una constatación de su evolución y expansión hacia un concepto más claro de lo ‘público’ a fines de los noventa” (2005: 41)

En el ámbito de la gestión del empleo público, señala Francisco Longo, las reformas de la Nueva Gestión Pública apuntaron al asunto de la *flexibilidad*. Frente a la supuesta rigidez de los marcos burocráticos de empleo público, se enfatiza la necesidad de atender las nuevas necesidades a través de la gestión de recursos humanos por competencias, la orientación del comportamiento de las personas a los resultados, la mejora de la productividad, los incentivos por rendimiento, mayor movilidad de los cargos, formas de contratación temporal. Esta tendencias suponen “una aproximación entre el empleo público y las orientaciones dominantes en el entorno laboral de nuestros días, favorecida por la permeabilidad, cada vez mayor, entre los universos público y privado” (2004: 6).

Con relación a los procesos de reforma administrativa efectivamente aplicados, es necesario insistir en la idea que en cada país se llevaron a cabo experiencias diversas y desiguales, lo que impide establecer generalizaciones dados los dispares ritmos, estrategias y resultados (Olías de Lima, 2001: 20). Teniendo presente esta advertencia y asumiendo los riesgos de generalización que ello supone, Carlos Conde nos ofrece un análisis de estas reformas en los países de la OCDE identificando cuatro grupos de naciones que comparten rasgos comunes y aplican fórmulas similares (2001: 375-387):

- a) El primer modelo es el *anglosajón* (Australia, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido) caracterizado por una estrategia radical de reforma de la Administración pública, subrayando la superioridad de la gestión privada

sobre la pública y la necesidad de garantizar la responsabilidad administrativa frente al poder político.

- b) Un segundo modelo es el *européo continental* (Alemania, Francia, Grecia, Italia, España, Portugal) marcado por lo que Conde denomina una reforma incremental: el modelo burocrático sufre cambios graduales y parciales manteniendo algunos rasgos estructurales vigentes, buscando legitimar la intervención del Estado en los procesos políticos y sociales a través de formas de acción renovadas.
- c) El tercer modelo es el *européo septentrional* (Países Bajos, Suecia y Dinamarca) en el que se opta por un perfil pragmático que no rechaza de modo categórico el modelo tradicional, sino que cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de la actuación administrativa y lo sustituye por fórmulas basadas en la búsqueda de eficiencia sólo en dichos ámbitos.
- d) Finalmente, un cuarto grupo formado por distintos *países en transición* (como México, Turquía, algunos países excomunistas europeos como Polonia, Hungría y la República Checa, y Corea) que tienen en común el reto de afianzar un Estado de derecho frágil, reforzando la profesionalidad y neutralidad de la función pública para evitar la arbitrariedad del poder y la corrupción⁸⁵.

Conde destaca que los rasgos comunes generales a estas experiencias son el protagonismo gubernamental en los procesos de innovación, la permanencia de estos procesos en el tiempo y la definición de las reformas como un proceso de aprendizaje y adaptación, nacional y colectivo. Asimismo, el autor constata la existencia de un diálogo global sobre la gestión pública expresado en la circulación de ideas y experiencias a nivel internacional (*Ibid.*: 388-390).

Por su parte, Christopher Pollit y Geert Bouckaert, al comparar las reformas en la gestión pública de doce países desarrollados (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Nueva Zelanda) identifican patrones comunes de reforma que les permiten clasificar a estos países en dos grandes grupos de forma relativamente similar a la propuesta de

⁸⁵ Carlos Conde toma como referencia a los 29 Estados que formaban parte de la OCDE en el tiempo que se publica la compilación donde aparece su texto.

Conde. Por ejemplo, los países del modelo anglosajón coinciden con el *core NPM group*, el grupo núcleo de la Nueva Gestión Pública, también llamado los *marketizers*. Los modelos europeo continental y septentrional forman un solo grupo, el de los *modernizers*, donde se distinguen – al igual que en Conde – a los de Europa continental y a los del norte europeo. Por las reformas seguidas, los Estados de Europa continental son denominados *Estados Neoweberianos* por reafirmar el rol facilitador del Estado, los procedimientos de la democracia representativa, el rol del derecho administrativo y la relevancia de un servicio público profesional (Pollit y Bouckaert, 2004: 96-100).

A mediados de los noventa, luego de más de una década de iniciadas las primeras reformas, los resultados de la Nueva Gestión Pública – evaluados desde sus propios estándares – eran equívocos. Los límites del modelo se evidencian, en primer lugar, en que es imposible separar la concepción de las políticas de su ejecución; la fijación de metas y objetivos que hagan concretos los intereses generales sólo puede hacerse con el conocimiento que se revela al momento de la implementación de las políticas, lo que implica una necesaria relación de cooperación entre políticos y funcionarios-gerentes.

En segundo lugar, al simplificar los programas para hacer posible la evaluación por resultados, se dificulta la coordinación y colaboración interadministrativas y con los sectores empresariales y sociales; no se tomó en cuenta que los intereses generales o bienes públicos dependen de la capacidad de coordinación entre una pluralidad de actores públicos, privados y civiles (Prats, 2005b: 119-120; Olías de Lima, 2001: 22-23).

Además, está el problema de la delegación de autoridad y la ampliación de la discrecionalidad, uno de los aspectos que más pone de relieve las consideraciones éticas en el actual ejercicio de la función pública. Este problema se vincula directamente a la relación entre políticos y aquellos funcionarios que desarrollan funciones directivas como “gerentes públicos”⁸⁶. Si partimos del hecho que la delegación de autoridad desde

⁸⁶ Estos funcionarios se ubican en los sectores del “núcleo estratégico” y de las “actividades exclusivas del Estado”. En el primer sector se encuentran los centros responsables de la producción de la legislación y las políticas públicas; en el segundo, aquellas actividades que implican ejercicio de poder o autoridad para garantizar el cumplimiento de tales leyes y políticas, así como la provisión de bienes públicos indivisibles o puros. Este último sector comprende las entidades encargadas de las actividades tradicionales del Estado (defensa, policía, seguridad jurídica, hacienda) así como los organismos y agencias reguladoras, tanto las del ámbito económico como las encargadas del financiamiento, fomento y

el sector político hacia los organismos y agencias administrativas es inevitable, también lo es que estas dispongan de ciertos niveles de discrecionalidad. Como los funcionarios pueden tener intereses diferentes a los de los políticos y los ciudadanos, los potenciales “problemas de agencia” (clientelismo, corrupción, inhibición, buscar el máximo de seguridad en el empleo, etcétera) son también inevitables. Es aquí – en el caso de las actividades administrativas de autoridad, regulación e intervención económica – donde resulta pertinente el régimen institucional de la función pública. Es aquí donde un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actúen por el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas institucionales provenientes del sector privado.

Para Prats, la solución razonable consiste en someter este tipo de acciones administrativas de autoridad – donde la imparcialidad es el valor fundamental – no a las técnicas de gestión privada ni al régimen contractual propio del empleo privado, sino a los arreglos institucionales propios de la función pública burocrática en sistema de mérito, un sistema donde los funcionarios son evaluados conforme a las reglas que enmarcan su función, incluyendo los códigos éticos, y desde el cual se puede ayudar a resolver los mencionados “problemas de agencia” (2005b: 120-121). Según este autor, esta solución no sería aplicable en el caso de los empleados públicos que se desempeñan en el terreno de los servicios no exclusivos del Estado, donde opera el principio constitucional del mérito orientado no a la imparcialidad sino a la eficacia y eficiencia en la provisión de los servicios (2000: 658). Sin embargo, a nuestro criterio, la imparcialidad también requiere ser interpretada y reconocida como valor fundamental en este terreno. Comprendemos que la imparcialidad, en tanto neutralidad frente a intereses particulares y compromiso con los intereses generales, resulta central en las funciones vinculadas a la orientación de las leyes y políticas públicas, así como en la protección y garantía de los bienes públicos indivisibles. Tan es así que, coincidiendo con Prats, merece ser asegurada a través de un sistema de servicio civil profesional. Sin

control de los servicios sociales y seguridad social. Esta distinción forma parte de la propuesta de Bresser Pereira, quien distingue dos sectores más en el Estado: los “servicios no exclusivos” y la “producción de bienes y servicios para el mercado”. Los servicios no exclusivos son los que el Estado provee pero que no implican ejercicio de autoridad, por lo que pueden ser provistos también por empresas y organismos no gubernamentales, es el campo de los bienes públicos divisibles, aquellos que incluyen la “utilidades públicas” (como agua, luz, gas, comunicaciones y transportes) y los servicios personales decisivos para la formación de capital humano y social (como educación y prestaciones sanitarias y sociales). El sector de producción de bienes y servicios para el mercado está formado por las empresas públicas que funcionan en régimen de mercado (citado en Prats, 2000: 654-655; ver también Prats, 2005: 38-46).

embargo, los empleados públicos en el sector servicios también se enfrentan a situaciones (quizás de menor envergadura pero muy próximas a la vida de los ciudadanos) donde es necesario preservar la imparcialidad frente a intereses particulares o personales, en términos de un trato equitativo y no discriminatorio hacia el ciudadano en la prestación misma del servicio, aspectos que pueden agravarse en el caso de sociedades donde las actitudes patrimonialistas aún perviven en el ejercicio de la función pública. A nuestro juicio, la evaluación del mérito de los empleados que se ubican en el terreno de los servicios públicos puede estar orientada a los criterios de eficiencia y a la eficacia pero en ningún caso desvinculado del conjunto de valores democráticos que legitiman la función pública.

La revisión crítica de las reformas de los ochenta y noventa llevó a la OCDE – uno de los organismos que más impulsó la versión “eficientista” de la Nueva Gestión Pública – a afirmar, en 2003, que las reformas habían producido “resultados negativos no esperados” (citado en O’Flynn, 2007: 357) y que la sola eficiencia no era garantía de buen gobierno. Una de las razones señaladas fue la falta de comprensión de una gestión pública que no sólo se justifica por la provisión eficaz y eficiente de servicios públicos, sino que implica también valores más profundos derivados del orden constitucional en el que la gestión pública debía enmarcarse. En este sentido, la idea de un servicio civil independiente y profesional que dé continuidad a las políticas públicas se debe expresar más efectivamente en la cultura del servicio civil que en las relaciones principal-agente (citado en Prats, 2005b: 122-123)⁸⁷.

Como se ha visto, señaladas las insuficiencias del modelo de Nueva Gestión Pública, algunos autores buscan reformular sus supuestos y propuestas dentro del mismo movimiento, distanciándose de sus primeras formulaciones. Otros buscarán superar este paradigma, recogiendo las lecciones aprendidas y las potencialidades de este y el precedente modelo burocrático.

⁸⁷ En un documento posterior, la misma OCDE ha incorporado en sus orientaciones la necesidad de atender el vínculo, las motivaciones individuales y los valores e intereses públicos, elementos que son presentados como parte del modelo de *gobernanza* que presentaremos posteriormente (OCDE, 2006: 24).

5.4. Nueva Gestión Pública en América Latina: reformas frustradas y retos pendientes

En el ámbito latinoamericano, el modelo de la Nueva Gestión Pública en sus versiones más “eficientistas” llegó de la mano con el denominado Consenso de Washington⁸⁸, la traducción específica de la agenda neoliberal para América Latina. Esta agenda fue impulsada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, quienes hicieron parte de sus condicionalidades la adopción de reformas administrativas orientadas por la Nueva Gestión Pública (O’Donnell, 2008: 45). Tras la “década perdida” en los años ochenta⁸⁹, las políticas de ajuste económico resumidas en el “decálogo” del Consenso de Washington fueron: (i) disciplina fiscal, (ii) gasto público direccionado desde las áreas de la administración, defensa, subsidios y “elefantes blancos” hacia áreas con potencial a largo plazo como salud, educación primaria e infraestructuras, (iii) reforma fiscal, (iv) liberalización financiera, eliminando tasas de interés preferencial, (v) tasas de cambio a niveles competitivos, (vi) liberalización comercial, (vii) inversión extranjera directa, (viii) privatización de las empresas del Estado, (ix) desregulación para favorecer la competencia, y (x) derechos de propiedad asegurados (Prats, 2005: 75-76).

Diez años después, las consecuencias frustrantes de estas medidas eran reconocidas hasta por sus mismos promotores, quienes recomendaron reformas de “segunda generación” o reformas institucionales. Las críticas a la insuficiencia o inadecuación de las medidas del Consenso de Washington se suman a la constatación que la aplicación práctica del “recetario” no produjo los efectos sociales ni económicos pretendidos, como se refleja en el deterioro de las condiciones de empleo y salud, el aumento de los niveles de pobreza y la persistencia del problema más acuciante en América Latina: la desigualdad (Kliksberg, 2005: 310). Se trató de un fracaso en su conjunto y que, en algunos casos, propició procesos de fragmentación y conflicto sociales. Para Prats, en

⁸⁸ Tal como lo narra Joan Prats, en noviembre de 1989 el Instituto de Economía Internacional convocó en Washington una conferencia en la que John Williamson propuso un resumen de las coincidencias entre los asistentes a esta reunión, el mismo que terminó convirtiéndose en un manifiesto para la reforma económica conocido como “el Consenso de Washington” (2002: 308).

⁸⁹ La frase “década perdida” fue acuñada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – organismo que forma parte de las Naciones Unidas – y define a la década de los ochenta en la región. La crisis económica estuvo marcada por una aguda recesión y una estrechez en las condiciones de pago de la deuda externa y sus intereses, factores que llevaron a más de un colapso económico y a significativos procesos de empobrecimiento para las familias.

tales medidas prevaleció una concepción tecnocrática e instrumental del desarrollo, una que presumía falsamente dos cuestiones:

1) que poseemos conocimiento experto suficiente que los pueblos sólo tendrían que aplicar para entrar en la senda del crecimiento firme y sostenido, y 2) que podíamos prosperar individual y socialmente sin cambiar realmente las reglas articuladoras de nuestras interacciones ni los modelos mentales, actitudinales y valorativos que las subyacen, sin cambiar nuestra institucionalidad ni nuestras valoraciones y prácticas éticas (Prats, 2002: 309).

En América Latina, la agenda neoliberal de los años noventa expresada en el Consenso de Washington prometía lo imposible: arreglar las desigualdades desde las fuerzas del mercado y desde los procesos de democratización posteriores a las dictaduras vividas en distintos países de la región. Las reformas que traía consigo la Nueva Gestión Pública se legitimaron a partir de las propuestas de Bresser Pereira, desde su actuación en el Ministerio de Reforma del Estado del gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil y desde la presidencia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. El núcleo de su discurso estuvo en que la gran reforma pendiente era la que vivían ya los países desarrollados: la reforma gerencial. No se desconocía la existencia de burocracias patrimoniales pero eran caracterizadas como “buropatologías” en vías de extinción que no podían constituir el centro de las reformas (Prats, 2005b: 85)⁹⁰.

En la mayoría de países, señala Bernardo Kliksberg, se llevaron a cabo estrategias activas para reducir el Estado en tamaño y número de empleados, políticas aceleradas de privatización, desregulación y la eliminación de entidades existentes. En vez de hacer frente a los problemas de debilidad institucional de los Estados, las reformas se centraron en el cuestionamiento de su rol y de sus herramientas básicas. Todo esto estuvo acompañado por una prédica ideológica dirigida a devaluar la acción estatal,

⁹⁰ Las principales características de la Nueva Gestión Pública en la propuesta de Bresser Pereira son: (i) orientación del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (ii) control de resultados vía contratos de gestión, (iii) reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos, (iv) separación entre instancias formuladoras de políticas centralizadas, y unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de políticas, (v) distinción entre organismos ejecutivos que realizan actividades de autoridad exclusivas del Estado y servicios de provisión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, donde el poder del Estado no está involucrado, (vi) transferencia hacia empresas y organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de servicios públicos divisibles, (vii) mecanismos: de control social directo, de contrato de gestión donde se evalúen los resultados, y de formación de “cuasimercados” con competencia administrada, (viii) tercerización de actividades auxiliares y de apoyo (Prats, 2005: 85-86).

incluyendo el continuo descrédito del servidor público que era visto como un obstáculo para el desarrollo. Al final, la decepción y las promesas no cumplidas del “Estado mínimo” tuvieron como resultado la disminución de la confianza pública en el sistema democrático (2005: 310-311).

En lo que se refiere a la función pública, algunas medidas empleadas – tales como los incentivos para el retiro voluntario y la contratación externa de expertos – debilitaron las capacidades administrativas existentes. El ya mencionado descrédito hacia el servicio público, la posibilidad de recortes en el empleo, la utilización de criterios arbitrarios y la reducción del problema a cuestiones de ahorro presupuestal crearon un clima donde los “activos intangibles” – expectativas de hacer carrera, el orgullo por la labor, la lealtad a la organización y la noción de servicio a la comunidad – fueron seriamente dañados (*Ibid.*: 315-316).

Las reformas administrativas inspiradas en el modelo de la Nueva Gestión Pública se intentaron implementar de diversos modos e intensidades en los países de la región. En palabras de Prats:

Las grandes reformas que vivieron los Estados latinoamericanos tienen muy poco que ver con la Nueva Gestión Pública: la privatización, la creación de agencias reguladoras, el fuerte movimiento descentralizador, el achicamiento del Estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción han transformado los Estados, aunque es muy dudoso que hayan mejorado sus capacidades institucionales frente a los desafíos del desarrollo en globalización (2005b: 86).

Aunque se mejoraron las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que se hayan revertido de modo suficiente las tendencias patrimonialistas y clientelares de la cultura política latinoamericana. Para este autor, la clave para entender el fracaso de estas reformas está en la ausencia de una visión que considere la institucionalidad política – formal e informal – y las capacidades administrativas vigentes en cada contexto regional y nacional para adoptar este tipo de políticas. Junto a un conocimiento de las particularidades sociales, políticas y culturales de cada país, el papel determinante lo juegan las instituciones políticas que puedan incentivar cambios institucionales que lleven a nuevos equilibrios más equitativos y eficientes. La falta de desarrollo

institucional es uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas en tiempos de globalización (*Ibid.*: 51-52, 76-79, 94)⁹¹.

En América Latina, al igual que en otras latitudes donde se trató de implementar reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública, también se ha buscado superar los aspectos críticos del modelo “desde dentro” del mismo enfoque. Como lo señala Mayén Ugarte:

El enfoque de la reforma del Estado no debe apuntar a su desmantelamiento o repliegue, como ocurrió en los primeros años de los procesos de reforma estructural orientada al mercado, pero tampoco a la vuelta de un Estado intervencionista al punto que entorpezca el funcionamiento del mercado. De lo que se trata es de apuntar al fortalecimiento de sus capacidades de intervención para compensar los efectos regresivos de los mecanismos de mercado, y de sus funciones sociales, para sí poder combatir los problemas de pobreza y desigualdad (Ugarte, 2010: 103).

En otras palabras, las experiencias negativas y frustraciones tras los procesos de reforma derivados de la puesta en práctica del Consenso de Washington, han llevado a que se revalorice el rol del Estado como actor fundamental en la superación de los problemas estructurales que vive la región. Incluso se afirma que “el Estado está de regreso”, en el sentido de recuperar las capacidades que ha ido perdiendo y que han llegado a afectar su gobernabilidad, incluyendo su capacidad para “definir horizontes colectivos, inclusivos y predicables para todos los miembros de una sociedad, para acrecentar la cohesión social, y también para aumentar sus posibilidades económicas, financieras y regulatorias mediante reformas y pactos fiscales” (Adrianzén, 2010: 21).

Así, desde inicios del siglo XXI, según la información que proporcionan las encuestas del Latinobarómetro, las actitudes de los latinoamericanos hacia el Estado muestran cambios significativos. Junto a la desilusión por la economía de mercado en su incapacidad de resolver las grandes cuestiones sociales pendientes, aparecen renovadas expectativas frente al rol que deben jugar las políticas públicas estatales para ofrecer

⁹¹ Véanse, por ejemplo, los resultados del estudio empírico realizado por David Arellano-Gault acerca de la aplicación de las técnicas de la Nueva Gestión Pública durante el período 1995-1997 en la ciudad de México. Este autor señala que, en un contexto de ausencia de un sólido marco institucional de frenos y contrapesos (*checks and balances*), de condiciones poco transparentes para dar información pública y débiles estructuras para el control ciudadano sobre las burocracias; la promoción de agencias autónomas puede generar desorden, falta de coordinación y demasiada discrecionalidad que las alejan de la eficiencia y el servicio orientado al cliente. Sin información abierta acerca de los objetivos que persiguen las agencias, sin instituciones y valores sociales que regulen el proceso de reforma, y sin un marco institucional para la evaluación social de los resultados; la Nueva Gestión Pública se convierte una vez más en un instrumento para reformas de abajo-arriba (*top-down reforms*) que la sociedad no puede fácilmente controlar ni evaluar, o, a veces, ni entender (2000: 411).

soluciones a los problemas de pobreza, desempleo y desigualdad; así como demandas por mayores niveles de participación en la toma de decisiones y por la erradicación de la corrupción⁹².

El mandato social emergente se orienta en la dirección de un Estado activo, asociado a la sociedad civil, que catalice las actividades productivas empresariales, preocupado por los temas sociales, descentralizado, transparente, que rinda cuentas, sujeto al control social, dirigido eficientemente y sostenido por un servicio civil meritocrático y profesional (Kliksberg, 2005: 316-320). En un contexto de tensión social relacionada a la urgencia de los cambios necesarios para hacer frente a la pobreza y la exclusión social, estas nuevas demandas constituyen una oportunidad para la legitimidad de una nueva generación de reformas en el Estado, en las que se otorgue un rol central a las dimensiones de transparencia, rendición de cuentas y participación⁹³.

5.5. Modelos actuales de racionalidad administrativa: la perspectiva de la gobernanza

Como hemos señalado, las críticas a la Nueva Gestión Pública – principalmente aquellas dirigidas a sus versiones “eficientistas” – llevaron a algunos a replantear sus alcances sin salirse del marco mismo del enfoque. Otros optaron por proponer nuevos modelos basados en distintas premisas⁹⁴. Un modelo que ha cobrado relevancia internacional en los últimos años es el de *gobernanza*⁹⁵.

⁹² Por ejemplo, en la encuesta del Latinobarómetro del año 2008 y en las respuestas a cuáles eran los factores más importantes determinantes para confiar en las instituciones públicas, a nivel del conjunto de países latinoamericanos, las cuatro primeras respuestas fueron: si tratan a todos por igual (58% de los encuestados), si son fiscalizadas (31%), si cumplen sus promesas (28%), si admiten responsabilidad cuando se equivocan (24%) y si se brindan servicios de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos (24%) (2008: 45).

⁹³ En el marco de su apuesta por un “Estado inteligente”, Kliksberg propone siete áreas de reforma: (i) fortalecer políticas sociales, (ii) universalizar servicios públicos básicos, (iii) promover la producción, (iv) incrementar la capacidad regulatoria, (v) desarrollar transparencia y participación, (vi) establecer un servicio civil profesional, y (vii) estrategias renovadas de reformas involucrando a la sociedad (2005: 320-324).

⁹⁴ Podemos constatar el desarrollo de otros modelos que se postulan como alternativos al de la Nueva Gestión Pública en el ámbito académico. Es el caso del *New Public Service* que, tras identificar las insuficiencias del modelo burocrático y de la Nueva Gestión Pública, propone un modelo que enfatiza cómo los funcionarios públicos deben colaborar para que los ciudadanos articulen una noción compartida de interés público con relación a un marco de valores democráticos. Uno de sus lemas es “Servir, en vez de dirigir” (*Serving, rather than steering*) en clara contraposición a uno de los lemas de la Nueva Gestión Pública, “Dirigir, en vez de remar” (*Steering, rather than rowing*), difundido por David Osborne y Ted Gaebler en su influyente obra *Reinventing Government* de 1992. Respecto al *New Public Service*, puede verse Denhardt y Vinzant (2000). También es el caso del modelo de los *Public Values*, planteado por autores como Moore y Stoker, que otorga primacía a los valores que genera el servicio público en su

Este modelo de gobernanza emerge a mediados de los años noventa en el contexto europeo occidental, como una alternativa a los sistemas de gobierno tradicionales (estado-céntricos y basados en la jerarquía) y a las posturas que centran su atención en los mecanismos de mercado. A juicio de sus impulsores, se encuentra aún en proceso de construcción (Prats, 2005b: 146). El interés actual por la gobernanza surge como respuesta a los retos que plantea el proceso de globalización, la crisis fiscal que acompañó a los Estados de los países avanzados durante los ochenta y noventa, el giro ideológico mundial hacia una cultura política individualista, así como los entornos complejos, plurales y diversos que caracterizan a las sociedades actuales (Cerrillo, 2005: 11-13; Peters y Pierre, 2005b: 38ss.). En la actualidad es el enfoque que asumen organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Europea (como quedó expresado en el “Libro Blanco para la Gobernanza Europea” del año 2001).

¿Qué entender por *gobernanza*? Aquí conviene distinguir entre gobernación, gobernanza y gobernabilidad. Jan Kooiman – uno de los teóricos del modelo de gobernanza junto a Rod W. Rhodes, Renate Mayntz y Guy Peters – distingue conceptualmente *governing* (gobernación), *governance* (gobernanza) y *governability* (gobernabilidad). La *gobernación* se refiere a las acciones e intervenciones de actores políticos y sociales dirigidas a crear pautas de interacción más o menos estables y predecibles en un sistema sociopolítico, como puede ser la definición y realización de los intereses generales a través de políticas públicas. La *gobernanza* está constituida por las pautas, estructuras o reglas de juego específicas que emergen en un sistema sociopolítico como resultado de los esfuerzos de interacción de los actores intervinientes; se trata por tanto de *un modo* de gobernación. Por último, *gobernabilidad* es la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y capacidades de gobernación, así como de las estructuras de gobernanza existentes. Por tanto, la gobernabilidad como

relación con los ciudadanos, en particular confianza y legitimidad. Una síntesis de este planteamiento y una comparación con el modelo de Nueva Gestión Pública puede verse en O’ Flynn (2007).

⁹⁵ En este apartado seguiremos las formulaciones de Joan Prats (2005b) acerca de la gobernanza. Este autor, desde el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, es uno de los principales promotores de este modelo en el mundo hispanohablante.

resultado depende tanto de la estructura institucional que define la gobernanza como de los actores que intervienen en la gobernación (Kooiman citado en Prats, 2005b: 133-139)⁹⁶.

En el modelo de gobernanza, el punto de partida es que la eficacia y la legitimidad de la actuación pública se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil, considerando al ciudadano – no al cliente – como el referente último de todo el actuar público. Estado y sociedad no dejan de ser autónomos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para definir y realizar los intereses generales a través de las políticas públicas (Prats, 2005b: 130-131).

Más allá de ciertas similitudes en el nivel operativo de las reformas administrativas, “la gobernanza es esencialmente una teoría política – en la medida en que describe un cierto tipo de intercambio entre el Estado y la sociedad –, mientras que la NGP [Nueva Gestión Pública] es una teoría organizativa” (Peters y Pierre, 2005a: 132).

La gobernanza implica... una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno (Cerrillo, 2005:13).

Siguiendo a Prats, la gobernanza – como “modo de gobernación característico de nuestro tiempo” – implica la modulación y el reequilibrio de las anteriores formas; no pretende ser un paradigma universal y más bien “sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas” (2005b: 131). La gobernanza implica la implementación de cambios en las estructuras administrativas para hacerlas más flexibles, la formación de perfiles gerenciales competentes para la interacción (visión estratégica, gestión de conflictos y construcción

⁹⁶ Resulta interesante anotar que el Diccionario de la Lengua Española de la RAE incluyó en su 22ª edición (2001) una nueva definición de gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

de consensos), cambios en los instrumentos de gestión (paso del plan a la estrategia) y la afirmación de una óptica democrática con énfasis en el valor de la transparencia y la comunicación (*Ibid.*).

Este autor señala que la clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. En esta perspectiva no hay monopolio de los intereses generales por parte de los organismos gubernamentales y la legitimidad política pasa por la discusión acerca de los bienes públicos en la esfera pública⁹⁷. En sus palabras:

Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes... puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz... La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza (Prats, 2005b: 132-133).

Desde estos planteamientos, las reformas administrativas tienen como desafío la reestructuración de responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación según la integración y diferenciación de inquietudes e intereses de los actores. Esto implica exigencias de rediseño organizacional, de cambios en la estructura de personal, en procedimientos e instrumentos de gestión, así como exigencias de transparencia y responsabilización (*Ibid.*: 133).

A pesar de que se reconozca la necesidad de gobernanza en todos los ámbitos de la actuación administrativa, el principal problema que enfrenta es la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Una gobernanza es democrática sólo si el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional público se encuentran representados en el mismo. Los intereses sociales implicados han de tener oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción

⁹⁷ Estas ideas, así como las que recogemos párrafos más adelante, acercan a Prats al modelo normativo de “política deliberativa” propuesto por Jürgen Habermas (1999 [1996], 2005 [1992]). Aunque no lo haga de manera explícita, las referencias a la dimensión normativa de la gobernanza, a una “racionalidad procedimental” y a los mecanismos de deliberación (2005b: 140-141), ubicarían la propuesta de Prats sobre gobernanza en el marco de las propuestas de democracia deliberativa. Aquí puede anotarse un posible camino de investigación: la democracia deliberativa como fundamento del modelo de gobernanza.

decisional. Así, para Prats, la gobernanza supone un concepto “exigente” de democracia que enfatiza la deliberación y la participación:

Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos... Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana (2005b: 144).

De esta manera, el modelo de gobernanza no diluye el papel de las Administraciones públicas como un actor más en la estructura de gobernanza, más bien les reconoce un rol, unas formas organizativas y una responsabilidad especial según los principios democráticos del Estado de Derecho (*Ibid.*: 146). Los funcionarios públicos quedan legitimados para garantizar los derechos que posibilitan la participación libre en los espacios de deliberación, para facilitar los procesos de interacción entre actores y, si fuera necesario, impulsar procesos que se hayan estancado por el conflicto.

Como veremos en seguida, el rol de quienes ejercen función pública en un modelo de gobernanza resulta coherente con los planteamientos de una ética de la función pública basada en la idea del reconocimiento recíproco como personas consideradas como fines en sí mismas y como interlocutores válidos en contextos comunicativos. Además de ello, la proximidad de algunos de los supuestos e implicancias del modelo de gobernanza con los planteamientos de la ética del discurso en su versión habermasiana, nos lleva a preguntarnos de qué otros modos la tradición filosófica del reconocimiento recíproco podría enriquecer el enfoque de gobernanza, abriéndose así un posible camino a investigar.

5.6. Síntesis: contenidos normativos de una ética de la función pública

En los capítulos anteriores, al referirnos a la ética de la función pública en su relación a los procesos de prevención y persecución de la corrupción, así como en su relación con el potencial ético en las demandas de la sociedad civil, han ido apareciendo algunos criterios normativos que conforman la comprensión actual de una ética de la función pública. Ahora, tras presentar las transformaciones en el Estado, la Administración y la

función pública con ayuda de los modelos administrativos predominantes en distintos períodos de tiempo y con referencia a las regiones europeas y americanas, han aparecido algunas nociones y contenidos de carácter *prescriptivo* que expresan explícitamente modos en que la función pública debería ejercerse para alcanzar sus metas internas. Podemos constatar cómo la reflexión sobre el comportamiento de los empleados públicos y cuáles *deben ser* los parámetros éticos que definen un *buen funcionario* forma parte del mismo proceso de formación y desarrollo de la Administración Pública como parte del Estado moderno. Ciertos contenidos normativos de una ética de la función pública han estado presentes en cada momento de este proceso, aunque sea recién la década de los años setenta del siglo XX la que vea aparecer una *ética aplicada a la función pública* en sus manifestaciones conceptuales e implicancias organizativas.

En este acápite, incorporando las reflexiones y hallazgos de capítulos precedentes, haremos explícitos diversas orientaciones valorativas y normativas asociadas a los distintos modelos de racionalidad administrativa. Luego, a modo de balance de esta segunda parte de nuestro trabajo, proponemos una formulación general de contenidos para una ética aplicada a la función pública a la altura de los actuales retos del Estado y la gestión pública.

En primer lugar, haremos referencia al modelo burocrático de inspiración weberiana. Los rasgos que lo constituyen y el tipo de reformas administrativas que trae consigo nos permiten identificar algunos *valores* que dicho modelo encarna. En primer lugar, hemos de mencionar dos que ocupan, a nuestro criterio, una posición central: la *legalidad*, en tanto cumplimiento de la ley y las normas jurídicamente estatuidas, y la *imparcialidad*, como neutralidad frente a intereses particulares en el desempeño de las funciones. Ambos están íntimamente vinculados, en tanto que el principio de adhesión a la norma y al procedimiento puede asegurar el tratamiento uniforme y, por tanto, imparcial, a todos los ciudadanos. De modo coherente con estos valores centrales, también se enfatizan otros como los de *obediencia* a los superiores jerárquicos y el *profesionalismo* en el desempeño de las funciones.

Valores como los que acabamos de señalar están directamente asociados al ejercicio de la función pública y, en este sentido, podríamos denominarlos *valores burocráticos*. Sin embargo, es necesario también dar cuenta de las disposiciones personales que describen

al buen funcionario en el modelo burocrático. Nos referimos a los de *honestidad, diligencia, integridad, veracidad y prudencia*, que – como podemos ver – designan también virtudes o excelencias que han de forjarse quienes ejercen función pública, de ahí que podríamos denominarlas *virtudes burocráticas*. Como mencionamos en un momento previo, algunos planteamientos actuales de corte neoaristotélico dentro de la ética de la función pública intentan recuperar las potencialidades de ciertas virtudes en los contextos posburocráticos, como es el caso de la *prudencia*⁹⁸.

Las disfunciones y críticas al modelo burocrático (rigidez, formalismo, ineficiencia, incapacidad para adaptarse al cambio) nos permiten vislumbrar los aspectos que serán enfatizados en el modelo de Nueva Gestión Pública. Los elementos de una ética de la función pública en el marco de este modelo parten del debilitamiento de la ética asociada al modelo burocrático y correspondiente a los valores (ahora llamados) “tradicionales” de la Administración pública. Lo primero a constatar es el cambio de orientación que ocurre claramente en favor de los valores de *eficiencia y eficacia* en las organizaciones públicas. La legitimidad de las políticas públicas ya no se define por la búsqueda del interés público por parte de los políticos elegidos, sino por el costo-efectividad de los programas y servicios del gobierno (De Montricher, 2001: 124). Esta es la perspectiva de las reformas administrativas impulsadas por las corrientes más “gerencialistas” o “eficientistas” de la Nueva Gestión Pública.

Las críticas a estas versiones “duras” de la Nueva Gestión Pública inciden en que se sobredimensiona el peso de dichos valores, dejando en un segundo plano aquellos que legitiman al Estado democrático de Derecho. Lo que señalan estas críticas es que cuando tratamos asuntos públicos, en la esfera de los intereses generales, la eficiencia y la eficacia deben estar subordinadas a valores como los de equidad y justicia. En palabras de George Frederickson, mientras en el ámbito del mercado la pregunta es “¿Es esto eficiente?”, en el sector público es “¿Para quién es eficiente y para quién ineficiente?”. Según este autor, el mercado está diseñado para ser eficiente pero no para

⁹⁸ Por ejemplo, Kane y Patapan (2006) cuestionan cómo la Nueva Gestión Pública en su crítica a los valores del modelo burocrático deja sin lugar a la virtud de la prudencia. Estos autores retoman su significado original aristotélico y postulan la necesidad de su reintroducción en las dinámicas de reforma administrativa en tanto permite encontrar equilibrios entre discrecionalidad y control para evitar los abusos de una y otro.

ser justo [*fair*], mientras que un gobierno democrático por lo menos trata de ser justo y espera ser eficiente (1999: 317).

El predominio de las corrientes “eficientistas” de la Nueva Gestión Pública habría llevado al deterioro de los valores y virtudes tradicionales asociados al modelo burocrático. De ahí que desde mediados de los años noventa, como parte del debate académico y político sobre las reformas que venían implementándose, surja la preocupación por revitalizar los valores del servicio público. Así, Dawson y Dargie consideran que la constitución del Comité sobre Normas de Conducta en la Vida Pública en el Reino Unido (Comité Nolan) o la elaboración de códigos de conducta en las organizaciones públicas, son ejemplos de acciones gubernamentales dirigidas a contrarrestar la difundida preocupación pública respecto a la erosión de los valores del servicio público (2005: 40). En palabras del mismo Lord Nolan:

...la naturaleza del servicio público ha cambiado profundamente en los últimos años. [...] Tales cambios han sido realizados para incrementar la eficiencia. En el nuevo sistema el objetivo es la iniciativa y el servicio al cliente a bajo coste. Los cambios en este sentido han dado como resultado grandes mejoras. Sin embargo, la gran virtud del antiguo modelo, por muy ineficaz que fuese, era que los componentes de la organización conocían las reglas. Necesitamos asegurarnos que todos aquellos que componen las nuevas organizaciones conocen las reglas y que operan bajo las mismas normas éticas (Nolan, 1997: 29).

Por su parte, en 1996, un informe de la OCDE afirmaba lo siguiente: “los objetivos de las tres «E», economía, eficiencia y eficacia, continúan siendo importantes. Pero los países están dando claramente mayor prioridad a una cuarta «E»: la ética... A pesar de los cambios producidos en el sector público de los países de la OCDE, *o tal vez debido precisamente a ellos*, el comportamiento correcto y ético resulta aún más imprescindible” (1997a: 25, cursivas nuestras).

Como vemos, las críticas a las reformas y orientaciones del “gerencialismo” conllevan una serie de preocupaciones respecto a si estas inducen alguna forma de deterioro ético del servicio público, si las reformas al empleo público debilitan la identidad del servicio público de modo que se hagan más proclives conductas poco íntegras en el desempeño de funciones públicas. Para Francisco Longo (2004), no hay suficientes evidencias empíricas para responder afirmativamente tales cuestiones. Para este autor, lo importante no es si el *ethos* del servicio público del discurso burocrático haya sido

erosionado por el discurso gerencialista, sino que se trata de una oportunidad para reflexionar y discutir acerca de la reformulación y actualización de aquellos valores “burocráticos” así como de la pertinencia del énfasis en nuevos valores. En palabras de este autor,

[e]l combate de fondo se libra... entre diferentes concepciones acerca de la mejor forma de articular, en nuestros días, en un marco de ética pública, la protección y defensa de los principios de seguridad jurídica, por una parte, con los de eficacia, eficiencia y efectividad de la acción pública, por otra (2004: 8).

Desde la Nueva Gestión Pública, se ha criticado al modelo burocrático por no haber sido capaz de dirigir su atención a las nuevas y diversas demandas de los “administrados”, debido a que está diseñado para garantizar la regularidad procedimental a través de la repetición y estandarización. Por ello, la Nueva Gestión Pública otorga un papel importante al valor de la *orientación al cliente*, un valor central en la gestión empresarial (Mendoza, 2000: 321, 327). El cliente no es alguien sobre el que se ejerza autoridad sino, por el contrario, alguien a quien se sirve. El giro en la noción permite que el *servicio público* se redefina como *servicio al público*, donde cada “cliente” puede transmitir su visión de la prestación que recibe, de su utilidad y preferencias.

A pesar de la novedad de este tipo de formulaciones, la noción de cliente no puede escaparse de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra, la vinculación del servicio con fines colectivos más amplios se diluye. La noción de cliente supone intereses particulares y fragmentados involucrados sólo mediante el consumo, dejando de lado cualquier identificación con valores colectivos de la comunidad política (Olías de Lima, 2001: 27-28; García, 2001a: 306-307). Según Olías de Lima, los últimos desarrollos de la Nueva Gestión Pública buscarían superar esta visión individualista subrayando los aspectos cívicos y de igualdad de derechos propios de la ciudadanía; convertir a los clientes en ciudadanos en clientes significa también dotarlos de relevancia y de poderes el sobre los servicios que recibe (la perspectiva del *empowerment*) (2001: 17-18).

Un problema ético importante que plantean las reformas inspiradas por la Nueva Gestión Pública es el referido a la tensión entre discrecionalidad y responsabilidad en la actuación de los funcionarios públicos, particularmente en quienes ejercen funciones

directivas. Si el nuevo escenario supone una Administración pública más centrada en las demandas ciudadanas y en los resultados de la acción pública que en los procedimientos, resultan necesarios mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión, coherentes con las medidas de descentralización y desconcentración que se proponen. Como vimos, esto implica el aumento de los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los funcionarios y empleados, lo que indica – a su vez – la necesidad de una mayor responsabilidad por los resultados de dichas decisiones ante el poder político y los ciudadanos, en contextos de mayor visibilidad y posibilidad de escrutinio en el espacio de la opinión pública.

Una situación como la descrita plantea la necesidad de asegurar al máximo las condiciones de publicidad y de contar con mecanismos de responsabilidad y control para que los procesos de implementación de políticas y de prestación de servicios sirvan de manera efectiva a los intereses de la ciudadanía, empezando por los de aquellos a quienes van dirigidos. En estas ideas podemos hallar una de las razones dan lugar a las actuales exigencias éticas por *responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas* en la gestión de lo público⁹⁹, así como uno de los impulsos a la promoción de instrumentos para la ética de la función pública (códigos, normas sobre comportamientos éticos, comisiones, etc.). Como se ha visto, estas exigencias éticas surgen también desde los planteamientos del modelo de gobernanza.

Los crecientes niveles de responsabilidad no sólo tienen que ver con el cumplimiento de tareas y el hacer frente a los mecanismos de control existentes, sino también con el proceso de decisiones y las consideraciones de las consecuencias de las acciones

⁹⁹ Respecto al concepto de *rendición de cuentas* (como mejor traducción del término inglés *accountability*), hacemos nuestra la definición de Andreas Schedler: la rendición de cuentas hace referencia, por un lado, a la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (la dimensión de *answerability*); por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (la dimensión de *enforcement*) (2004: 12). Según este autor, “«A» rinde cuentas a «B» cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (*Ibid.*: 20). Así, la rendición de cuentas abarca las dimensiones de información, justificación y sanción, las que pueden presentarse con intensidades y énfasis variados. Schedler enfatiza que “[l]a idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. En este sentido, la rendición de cuentas presupone el ejercicio de poder. Lejos de abrigar utopías que sueñen con la desaparición del poder, la rendición de cuentas política entra de lleno al mundo del poder. Las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se vaya «por la libre». Tratan de circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo –pero no eliminarlo, suprimirlo, abolirlo–. A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (2004: 24).

públicas. En el caso particular de quienes ejercen funciones directivas como “gerentes públicos”, partiendo de su inevitable implicación en los procesos de producción e implementación de políticas públicas, se ponen de relieve las capacidades técnicas directivas necesarias para que puedan asumir este rol. Pero también los valores que definen al *directivo emprendedor* (Oliás de Lima, 2001: 26), entre los que destacan la *iniciativa* y la *cooperación*. Desde este tipo de reflexiones, la ética de la función pública actual hace suyos los temas vinculados al *liderazgo ético* en las organizaciones públicas y la necesidad de conjugar las dimensiones técnicas con las dimensiones éticas en el ejercicio de las funciones directivas.

En cualquier caso, se trate de gerentes públicos o no, contextos marcados por mayor discrecionalidad y flexibilidad hacen necesario ofrecer al conjunto de funcionarios públicos una comprensión más elaborada de las dimensiones éticas referidas a las consecuencias de sus actos y omisiones (Kane y Patapan, 2006: 717). De esta manera, cobra gran relevancia una de las dimensiones de la ética aplicada a la función pública que señalábamos en el segundo capítulo, la de ser una ética de la *responsabilidad convencida* o de la *convicción responsable* (Cortina, 2003: 29; Román, 2001: 242), que afirma los principios y valores democráticos de una ética cívica y los modula a las distintas situaciones que afrontan quienes ejercen funciones públicas considerando las consecuencias de sus actos y a todos quienes son afectados por su acción.

Como hemos señalado, dentro del movimiento de Nueva Gestión Pública, encontramos posturas que no enfatizan únicamente la dimensión “eficientista” de las reformas administrativas. Una perspectiva interesante para nuestros propósitos es la que enfatiza la necesidad de cambiar la *cultura organizativa*. La idea central es que cualquier reforma de las Administraciones, para tener éxito, debe prestar atención al cambio cultural en el nivel del *ethos* organizativo que la nueva gestión requiere, dado que “los valores éticos y morales son... los que justifican lo que la gente hace en la organización y los que nos permiten entender su comportamiento” (Román, 2001: 229, 234). Desde este planteamiento, la ética de la función pública constituye el corazón de la cultura organizativa pública, por ello “la obligación ética de los funcionarios públicos puede desempeñar una importante función de control de los márgenes de discrecionalidad con los que se toman decisiones en las Administraciones públicas”, lo que requiere que los valores con los que se juzgan esas decisiones sean previamente discutidos y

consensuados por quienes las toman, en un proceso de cambio de cultura organizativa (*Ibid.*: 239, 248).

En esta línea, las posturas más flexibles y conciliadoras en el modelo de Nueva Gestión Pública enfatizan la necesidad de combinar lo mejor del paradigma burocrático con las ventajas de dicho modelo; no se trataría de desmontar la Administración burocrática sino de “acomodar algunos de sus valores a un modelo de gestión más eficaz presidido por una cultura de servicio más que por una cultura de procedimiento” (Román, 2001: 231-232). Como mencionamos, estas posturas toman distancia de los primeros planteamientos del modelo y reclaman no perder vista la legitimidad democrática que supone el ejercicio eficiente y eficaz de la función pública. En palabras de Román, lo que la Nueva Gestión Pública debe reclamar son

personas que, conscientes de su margen para tomar decisiones que afectan a la colectividad, sean responsables de acciones que, en definitiva, están encaminadas a conseguir el bien público. Personas que, convencidas de su importancia en el mecanismo democrático que asegura la consecución de un Estado social y de derecho se empapen del *ethos* democrático... y entiendan que mejorar la gestión de los servicios públicos es, en definitiva, mejorar nuestra democracia (*Ibid.*: 241).

Posturas como ésta son afines a los aspectos éticos de la función pública que se enfatizan desde el actual modelo de gobernanza. En este modelo se afirman tanto la *autonomía* y *responsabilidad* del agente público en el marco de la interdependencia que ha de mantener respecto a los actores sociales y políticos y desde la cual debe aprender a adaptarse a los cambios. En este modelo se enfatiza una *eficiencia* que, a diferencia de la planteada por la Nueva Gestión Pública, busca la coordinación entre organizaciones que actúan de manera formalmente autónoma pero que funcionalmente son interdependientes y representan en su conjunto los intereses ciudadanos. Finalmente, la consideración del ciudadano-cliente se entiende desde su responsabilidad en la gestión de los cambios, de ahí que la *participación* directa de los ciudadanos en los procesos se convierte en la vía principal de control de responsabilidades e implica involucrarse en el diagnóstico de los problemas y en el diseño de las soluciones (García, 2001: 311).

Desde el modelo de gobernanza, enfatizando el trabajo en redes y contextos de deliberación, se trata de asegurar que los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan (Cerrillo, 2005: 19). Es desde esta perspectiva que el Libro Blanco de la Gobernanza Europea plantea cinco

principios de *buena gobernanza* referidos en general a las relaciones entre actores políticos y al funcionamiento institucional, es decir, no son exclusivos de los actores públicos. Estos principios son: *participación* en las redes en las que se toman decisiones públicas, *transparencia*, *rendición de cuentas*, *eficacia* y *coherencia* a nivel de objetivos y políticas. Con ayuda del análisis de Agustí Cerrillo, describamos brevemente cada uno de estos principios (2005: 19-23).

En primer lugar, el principio de *participación* se refiere a que todos los actores que sostengan intereses, recursos o visiones deberían poderse incorporar en las redes de actores públicos y privados que comparten la responsabilidad de definir políticas y proveer servicios, según las reglas y pautas que se establezcan. Luego, el principio de *transparencia*, principalmente en la representación de intereses, a fin de incrementar la legitimidad de las Administraciones y de potenciar la participación activa de los ciudadanos. Vinculado al anterior, el principio de *rendición de cuentas* (*accountability*), privilegiando la llamada rendición de cuentas “horizontal”, es decir, aquella que engloba los mecanismos públicos creados por el Estado para supervisar la propia ineficiencia y posibles abusos. En cuarto lugar, el principio de *eficacia*, referido a la consecución de los resultados que, en opinión de Cerrillo, implica la actuación eficiente y económica. Finalmente, el principio de *coherencia*, que nos habla de la coordinación entre las acciones de diversos actores en distintos sectores, lo que supone un liderazgo político para garantizar un enfoque coherente en un sistema complejo.

Hasta aquí, el análisis de distintas ideas con evidente carga ética que surgen desde los distintos modelos o paradigmas de racionalidad administrativa. Ahora, trataremos de desarrollar un balance y síntesis final de esta tercera parte de nuestra tesis doctoral.

Hemos señalado que, si bien la ética aplicada a la función pública aparecía en escena en la década de los años setenta, es recién en la década de los noventa cuando la preocupación por los problemas éticos en la Administración adquiere una dimensión internacional. A nuestro juicio, esta preocupación surge como respuesta a las consecuencias negativas de los planteamientos “eficientistas” de la Nueva Gestión Pública que se extienden en diversas regiones durante aquellos años. Nos referimos al predominio de una lógica instrumental e individualista, justificada desde teorías económicas del agente racional, centrada en los mecanismos de mercado y el

consiguiente deterioro de las dimensiones éticas y políticas que legitiman la acción estatal y el ejercicio de la función pública.

Frente a la pérdida de valor de la noción de intereses generales, al cuestionamiento de la legitimidad del Estado para regular los flujos de la vida económica y garantizar el ejercicio de derechos, a la erosión del sentido del servicio al ciudadano en los funcionarios públicos y al debilitamiento de la función pública profesional; se crea la necesidad de reafirmar el sentido y valor de estas dimensiones institucionales sobre las que se fundamenta el Estado democrático de Derecho. Esto no quiere decir volver atrás en el modelo y dejar de lado las dimensiones que la Nueva Gestión Pública trajo en positivo. Valores como la eficiencia y la eficacia se hacen imprescindibles para la buena implementación de políticas públicas y la provisión de servicios, sólo que han de estar supeditados a los criterios de equidad, justicia y respeto a las libertades que garantiza el marco constitucional democrático. De ahí que modelos como el de la gobernanza se articule como una superación de los modelos anteriores, asumiendo sus potencialidades y negatividades.

Creemos que uno de los retos actuales de la ética aplicada de la función pública es *integrar* todos aquellos elementos de la reflexión ética que los distintos modelos de reforma administrativa han destacado y que constituyen la modulación específica de los fundamentos de una ética cívica en el ámbito de la función pública, considerando el bien interno que le da sentido -el servicio al ciudadano- y el marco deontológico expresado en el valor de la dignidad de la persona, el respeto de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades. En este sentido, es necesario articular aquellos valores y normas que las experiencias de reforma administrativa han mostrado como contenidos imprescindibles para definir una ética de la función pública a la altura de nuestros tiempos. En esta perspectiva, compartimos la visión de Manuel Villoria cuando afirma que “el reto de la ética administrativa es conseguir conjugar, en un sistema integrado, los valores democráticos y los instrumentales, de forma que ni la reflexión ética se convierta en un ejercicio abstracto y sin aplicabilidad, ni se pierda en la fugacidad de los resultados inmediatos sin sustento moral” (2007b: 137). En el mismo sentido se pronuncia Francisco Longo, cuando señala que la gestión pública afronta el reto de construir “un nuevo discurso de integridad” a través de un nuevo “equilibrio de valores” que integre exigencias pasadas y actuales (2004: 15).

En esta línea, luego del análisis efectuado, proponemos un conjunto de normas o máximas para una ética de la función pública. Se trata de normas específicas, agrupadas en cuatro ámbitos de significado, en las que podemos identificar algunos valores centrales que pueden especificarse de acuerdo al ámbito específico o nivel de actuación de los funcionarios.

A nuestro juicio, toda persona que ejerza funciones públicas está llamada a:

- a) Orientar sus acciones hacia la garantía, promoción y respeto de los *derechos fundamentales* reconocidos por la Constitución del Estado correspondiente y de los *derechos humanos* reconocidos por las normas internacionales ratificadas por el mismo, lo que implica respetar la *legalidad* en el marco constitucional democrático correspondiente.
- b) Ejercer funciones con *imparcialidad*, sostenida por criterios de equidad y justicia, en la consideración de todos los ciudadanos como iguales en el acceso a oportunidades, tanto en la elaboración de normas y reglamentos e implementación de políticas públicas como en la provisión de servicios en los distintos niveles de gobierno. Se trata de una imparcialidad preocupada por la *equidad* y también sensible al *respeto por la diferencia*, sobre todo de personas y grupos no hegemónicos y/o marginados por razones económicas, de género, orientación sexual, “raza” o etnicidad, lengua, ideología política o religión. En el plano institucional, la imparcialidad se traduce en la necesidad de políticas y marcos de acción que aseguren la *independencia* de los funcionarios públicos frente a criterios enfrentados al interés general, principalmente los que provienen del poder económico y del clientelismo político y que, como vimos, son uno de los focos para la generación de las prácticas corruptas más perniciosas. A nivel interpersonal, cobra gran importancia el desarrollo de actitudes de *no discriminación* hacia los ciudadanos, particularmente hacia aquellos que forman parte de grupos como los ya señalados.
- c) Buscar el logro de *eficiencia* (logro de los objetivos con costos mínimos) y *eficacia* (logro de los resultados, adecuando medios a fines) en la gestión de recursos y provisión de servicios, como condiciones para conseguir

efectividad, es decir, la capacidad de servir a los ciudadanos de manera equitativa. En el ámbito de los recursos humanos, el logro de eficiencia y eficacia trae consigo la necesidad de una preparación y desempeño profesionales que incluyan capacidades técnicas de planeamiento y planificación.

- d) Promover una *rendición de cuentas* que tenga como preocupación central la incorporación del ciudadano al quehacer de la gestión pública. Así, adquieren pleno sentido todas las propuestas que busquen potenciar la *transparencia* en la información y comunicación desde el Estado hacia el ciudadano, la *responsabilización* de los funcionarios por las acciones que lleven a cabo (que supone la capacidad de autonomía del que ejerce función pública) y la *participación* de los ciudadanos en el diseño, gestión y evaluación de aquellas normas y políticas que les afectan (que supone la capacidad de autonomía del ciudadano).

Al final de la primera parte de nuestro trabajo, a partir del enfoque de ética aplicada como hermenéutica crítica de las actividades humanas, identificamos un conjunto de elementos que constituyen los contenidos normativos de una ética de la función pública. En ese momento, hicimos referencia a las *metas* que le dan sentido y legitimidad a la función pública, a los *valores* que se pretenden alcanzar en esta actividad, a las *virtudes* que deben cultivar los funcionarios públicos, a ciertas *normas éticas específicas* por las que ha de orientarse nuestra ética para alcanzar tales metas y, finalmente, al *fundamento filosófico* para tales normas específicas. Como vimos, estos elementos constituyen una serie de tareas que una ética de la función pública está llamada a realizar.

Luego de haber explorado las instancias donde actualmente se desarrollan prácticas y discursos relativos a una ética de la función pública, es posible dar cuenta de algunas de estas tareas y ofrecer un resumen de los contenidos que constituyen una ética aplicada de la función pública.

**Cuadro N° 1. Contenidos normativos para una ética de la función pública
(resumen)**

ELEMENTO	CONTENIDO
META QUE LE DA SENTIDO Y LEGITIMIDAD A LA FUNCIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • El bien interno de esta actividad social es el <i>servicio a los ciudadanos</i> • El ejercicio de la función pública en un Estado democrático tiene sentido si se orienta a garantizar, proteger y promover los derechos de los ciudadanos
NORMAS ÉTICAS ESPECÍFICAS PARA ALCANZAR LA META	<ul style="list-style-type: none"> • Quien ejerza funciones públicas deberá orientar sus acciones hacia la garantía, promoción y respeto de los derechos ciudadanos • Quien ejerza funciones públicas deberá actuar con imparcialidad, desde criterios de equidad y respeto por las diferencias, sobre todo de personas y grupos en situación de marginación y exclusión • Quien ejerza funciones públicas deberá buscar el logro de eficiencia y eficacia en la gestión de recursos y provisión de servicios • Quien ejerza funciones públicas deberá promover la rendición de cuentas, esto es, acciones transparentes, responsabilidad ante Estado y ciudadanos, promoción de la participación de los ciudadanos
VALORES	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Imparcialidad • Autonomía - responsabilidad • Respeto activo hacia el ciudadano • Diálogo • Profesionalismo • Eficiencia – eficacia
VIRTUDES	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad • Veracidad • Prudencia

Fuente: elaboración propia

Estas normas, valores y virtudes específicas constituyen una propuesta de contenidos para una ética aplicada a la función pública, surgidos de un ejercicio interpretativo de las razones que llevan a considerar actual y vigente esta ética aplicada. No obstante, como hemos podido constatar en el análisis de las formas de comprender la corrupción y en la implementación de reformas administrativas, es fundamental tomar en cuenta el marco de contexto en el que cualquier propuesta busca realizarse. Esta propuesta general requiere ser comprendida e interpretada en los términos que les permita tener

sentido y aplicabilidad en cada contexto regional y nacional, atendiendo especialmente las perspectivas socioculturales. Como hemos visto en las formas de comprender la lucha contra la corrupción y la implementación de reformas administrativas, no basta con la aplicación acrítica de ideas surgidas en distintas condiciones y circunstancias. Cualquier propuesta de reforma o cualquier mecanismo de promoción de ética en la función pública deben partir del *contexto institucional* y las *capacidades administrativas* realmente existentes así como de un conocimiento suficiente de la *cultura política* presente en cada realidad regional y nacional. En el contexto latinoamericano, por ejemplo, la coexistencia de formas patrimonialistas, burocráticas y postburocráticas en las relaciones que establecen entre sí los gobiernos, las Administraciones y los ciudadanos son el punto de partida para desarrollar cualquier mecanismo de intervención a nivel organizacional.

PARTE III: LA CONSTRUCCIÓN FILOSÓFICA DEL RECONOCIMIENTO

Al inicio de nuestra investigación, decíamos que una ética de la función pública requiere desarrollar, como parte de sus tareas, un fundamento filosófico de las normas y valores específicos que constituyen el contenido de esta ética aplicada. En el capítulo anterior, tras un recorrido por las instancias en las que actualmente se desarrolla la ética de la función pública, hemos identificado una propuesta de contenidos normativos para esta ética aplicada. Ahora bien, ¿desde qué planteamientos filosóficos podemos dar razones para afirmar, por ejemplo, el valor de la legalidad en la actuación de los funcionarios o para justificar la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas? No se trata de desconocer el lugar que ocupan las explicaciones e interpretaciones basadas en argumentos administrativos, jurídicos o políticos, pues toda ética aplicada necesita articularse de forma interdisciplinaria. Sin embargo, creemos que estas perspectivas pueden extender o profundizar sus alcances por medio de la reflexión y esclarecimiento filosófico.

Asimismo, respecto a la tarea de fundamentación filosófica de las normas específicas identificadas, contamos -desde ya- con una fundamentación general, aquella propia de una ética aplicada como hermenéutica crítica de las actividades sociales, aquella que da razón de la moral cívica de las sociedades moralmente pluralistas y que está constituida por un marco de principios éticos que constituyen el marco deontológico de toda actividad social. En esta tercera parte, hemos de situar dicha fundamentación general al interior del paradigma del *reconocimiento recíproco*, especificando sus alcances por medio de la identificación de un conjunto de dimensiones que, a nuestro juicio, integran la comprensión contemporánea de este paradigma.

El propósito de esta tercera parte será, entonces, mostrar algunos momentos del proceso de construcción filosófica del paradigma de reconocimiento recíproco, como parte de una tradición que llega a nuestros días apremiada por algunas cuestiones del debate ético contemporáneo como, por ejemplo, el reconocimiento de identidades de grupos históricamente marginados o la pertinencia de diseñar políticas públicas que atiendan a criterios basados tanto en la igualdad de los ciudadanos como en la valoración de sus

diferencias, en tanto personas y grupos con distintas identidades. En un primer momento, en el capítulo sexto, planteamos un conjunto de reflexiones generales sobre los vínculos entre identidad y reconocimiento, acompañados por los aportes de Charles Taylor. En el capítulo séptimo, nos ocupamos del surgimiento del paradigma del *reconocimiento recíproco*, delineando –en un primer momento, a modo de contraste– los rasgos centrales del paradigma de la *autoconservación* de inspiración hobbesiana. A continuación, presentamos la primera articulación del paradigma del reconocimiento recíproco en los planteamientos de G.W.F. Hegel, referencia ineludible para identificar, en el capítulo octavo, algunos aportes contemporáneos significativos para la comprensión de dicho paradigma. Al respecto, por tratarse de la propuesta más desarrollada y sistemática sobre el tema, le otorgamos un espacio importante a la teoría del reconocimiento de Axel Honneth, desde la cual trazamos los vínculos con las ideas de otros pensadores. Nos interesa, en particular, señalar los aportes de Paul Ricoeur, quien muestra distintos caminos de aproximación filosófica al concepto de reconocimiento, incluyendo el camino seguido por Honneth y marcando una propia ruta interpretativa. Luego, dedicaremos nuestra atención a los aportes de Karl-Otto Apel y Jürgen Habermas desde la ética del discurso y con relación al reconocimiento recíproco como interlocutores válidos. Los planteamientos de Apel y Habermas resultan especialmente importantes por ser parte de la fundamentación general de la perspectiva de ética aplicada que hemos asumido en nuestra investigación. En la línea de Apel y Habermas, pero desde una perspectiva ampliada y diferenciada, nos interesa presentar la propuesta de reconocimiento cordial de Adela Cortina, enmarcada en el contexto de su ética de la razón cordial o compasiva. Al final de este recorrido, presentamos una síntesis de aquellas dimensiones del reconocimiento recíproco que consideramos ineludibles para una comprensión del concepto, síntesis que nos permitirá, en la cuarta y última parte de nuestro trabajo, relacionar estas dimensiones con las tareas y contenidos de ética aplicada a la función pública ya esbozados en capítulos anteriores.

Capítulo 6

Identidad y reconocimiento

En el ámbito del debate político y filosófico, la última década del siglo XX vio surgir lo que podríamos denominar una *revitalización* del concepto de reconocimiento, es decir, una “vuelta a la vida” o “re-dinamización” de una categoría con tradición y antecedentes en el pensamiento filosófico occidental. En un primer plano, un conjunto heterogéneo de reivindicaciones políticas provenientes de grupos sociales y culturales diversos reclaman “reconocimiento” por parte de los Estados y las comunidades políticas a los que pertenecen. Ya sea se trate de afirmar cierta autonomía por parte de grupos nacionalistas, demandar por derechos territoriales o políticas lingüísticas a favor de grupos subordinados, exigir políticas diferenciadas y, al mismo tiempo, no discriminatorias en materia de religión, étnia, género y orientación sexual; aparecen reivindicaciones que, siendo muy distintas entre sí en los propósitos que persiguen y el resultado político que logran, exigen obtener *reconocimiento*. En un segundo plano, no son pocos los que desde los predios de la teoría social o la filosofía práctica encuentran en la categoría hegeliana de reconocimiento un potencial suficiente para conceptualizar este tipo de reivindicaciones políticas y debatir sobre la nueva centralidad que adquiere este concepto como parte de nuestras evaluaciones acerca de lo que consideramos una sociedad justa o una vida buena. Ya sea se trate de los debates referidos al “multiculturalismo” o a la ciudadanía intercultural en Estados con democracia liberal, a la fundamentación teórica de un feminismo crítico o la comprensión del trasfondo moral de los conflictos sociales y la reivindicaciones políticas de minorías sociales y grupos “subalternos”; aparecen planteamientos que intentan dar cuenta de estos diversos problemas teniendo como apoyo conceptual relevante la categoría de *reconocimiento*. Ambos planos no van en paralelo y, en ocasiones, los movimientos sociales y políticos se ven retroalimentados por el discurso teórico, y viceversa; en una nueva expresión de la compleja relación entre teoría y *praxis*.

La apelación al reconocimiento en los discursos teórico-prácticos de los últimos veinte años nos lleva a preguntarnos por los contextos y circunstancias desde los cuales los distintos actores y autores plantean sus preocupaciones. En el caso de la filosofía política, a juicio de Axel Honneth, a partir de finales de los años ochenta del siglo

pasado se fue dando un cambio gradual en las orientaciones normativas predominantes. Del énfasis en la necesidad de eliminar las desigualdades sociales y económicas que no contaban con una justificación razonable, se pasa a acentuar la prevención de la humillación o del menosprecio. Las categorías centrales ya no son las de “distribución equitativa” o la “igualdad de bienes”, sino las de “dignidad” y “respeto”; lo que Nancy Fraser describe como una transición de la idea de *distribución* a la idea de *reconocimiento* (Fraser, 2006). La tesis de Honneth es que ha cambiado la sensibilidad moral, que los distintos movimientos sociales han favorecido una conciencia del valor político de las experiencias de menosprecio y que, por tanto, el reconocimiento de la dignidad de las personas o grupos se entiende como un elemento esencial del concepto actual de justicia (Honneth, 2010a: 9-12).

Por su parte, Miguel Giusti indica que no es que antes no se tuviera noticia de la importancia del concepto de reconocimiento, ni que no haya habido estudios sobre el mismo en el marco de la tradición filosófica del idealismo alemán en la cual aparece. Más bien, a juicio de este autor, la filosofía moral contemporánea volcó su atención hacia el reconocimiento al no haber encontrado conceptualizaciones adecuadas a cuestiones centrales de la experiencia moral actual. De ahí que se vuelva la mirada a autores o conceptos del pasado con la esperanza de encontrar motivos que permitan enriquecer la discusión y evaluar posibles soluciones a las controversias. En otras palabras, la amplitud de la difusión de este concepto en la filosofía práctica significa que con él se ha logrado identificar dimensiones del problema moral desatendidas en debates anteriores (Giusti, 2008a: 182; 2011: 193).

Tomemos, pues, como punto de partida, la actual importancia político-moral del concepto de reconocimiento, a tal punto que no es extraño hablar de reconocimiento no solo como concepto sino también como *paradigma*, es decir, como un modo general de comprender y tratar de explicar ciertos fenómenos que se nos aparecen como problemáticos; un modelo que, siendo lo suficientemente abierto para atender nuevas situaciones, puede justificarse como el más adecuado respecto a otros modelos y que,

por tanto, resulta atractivo para las personas interesadas en entender y resolver tales problemas¹⁰⁰.

Honneth considera que el reconocimiento ha tenido un papel “esencial” dentro de la filosofía práctica. Este autor menciona a la ética antigua y la idea de que una persona solo puede llevar una vida buena si sus acciones son valoradas socialmente en la *polis*; también la idea de la filosofía escocesa de la moral respecto a que el reconocimiento o reproche público constituye un mecanismo social que estimula al individuo a lograr virtudes deseables; o el concepto kantiano de respeto como principio moral que contiene la esencia del imperativo categórico de tratar a las personas como fines en sí mismas. Sin embargo, apunta el autor, “ningún autor clásico, con la gran excepción de Hegel... hizo del principio del reconocimiento como tal el fundamento de una ética;... este concepto permanecía siempre a la sombra de otras determinaciones que se consideraban más fundamentales” (2009c: 310-311)¹⁰¹. De ahí que sea necesario abordar el concepto en el pensamiento de Hegel, pero yendo más allá de los estudios filológicos y abriendo nuevas pistas de interpretación respecto a las cuestiones identitarias y culturales del nuevo contexto de finales del siglo XX e inicios del XXI (Giusti, 2011: 193).

¹⁰⁰ En este modo de entender un *paradigma*, hacemos eco de los ya clásicos planteamientos de Thomas Kuhn en *La estructura de las revoluciones científicas* (2006 [1962]). Ver especialmente los capítulos 2 y 3.

¹⁰¹ Respecto a otros pensadores que habrían contribuido a la historia del concepto de reconocimiento sin que la categoría o el concepto hayan sido centrales en sus propias teorías, Charles Taylor sostiene que fue Rousseau quien ofreció un marco de ideas que posibilitó la actual comprensión de la relación entre identidad y reconocimiento (Taylor, 2001: 57), aspecto también anotado por Honneth (1997: 27, nota 19) y desarrollado por Hurtado (2010). Por su parte, Paul Ricoeur, en su obra *Caminos del reconocimiento. Tres estudios* (2005), con el propósito de dar coherencia a los distintos significados del término reconocimiento en el uso filosófico, amplía significativamente el abanico de autores anteriores a Hegel que incorporaron dimensiones del concepto al interior de sus propuestas. Así, en el primer momento del “reconocimiento como identificación”, resultan relevantes las ideas de Descartes y Kant; en el segundo momento del “reconocimiento de sí” recoge los aportes de san Agustín y Locke. El tercer momento es propiamente el del “reconocimiento mutuo”, aquel que Hegel inaugura en sus escritos en Jena. Desde otra perspectiva y otras preocupaciones, Francis Fukuyama señala en *El fin de la Historia y el último hombre* (1992) que la primera descripción del deseo de reconocimiento se encontraría en *La República* de Platón, cuando se hace referencia a la inclinación del ser humano a buscar el respeto y valor de sí mismo, deseo que surge de aquella parte del alma denominada *thymos*. Este deseo de reconocimiento, reinterpretado por Fukuyama desde la lectura que de Hegel hace Alexandre Kojève, es considerado como el “más profundo y arraigado anhelo humano” y, por consiguiente, motor de la historia. En la medida que la democracia liberal moderna y sus principios de libertad e igualdad se expanden a la mayor parte de la humanidad, se tiende a satisfacer este deseo humano por reconocimiento, lo que lleva a este autor a considerar la idea del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992, especialmente caps. 19 y 31). Sea como fuere, el concepto de reconocimiento llega a Hegel por medio de la recepción que hace este de los planteamientos de Fichte (1762-1814), en el marco del idealismo alemán. Sobre esta recepción y cómo Fichte habría tenido una importancia decisiva en la concepción hegeliana del reconocimiento, más que la que le diera el mismo Hegel, así como Habermas y Honneth posteriormente, véase Rendón (2010).

Este último camino es el que habrían seguido dos autores conocedores de la obra hegeliana quienes, en paralelo, marcaron hitos significativos en el resurgimiento conceptual del reconocimiento en la filosofía moral y política. Se trata de Axel Honneth y Charles Taylor, a través de sus respectivos textos *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales (Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte)* y *La política del reconocimiento (The politics of recognition)*, ambos publicados por primera vez en 1992. Según Giusti, ambos textos tienen en común el hecho de haber identificado –en el contexto de los debates sobre universalismo moral– ciertos patrones de exclusión y discriminación asociados a la identidad de los individuos como miembros de una cultura o colectivo, patrones que servían de motivación para su reivindicación (*Ibid.*). Para este autor, más allá de las divergencias en sus motivaciones académicas y en el modo de conceptualizar el reconocimiento, Honneth y Taylor coincidieron en abordar la cuestión del reconocimiento junto a la cuestión de la identidad, siguiendo “una genuina intuición hegeliana” (Giusti, 2008a: 184).

Es por ello que en nuestra exposición ofrecemos, en primer lugar, algunos alcances sobre el vínculo entre reconocimiento e identidad, tanto a nivel individual como social, asunto en el que es pertinente presentar algunos planteamientos de Charles Taylor.

6.1. La relación entre identidad y reconocimiento. El aporte de Charles Taylor

En una primera aproximación, “identidad” hace referencia a la comprensión que hace una persona de quién es y cuáles son las características fundamentales que le definen como ser humano (Taylor, 2001: 43). Esta noción básica, desde ya, nos informa del carácter *personal* de la identidad, nos estamos refiriendo a personas susceptibles de ser comprendidas de modo individual y particular. Se trata de una comprensión *moderna* de la identidad individual, de una interpretación que surgió a fines del siglo XVIII, en la que aparece “una identidad *individualizada*, que es particularmente mía y que yo descubro en mí mismo” (*Ibid.*: 47). Para este autor, el concepto de identidad surge junto con el ideal de “ser fiel a mí mismo”, al particular modo de ser de cada persona, de ahí que considere esta forma de entender la identidad como un “ideal de autenticidad”. Desde esta perspectiva, estar en contacto interiormente con nuestros sentimientos adopta una significación moral, ya que es algo que tenemos que alcanzar si queremos ser fiel y plenamente seres humanos. Según Taylor, quienes más habrían contribuido a

producir este cambio en el modo de entender la identidad y su relación con la idea de reconocimiento son Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y Johann Gottfried von Herder (1744-1803). El primero en tanto presenta la cuestión de la moral como la atención que le prestamos a una voz de la naturaleza que surge en nuestro interior, en el contacto íntimo con uno mismo; la salvación moral del individuo dependerá de la recuperación de un auténtico contacto consigo mismo. Por su parte, Herder desarrolla la idea de que cada persona tiene un modo original de ser humano; cada persona es llamada a vivir su vida de una manera y no para imitar la vida de ningún otro, lo que requiere ser fiel a mí mismo (Taylor, 2001: 48-49).

En esta idea moderna de la *propia y particular* identidad personal, no es que se trate de ser fiel a lo que uno ya es, como un horizonte que ya está previamente fijado, sin opción a la propia creación o a las influencias externas a la persona. Tampoco se trata de la mera creatividad, donde no hay nada a partir de lo cual pueda construirse la individualidad. Según Kwame Anthony Appiah, una noción intermedia razonable es que la identidad ha de construirse por cada uno en respuesta a aquello que está más allá de uno mismo y de las propias elecciones; es una “autoconstrucción... vista como una respuesta creativa a nuestras capacidades y circunstancias” (2007: 51). Concordamos con una perspectiva así, pues resulta sugerente al contemplar, por un lado, la dimensión de la original y propia construcción de la identidad personal, en la que cobra especial relevancia el valor de la autonomía; y, por otro lado, el contexto, condiciones y capacidades que brindan los materiales desde los cuales la persona puede elaborar, en interrelación con los demás, dicha identidad.

Vamos a destacar tres argumentos en los planteamientos de Taylor que nos ayudarán a comprender la moderna relación entre identidad y reconocimiento. En primer lugar, la idea de que la identidad personal (*selfhood*) se vincula a la idea del bien. El autor desarrolla esta cuestión en los primeros capítulos de *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna* (*Sources of the self. The making of the modern identity*) a través de un diálogo crítico con distintas concepciones de la filosofía moral contemporánea, las que, a su juicio, tienden “a centrarse en lo que es correcto hacer en vez de lo que es bueno ser, en definir el contenido de la obligación en vez de la naturaleza de la vida buena”, sin dejar espacio conceptual para la noción del bien (2006: 19).

El punto de partida es la constatación de cómo en el razonamiento práctico y en nuestras reacciones e intuiciones morales hacemos referencias implícitas a un trasfondo moral que las respalda y expresa “pretensiones de ontología moral”, trasfondo que denomina “marcos referenciales”. Estos marcos son “distinciones cualitativas” de lo que consideramos incomparablemente mejor, de ahí que también Taylor los denomine “valoraciones fuertes”¹⁰². Algunos ejemplos de marcos referenciales en la perspectiva moral occidental moderna son: la ética del honor y la fama, la idea del dominio de la razón sobre el deseo, la comprensión de la vida mejor como transformación de la voluntad, la admiración del poder expresivo y creador, la búsqueda de la justicia.

Cuando hablamos de identidad, es frecuente hacernos la pregunta en la forma de “¿Quién soy yo?”. Y su respuesta, arguye Taylor, no necesariamente es la de un nombre y una genealogía.

Lo que responde a esa pregunta es entender lo que es sumamente importante para nosotros. Saber quién soy es como conocer dónde me encuentro. Mi identidad se define por los compromisos e identificaciones que proporcionan el marco u horizonte dentro del cual yo intento determinar, caso a caso, lo que es bueno, valioso, lo que se debe hacer, lo que apruebo o a lo que me opongo. En otras palabras, es el horizonte dentro del cual puedo adoptar una postura (*Ibid.*: 52).

Así, saber quiénes somos es estar orientado en el espacio moral. Este espacio moral se esboza mediante nuestros marcos de referencia, dentro de los cuales las cosas tienen sentido para nosotros, en virtud de las distinciones cualitativas que incorpora. Dicha orientación moral fundamental es esencial para ser interlocutor humano, capaz de responder por sí mismo. Por tanto, lo que soy como un yo, mi identidad, está esencialmente definido por la manera en que las cosas son significativas para mí. En otras palabras,

sólo puedo definir mi identidad contra el trasfondo de aquellas cosas que tienen importancia... Sólo si existo en un mundo en el que la historia, o las exigencias de la naturaleza, o las necesidades de mi prójimo humano, o los deberes del ciudadano, o la llamada de Dios, o alguna otra cosa de este tenor *tiene una importancia* que es crucial, puedo yo definir una identidad para mí mismo que no sea trivial (Taylor, 1994: 76)

¹⁰² A nuestro criterio, el uso de la noción de “ontología moral”, en los planteamientos de Taylor, puede resultar forzado. La existencia de “marcos referenciales” o “valoraciones fuertes” en la descripción de nuestros horizontes morales no necesariamente lleva a alguna ontología o comprensión definida del ser moral.

Según Taylor, en suma, es imposible sostenernos sin una cierta orientación a lo que tenemos como bien, “somos” el lugar donde nos situamos respecto a ese bien. “Sólo somos yos en la medida en que nos movemos en un cierto espacio de interrogantes, mientras buscamos y encontramos una orientación al bien” (2006: 62)¹⁰³.

Un segundo argumento que queremos destacar en los planteamientos de Taylor es que la identidad, que cobra sentido con relación al marco de bienes en el que se ubica, requiere una articulación de dichos bienes y cómo se relacionan con la propia trayectoria vital. Por ello, solo podemos acceder a tal identidad si atendemos a una narración. Se trata de la *dimensión narrativa de la identidad*. Al respecto, el autor señala que el lenguaje articula para nosotros las cuestiones del bien, aunque no sea posible articular totalmente lo que damos por supuesto al utilizar dicho lenguaje. Podemos tratar de acrecentar nuestra comprensión de lo que va implícito en nuestros lenguajes valorativos y morales, pero la articulación nunca será completa. Un lenguaje clarifica a otro que, a su vez, puede embrollarlo más y así sucesivamente. Sin embargo, lo que no puede negarse es que este lenguaje sólo existe y se mantiene en una comunidad lingüística, el yo siempre se describe con referencia a quienes lo rodean. La pregunta de “¿quién soy yo?” encuentra su sentido original en el intercambio de hablantes. El yo sólo existe dentro de una “urdimbre de interlocución” en la que estamos “incrustados”. Por lo tanto, una completa definición de identidad incluye tanto su posición en las cuestiones morales como una referencia a una comunidad definidora. Al respecto, la cultura moderna ha desarrollado concepciones del individualismo que

¹⁰³ A partir de estas reflexiones sobre identidad y bien, Taylor formula una crítica importante a las que denomina “teorías de la acción obligatoria”, de las que forman parte, en general, las perspectivas kantianas y utilitaristas. Según el autor, estas teorías comparten una concepción procedimental (no sustantiva) de la ética, siendo la idea moderna de libertad el motivo principal de estas justificaciones procedimentales. Para los utilitaristas, la racionalidad es la maximización del cálculo; para los kantianos, el procedimiento definitivo de la razón práctica es la universalización. Estas teorías, sostiene Taylor, al dejar de darle prioridad a las cuestiones sustantivas referidas a los bienes, no permiten que se comprendan aquellas valoraciones que rodean las convicciones que tenemos para actuar de una manera o de otra. Cuando se examinan los motivos de estas teorías de la acción obligatoria, “parece que están motivadas por los más altos ideales morales, como son la libertad, el altruismo y el universalismo. Ideales que se cuentan entre las aspiraciones morales centrales en la cultura moderna, que son sus hiperbienes distintivos. Y sin embargo, a lo que conducen esos ideales en estas teorías es a la negación de todos estos bienes. Caen en una extraña contradicción pragmática por la que los mismos bienes que les mueven, les empujan a negar y desnaturalizar esos mismos bienes” (Taylor, 2006: 134). Para Taylor, lo bueno es siempre fundamental para lo justo. No porque ofrezca una “razón básica” sino porque lo bueno es lo que, en su articulación, otorga significado a las reglas que definen lo justo. Como veremos más adelante, este tipo de consideraciones críticas respecto a las éticas procedimentales son semejantes a las que llevan a Adela Cortina a incorporar las valoraciones que conforman nuestra vida moral en su propuesta de una ética de la razón cordial.

presentan a la persona humana, al menos potencialmente, ensimismada, declarando su independencia de la urdimbre de interlocución que originalmente la formó, o por lo menos neutralizándola (*Ibid.*: 62-64). En palabras de Taylor,

para encontrar un mínimo de sentido a nuestras vidas, para tener una identidad, necesitamos una orientación al bien, lo que significa una cierta percepción de discriminación cualitativa, de lo inconmensurablemente superior... dicha percepción del bien ha de ir entrelazada en la comprensión que tengo de mi vida como una historia que va desplegándose. Pero esto es manifestar otra condición básica para poder entendernos: hemos de asir nuestras vidas en una narrativa (*Ibid.*: 79).

Dar sentido a mi acción actual, cuando se trata de la cuestión de mi lugar con relación al bien, requiere una comprensión narrativa de mi vida. Por un lado, una percepción de lo que he llegado a ser. Por otro, proyectando mi vida hacia delante en una futura narración, avalando la dirección que llevo o dándole una nueva, la vida como “búsqueda”. Estas consideraciones van en contra de la concepción de la identidad personal como una identidad del yo que otorga preeminencia a la conciencia de sí mismo, el yo como objeto signifiante para sí mismo. Según Taylor, los “yos” no son objetos neutros ni puntuales, sólo existen a través de ciertas inquietudes constitutivas que rozan la naturaleza del bien por el cual me oriento. En síntesis, “puesto que no cabe más que orientarnos al bien y, al hacerlo, determinar nuestro sitio en relación a ello y, por consiguiente, determinar la dirección de nuestras vidas, inevitablemente hemos de entender nuestras vidas en forma de narrativa»” (*Ibid.*: 85)¹⁰⁴.

Finalmente, el tercer argumento de Taylor que nos interesa considerar ya empezó a esbozarse líneas arriba y es el que afirma que la identidad humana se crea y constituye *dialógicamente*. Como veremos enseguida, en este argumento es donde aparece con claridad el vínculo entre identidad y reconocimiento. La idea central es que “nos convertimos en agentes humanos plenos, capaces de comprendernos nosotros mismos, y por ello de definir una identidad por medio de nuestra adquisición de ricos lenguajes de expresión humana” (Taylor, 1994: 68)¹⁰⁵. Lo importante es que nadie adquiere por sí mismo los lenguajes necesarios para una autodefinición, necesitamos entrar en una relación de intercambio con otros, particularmente con quienes George Herbert Mead

¹⁰⁴ En este argumento referido a la dimensión narrativa de la identidad, Taylor hace referencias a ideas propuestas por Martín Heidegger, Alasdair MacIntyre y Paul Ricoeur.

¹⁰⁵ “Lenguaje” es utilizado en su más amplio sentido, indica Taylor, abarcando todos los medios de expresión por los que nos definimos a nosotros mismos (1994: 68).

llamó los “otros significativos”. En este sentido, “la génesis de la mente humana es... no «monológica», y no constituye algo que cada cual logre por sí mismo, sino que es dialógica” (*Ibid.*: 68-69). Esto no ocurre únicamente en la génesis, nuestra identidad queda definida siempre en diálogo, a veces en lucha, con las identidades que nuestros otros significativos quieren reconocer en nosotros, a lo largo de nuestras vidas (*Ibid.*: 71).

Si en la modernidad la identidad personal se entiende como particularmente propia y cada uno ha de descubrirla en sí mismo, ahora queda claro que ese “descubrimiento” de la propia identidad no significa que el yo la elabore aisladamente, monológicamente (Taylor, 2001: 55). Lo que puedo llamar “mi identidad” es “negociada” en un diálogo con otros, la propia identidad depende de modo fundamental de mi relación dialógica con los demás. En las sociedades premodernas, marcadas por jerarquías sociales predefinidas, el reconocimiento general estaba integrado en la identidad socialmente derivada, el reconocimiento no era problemático (*Ibid.*: 56). En el momento en que surge la necesidad de definirnos a nosotros mismos en términos propios y originales, *puede* surgir una distancia entre lo que pretendemos ser y lo que los demás puedan estar dispuestos a considerarnos. En este espacio dialógico aparece el reconocimiento, en tanto que es exigido, pero susceptible de ser rechazado (Taylor, 1996: 13). Así, con la modernidad se tematiza la relación entre identidad y reconocimiento, al punto que se hace comprensible una tesis actual universalmente difundida: que nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento, por ausencia del mismo o por la proyección de un falso reconocimiento. Como señala Taylor, en un pasaje frecuentemente citado,

[e]l falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser falso, deformado y reducido... [E]l falso reconocimiento no sólo muestra una falta de respeto debido. Puede infligir una herida dolorosa, que causa a sus víctimas un mutilador odio a sí mismas. El reconocimiento debido no sólo es una cortesía que debemos a los demás: es una necesidad humana vital (Taylor, 2001: 44).

En la actualidad, sostiene Taylor, la valoración del reconocimiento con relación a la identidad queda formulada en dos niveles. En un *plano personal e íntimo*, podemos comprender que una identidad original necesita ser y de hecho es vulnerable al reconocimiento que le otorgan, o no, los otros significantes. En un *plano social y público*, si la identidad se construye en un diálogo abierto y no por un “guión” social

predefinido, adquiere importancia lo que el autor denomina una “política de reconocimiento igualitario” de corte universalista, aquella que afirma la igualdad de las personas en dignidad o como ciudadanos (2001: 58).

Si nos centramos en el plano social y público, continúa Taylor, encontramos dos formas en las que puede interpretarse esta “política del reconocimiento igualitario” y que pueden entrar en conflicto. Por un lado, la “política de la dignidad igualitaria”, que exige un igual respeto a todas las personas. Por otro lado, derivada de la anterior, la “política de la diferencia”, que exige reconocer el valor de la identidad de cada individuo o grupo en su especificidad y, por tanto, un tratamiento diferenciado (*Ibid.*: 59-61). En el primer caso, las personas o grupos demandan reconocimiento como *iguales*; en el segundo, reconocimiento como *diferentes*¹⁰⁶. Ahora bien, ¿qué lugar ocupan o pueden ocupar este tipo de políticas en sociedades con democracia liberal? ¿Qué rol ha de asumir el Estado en sociedades donde existen individuos y grupos que demandan no solo ser “igualados” sino también “diferenciados” en derechos y obligaciones?

Antes de profundizar en el sentido de estas preguntas, vamos a detenernos un momento en la comprensión de la identidad en su dimensión social, cuando a un grupo de personas se le adscribe una identidad y/o cuando este grupo reivindica una identidad compartida como miembros de una colectividad.

6.2 Identidades sociales y reconocimiento

Con relación a nuestra identidad individual, vamos a distinguir dos dimensiones. La primera se describe en términos de nuestra peculiar particularidad; la segunda en términos de los rasgos de identidad que compartimos con otros, cuando se crean

¹⁰⁶ En este punto, Seyla Benhabib sostiene que las significaciones individuales y colectivas del reconocimiento no necesariamente van de la mano. Que si bien hay una analogía entre los procesos distorsionados del reconocimiento a nivel individual y aquellos que afectan a grupos constituidos alrededor de una identidad (ambas pueden entenderse como ausencia o falso reconocimiento), las reivindicaciones de los movimientos colectivos por la afirmación de los derechos grupales pueden entrar en conflicto con las reivindicaciones individuales de autonomía. Por ejemplo, la autora señala el caso de las metas de los movimientos nacionalistas que con frecuencia se contradicen con las metas de los movimientos de mujeres. En síntesis, Benhabib considera “teóricamente erróneo y políticamente peligroso equiparar la búsqueda de una persona para expresar su identidad única con la política de la identidad y de la diferencia. El error teórico proviene de la homología entre reivindicaciones individuales y colectivas, facilitadas por las ambigüedades del término *reconocimiento*. A nivel político, dicha postura es peligrosa porque subordina la autonomía moral a los movimientos por la identidad colectiva” (2006a: 101).

identidades compartidas. Appiah se refiere a la primera como la *dimensión personal* de nuestra identidad individual, la que se atiene a nuestro modo peculiar de ser y a la segunda como la *dimensión colectiva* de esta misma identidad individual, la que se refiere al contexto social en el que estamos insertos y en el que se invocan capacidades e historias que están fuera de nuestro control. Es en esta dimensión colectiva-compartida de la individualidad en el que tiene sentido hablar de *identidades sociales*, en las que no solo se destaca el hecho de ser compartidas con otros involucrados, sino que “se constituyen, en parte, mediante concepciones socialmente transmitidas que indican cuál es el comportamiento apropiado para una persona que tiene esa identidad” (Appiah, 2007: 54). Este es el tipo de identidades que precisamente son invocadas por grupos y movimientos sociales que demandan inclusión y reconocimiento en sociedades de orientación liberal, de ahí la importancia de comprender mejor en qué consisten y cómo se estructuran.

¿Qué decir acerca de las identidades sociales? Lo primero es afirmar que estas identidades sociales se relacionan con nuestro sentido de pertenencia a variados grupos o “clases” de personas. Una persona pertenece simultáneamente a diversas colectividades definidas, por ejemplo, por nuestra condición de ciudadanía, lugar de origen, residencia, sexo, género, clase social, lengua, grupo étnico, religión, filiación política, profesión, empleo, hábitos alimentarios, intereses deportivos, gustos musicales, etcétera. Como se puede apreciar, no necesariamente se trata de colectividades organizadas o con objetivos explícitos, sin embargo, cada una de ellas nos confiere una identidad particular, aunque ciertamente, no única. Se trata de una *pluralidad de identidades sociales* que precisa ser afirmada junto a la posibilidad de elegir la importancia que cada una de ellas tiene para nuestras vidas¹⁰⁷.

Para construir las identidades sociales, en los planteamientos de Appiah, recurrimos a las categorías o “clases” de persona que la sociedad de la que formamos parte pone a

¹⁰⁷ Este es uno de los argumentos centrales de Amartya Sen en *Identidad y violencia. La ilusión del destino* (2008). Este autor señala la necesidad de reconocer tanto la pluralidad de nuestras identidades sociales así como la importancia del razonamiento y la posibilidad de elegir, dentro de ciertas restricciones, la importancia que tienen tales identidades en nuestra vida. Si alguna de esas afiliaciones particulares llega a ser considerada como única, se configura una “ilusión” que puede llevar incluso a ejercer violencia contra aquellos que no comparten esa supuesta única identidad. Como señala Sen, “la ilusión de una identidad única es mucho más disgregadora que el universo de clasificaciones plurales y diversas que caracterizan el mundo en el que en realidad vivimos” (2008: 41).

nuestra disposición. Son como “libretos” o “repertorios” que las personas pueden usar para dar forma narrativa a sus proyectos y contar sus historias de vida. En este sentido, “parte de la función de nuestras identidades colectivas –de todo el repertorio que una sociedad pone a disposición de sus miembros– es estructurar posibles narraciones del yo individual” (2007: 56). Asimismo, respecto a la relación entre identidad y bien, se puede afirmar que las identidades sociales pueden constituir una fuente de valor, una más entre otras, pues al adoptar una identidad contamos con “patrones” que ayudan a pensar sobre la propia vida y los bienes que más valen para nosotros; una identidad compartida puede hacer que para mí ciertos actos o logros tengan un valor que de otra manera no tendrían. En otras palabras, los proyectos de una persona pueden configurarse a partir de sus identidades sociales “y que, si bien no se trata de una obligación moral, es al menos algo permisible desde el punto de vista moral” (*Ibid.*: 58-59; 115).

Appiah propone tres elementos que definen una estructura general para las identidades sociales¹⁰⁸. Una identidad colectiva requiere, en primer lugar, la existencia de una *concepción social* sobre quiénes y cómo son los que forman parte del grupo, es decir, un conjunto de términos en el discurso público utilizados para designar a los portadores de la identidad, de manera que algunas personas sean reconocidas como miembros del grupo. Vamos a considerar el ejemplo general que nos ofrece el autor, al hablar de un grupo denominado “L”. Este primer elemento supone un conocimiento recíproco de la existencia de los términos y un cierto grado de consenso respecto a cómo identificar a quienes deberían ser identificados como “L”. No es necesaria una concepción uniforme ni precisa de qué significa ser parte de “L”, es suficiente que existan y estén disponibles ciertas “etiquetas” sociales. Un segundo elemento es la internalización de esas etiquetas como parte de la identidad individual de algunos de los que portan la etiqueta, lo que Appiah denomina el proceso de *identificación como* miembro de “L”. Esto conlleva, a menudo, una importancia ética y moral, dado que al identificarnos como parte de dicho grupo podemos configurar nuestros pensamientos y acciones de acuerdo a esa identidad. Esta identificación se caracteriza por contar con una “fuerte” dimensión narrativa, lo que quiere decir que mi identidad permite que la historia de mi vida se corresponda con

¹⁰⁸ Esta estructura de las identidades sociales es desarrollada en *La ética de la identidad* (2007: pp. 117-122), sin embargo, el mismo Appiah anota que ofreció por primera vez esta descripción en *Color conscious: the political morality of race* (1998), escrito junto a Amy Gutmann.

determinados patrones o con historias más abarcadoras (como las historias de un “pueblo”, tradición religiosa, grupo étnico, etcétera). Finalmente, un tercer elemento de una identidad social es la existencia de patrones de conducta referidos a los “L”, es decir, conductas de un “trato como” miembro de “L”¹⁰⁹. En síntesis,

[c]uando una clasificación de personas como L se asocia a una *concepción social* de los L, y algunas personas *se identifican* como L y son a veces *tratadas como* L, tenemos un paradigma de identidad social que es importante para la vida ética y política. Su importancia para la vida ética... radica en el papel que desempeña en la identificación, en la configuración y en la evaluación de la propia vida, a la vez que su posible importancia política radica en el papel que desempeña en el trato que prodigan los demás a los portadores de esa identidad, dado que ese trato ayudará a determinar sus éxitos y sus fracasos en el transcurso de la vida (*Ibid.*: 121)

Esta descripción que Appiah propone nos ayuda a comprender la dimensión social de la identidad individual, expresada en las denominadas *identidades sociales*. Ahora vuelve a aparecer una pregunta esbozada líneas arriba acerca de la relación entre identidad y reconocimiento, solo que ahora en clave social y política: ¿cómo se relacionan estas identidades sociales con la cuestión del reconocimiento en el ámbito público y político?

Las identidades sociales, en tanto compartidas por un determinado grupo de personas, pueden generar formas de movilización social, ser reivindicadas políticamente en la esfera pública y exigir demandas por reconocimiento, ya sea a través de lo que Taylor denomina “políticas de dignidad igualitaria” (reconocimiento como *iguales*) o de “políticas de la diferencia” (reconocimiento como *diferentes*)¹¹⁰. Estas consideraciones solo adquieren sentido en el contexto de sociedades que han problematizado las cuestiones referidas a la igualdad y la diferencia de quienes las conforman. Por ello la pertinencia de preguntarnos por el lugar de ambos tipos de políticas en sociedades con democracia liberal y por el rol que cumple o debería cumplir el Estado ante las demandas por igualdad y diferencia.

¹⁰⁹ Appiah indica que cuando actualmente se habla de identidad, el tipo de trato “como” se refiere a alguna forma de discriminación inadmisibles (historias de discriminación de género, por orientación sexual, étnica, racial, etcétera). Sin embargo, no todo trato “como” es negativo o moralmente problemático. Existen patrones de acción del tipo “tratar como” no asociados a formas de discriminación e incluso positivos desde un punto de vista moral. Appiah menciona el ejemplo de muchos actos de benevolencia supererogatoria que suponen tratar a algunas personas como “prójimo L”, la generosidad es, a menudo, una forma de “trato como” (2007: 120-121).

¹¹⁰ La necesidad de desarrollar “políticas de la diferencia” en las sociedades democráticas liberales es un planteamiento desarrollado por Iris Marion Young en su ya clásico texto *La justicia y la política de la diferencia* de 1990 (Young, 2000).

Las “políticas de dignidad igualitaria”, para seguir con la terminología de Taylor, parecen no ser especialmente problemáticas en las sociedades liberales, en tanto adquieren su razón de ser en la afirmación de las iguales libertades individuales, sobre todo las civiles y políticas. Sin embargo, las “políticas de la diferencia” surgen en un medio controvertido donde predominan los debates en torno a su justificación y, más aún, a su aplicación en sociedades concretas. Esto porque la apuesta de la sociedad liberal, en palabras de Appiah, ha sido procurar que las instituciones públicas, particularmente el Estado, trate a sus miembros sólo como individuos, sin favorecer o desfavorecer ninguna identidad en particular, para no crear ventajas o desventajas particulares que limiten o invadan la libertad del individuo para configurar su propia vida. Sin embargo, al interior mismo de este tipo de sociedades, también se justifican posturas que afirman que el Estado debe reconocer esas identidades particulares, porque sin ellas los individuos carecerían de lo que necesitan para hacer una vida (*Ibid.*: 122-123).

A nuestro juicio, en esta controversia surgen preguntas como las siguientes: ¿Qué postura deben asumir las instituciones públicas respecto a las demandas por tratos diferenciados de grupos identitarios? ¿Qué rol le corresponde al Estado respecto a las diferentes identidades sociales? ¿Debe mantenerse al margen de ellas de modo neutral? ¿Debe favorecer a algunas identidades bajo ciertas justificaciones y condiciones? No pretendemos construir un conjunto de argumentaciones a favor de una u otra postura con relación a esta compleja materia. Queremos, más bien, limitarnos a apuntar algunas ideas sobre qué significa que un Estado reconozca (o no) identidades sociales particulares.

Una de las formas ideales de Estado liberal corresponde a un liberalismo fuertemente comprometido con los derechos individuales. Se trata de un Estado rigurosamente neutral, “ciego a las diferencias”, que no se compromete con ningún tipo de metas colectivas, culturales o religiosas, salvo las de la libertad personal, el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos (Walzer, 2001: 139)¹¹¹. Por tanto, se hace un Estado “intolerante con la diferencia” al no dar cabida a aquello a lo que aspiran los miembros

¹¹¹ Es el denominado “Liberalismo 1” por Michael Walzer en su conocido comentario a *La política del reconocimiento* de Taylor (Walzer, 2001).

de las distintas sociedades (Taylor, 2001: 90)¹¹². Amy Gutmann plantea esta cuestión a modo de preguntas:

¿Pueden representarse como iguales los ciudadanos con diversa identidad, si las instituciones públicas no reconocen a ésta en su particularidad sino tan sólo nuestros intereses más universalmente compartidos en las libertades civiles y políticas, en el ingreso, la salubridad y la educación?... ¿En qué sentido importa *públicamente* nuestra identidad como hombres y mujeres, como afroamericanos, asiáticoamericanos o aborígenes americanos, como cristianos, judíos o musulmanes, como canadienses de habla inglesa o francesa? (Gutmann, 2001: 14)

Así, puede tratarse de un Estado que apuesta por el reconocimiento igualitario en materia de ejercicio de derechos civiles y políticos, e incluso uno que favorece la igualdad en el ejercicio de derechos sociales y económicos. Sin embargo, aún así, puede tratarse de un Estado que muestra un limitado reconocimiento a las diferentes identidades.

En el extremo opuesto de esta caracterización ideal, podríamos imaginarnos un Estado liberal que tiene como orientación prioritaria la preservación de los grupos identitarios. Appiah describe un Estado así cuando se refiere al enfoque del *pluralismo duro*: un Estado entendido como una federación de grupos de identidad, a cada uno de los cuales debe concederse un alto grado de autonomía y en el que los grupos de identidad “tienen todos los derechos y todas las protecciones de que disfrutaban los ciudadanos y, por tanto, es preciso satisfacer sus condiciones sin reparar demasiado en la manera en que ello afecta a los ciudadanos” (2007: 127). Así como en el ideal de Estado liberal esbozado más arriba mostraba una limitada capacidad de incorporar políticas diferenciadas con relación a grupos de identidad; aquí el riesgo está en la eventual subordinación de la autonomía y libertades individuales a las metas colectivas que puedan establecer los grupos identitarios.

Entre estos extremos, no son pocos los esfuerzos que enfrentan el desafío de conceptualizar y proponer criterios para diseñar formas de Estado e instituciones que

¹¹² El conocimiento y la experiencia personal de Charles Taylor como parte de posturas favorables a la afirmación del nacionalismo quebequés permite comprender su postura filosófica política, defendiendo un tipo de liberalismo que Walzer denominó “Liberalismo 2”, uno en el que “puede organizarse en torno de una definición de vida buena sin que esto se considere como una actitud despreciativa hacia quienes no comparten en lo personal esta definición. Donde la naturaleza del bien [como el caso de la *supervivencia* de la cultura francófona en Canadá] requiere que éste se busque en común, ésta es la razón por la que debe ser asunto de la política pública” (Taylor, 2001: 88).

apuesten por el valor de la libertad y autonomía individuales y, simultáneamente, ofrezcan un espacio y reconocimiento a las diferencias de carácter identitario. Hasta aquí hemos mencionado los planteamientos de Charles Taylor (“políticas de reconocimiento”), pero podrían añadirse las –entre sí– distintas posturas de Iris M. Young (“ciudadanías diferenciadas”), Will Kymlicka (“liberalismo multicultural”) o Seyla Benhabib (“diálogo cultural complejo”); posturas que se preocupan en equilibrar la autonomía de los grupos y la autonomía personal en los espacios públicos democráticos.

Con relación a estos temas, no queremos dejar de mencionar un aspecto que se relaciona directamente con los contenidos de una ética de la función pública. Es la cuestión de la imparcialidad y neutralidad del Estado. Si tomamos en cuenta propuestas como las mencionadas, ¿hay espacio para la neutralidad en el Estado respecto a las identidades particulares? ¿Cómo entender, finalmente, que el Estado deba conducirse de modo neutral frente a determinadas posturas asociadas a alguna reivindicación identitaria? Desde posturas como las mencionadas en el párrafo anterior, podemos encontrar una primera respuesta que cuestiona cualquier posibilidad de neutralidad en la acción del Estado. Es el caso de Kymlicka, que niega la posibilidad de entender la neutralidad en el ámbito estatal:

...[a]llá donde existen lenguas oficiales, fronteras políticas y división de poderes resulta inevitable [para un Estado] apoyar a una u otra cultura societal, o bien decidir qué grupos formarán la mayoría en las unidades políticas que controlan las decisiones que afectan a la cultura, como las decisiones que afectan a la lengua, la educación y la inmigración (1996: 160)¹¹³.

Desde este punto de vista, a nivel de los *efectos* de las acciones y políticas como Estado, no es posible que este sea neutral. Sin embargo, podría argumentarse que es posible entender una neutralidad no en los *efectos* sino en las *justificaciones* del Estado, es decir, en los fundamentos de sus acciones. El Estado, al actuar, producirá efectos no neutrales, pero puede aspirar a asegurar de que tales actos no estén justificados por razones particulares. Appiah critica esta postura argumentando que, por ejemplo, una

¹¹³ Kymlicka define cultura *societal* como un tipo de cultura asociada al proceso de modernización y que puede entenderse como una cultura común amplia: es “una cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Estas culturas tienden a concentrarse territorialmente, y se basan en una lengua compartida” (1996: 112). Para una crítica del concepto de *cultura societal*, véase Benhabib (2006a: 112ss.).

ley puede tener apariencia neutral (en sus fundamentos y en su justificación) pero ser discriminatoria en sus motivos y en sus efectos. Nuevamente, surge la pregunta: ¿es posible concebir alguna forma de neutralidad en la acción del Estado? La respuesta de Appiah es positiva. Considera que sí es posible rescatar parte la idea de neutralidad respecto a las identidades: haciendo que los actos del Estado evidencien igual respeto hacia las personas de identidades sociales diversas. Es lo que denomina el ideal de *neutralidad entendida como igual respeto*, “según el cual los actos del Estado no deben redundar en desventaja para nadie en virtud de su identidad” (2007: 152)¹¹⁴.

La mención a estos reconocidos autores (Taylor, Kymlicka, Young, Benhabib, Appiah) ha de entenderse como una muestra del tipo de preocupaciones por las cuestiones identitarias en su relación con los espacios públicos, preocupaciones que se “globalizan” y multiplican en distintas latitudes. Ya sea se tenga como referente cercano el fenómeno de las nuevas oleadas de inmigración o la integración de las minorías étnicas y religiosas (Europa) o las tensiones históricas no resueltas respecto a la población indígena o afrodescendiente (Latinoamérica); encontramos diversos planteamientos que indagan por fórmulas conceptuales y políticas que buscan incorporar las mencionadas cuestiones identitarias en el contexto de Estados con democracia liberal. En el mundo hispanohablante, es el caso del conjunto de preocupaciones referidas a la “perspectiva intercultural”, las “ciudadanías interculturales” o el “diálogo intercultural”; preocupaciones que se expresan en las ideas de autores como Adela Cortina y su “liberalismo radical intercultural” (2010: 68), Rafael Fornet-Betancourt y su “filosofía intercultural”, así como los planteamientos sobre interculturalidad y ciudadanía intercultural de Xavier Albó (Bolivia) o Fidel Tubino (Perú)¹¹⁵.

Empezamos este capítulo identificando el resurgimiento del concepto de reconocimiento en la filosofía moral y política contemporánea. A lo largo de este apartado, hemos dado cuenta de cómo se articulan, en algunas discusiones filosóficas y políticas contemporáneas, los complejos vínculos entre identidad y reconocimiento. Hemos indagado por este vínculo tanto en el nivel personal como en el nivel social,

¹¹⁴ En igual sentido se pronuncia Cortina, cuando afirma que la neutralidad del Estado debe ser entendida como la negativa a optar por alguna concepción moral particular en detrimento de las otras, además del compromiso activo para que las instituciones públicas permitan que los ciudadanos puedan expresar “serenamente” sus identidades (2010: 36).

¹¹⁵ Una muestra de distintos aportes teóricos y experiencias prácticas en Latinoamérica puede encontrarse en el texto *Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías en América Latina* (Alfaro et al., 2008).

tanto en el proceso de formación de la identidad individual personal como en la configuración de la identidad en su dimensión colectiva y social. Tras haber mostrado cómo aparecen diversas cuestiones que atañen al reconocimiento en estos debates actuales, queremos avanzar en dirección de una reconstrucción del paradigma filosófico del reconocimiento.

Capítulo 7

El surgimiento del paradigma del reconocimiento

En este capítulo tomaremos contacto con la primera articulación del paradigma del reconocimiento recíproco en la obra de G.W.F. Hegel, particularmente en los escritos elaborados cuando vivía en la ciudad de Jena. Se trata de un necesario punto de partida que nos llevará a considerar, posteriormente, la actualidad de sus planteamientos a través de los aportes de diversos autores contemporáneos, quienes de distintas maneras han “tomado la posta” dejada por Hegel y reinterpretado o reactualizado sus argumentos para sus propios fines. Antes de ello, hemos de describir un modelo que sirve de contraste, el paradigma de la autoconservación, el cual nos permitirá comprender mejor frente a qué planteamientos se construye el paradigma del reconocimiento.

7.1. El paradigma de la autoconservación

Podemos entender el paradigma de la autoconservación como una concepción de las relaciones entre los seres humanos en la que los sujetos aparecen de manera aislada, desvinculados entre sí, contraponiéndose uno a otro, trayendo consigo sus respectivos intereses individuales. Para Habermas, se trata de un modelo conceptual que marca el distanciamiento con las doctrinas antiguas y el inicio de la filosofía social moderna, en la que predomina la separación entre política y filosofía práctica (2008b: 49)¹¹⁶.

La doctrina clásica de la política, como es el caso paradigmático de la concepción aristotélica, se entendía como una doctrina de la vida buena y justa, la política entendida como continuación de la ética. El punto de partida es el ser humano en su vínculo con la comunidad, como “animal social”, de ahí que las consideraciones sobre el bien y la felicidad tengan como referente al ser humano que vive en y para la *polis*. Como indica Habermas, para Aristóteles, “[s]ólo la *Politeia* habilita al ciudadano para la vida buena:

¹¹⁶ En este apartado seguimos algunos argumentos de Jürgen Habermas en su texto *La doctrina clásica de la política en su relación con la filosofía social*, que constituye el primer capítulo de su *Teoría y praxis* (2008b [1963]). Axel Honneth (1997, cap. 1) se apoyará en estas ideas de Habermas para presentar el modelo de “lucha por la autoconservación” que, a su vez, le servirá de contraste para reconstruir el modelo hegeliano de “lucha por el reconocimiento”. Como veremos, la estrategia de ofrecer una alternativa al paradigma de la autoconservación fue seguida por el mismo Hegel en sus escritos de juventud. Por su parte, Ricoeur señala que la filosofía de Hobbes constituye un “reto”, en tanto plantea una interpretación naturalista de las fuentes de la política que desafía a ofrecer una réplica de naturaleza moral (2005: 171).

el hombre es... *zoon politikon* en el sentido de que para la realización de su naturaleza depende de la ciudad” (*Ibid.*: 50; Aristóteles, *Política*, I, 2, 1253a 2-17). Asimismo, en la concepción antigua la política tiene como referente el ámbito de la acción (*praxis*) e incorpora la virtud de la prudencia (*phrónesis*) referida a los asuntos públicos (Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, VI, 7, 1141b 8-22). Esta concepción forma parte del saber práctico pero no es arte o técnica (*techné*), pues no se orienta a la producción de artefactos, más hacia la formación del carácter, “procede pedagógica y no técnicamente”. Tampoco es ciencia (*episteme*), pues “su objeto, lo justo y excelente, carece, en el contexto de la *praxis* mudable y azarosa, tanto de la permanencia ontológica como de la necesidad lógica” (Habermas, 2008b: 50).

Desde sus inicios, la era moderna marcará un cambio sustancial de modelo. Se trata de un largo proceso donde, a diferencia del paradigma clásico aristotélico, se vuelven prominentes la radical afirmación del individuo y su autonomía moral respecto a las costumbres, la separación de los ámbitos de la moralidad y la política, el alejamiento de la política de la filosofía práctica y su final conversión en ciencia experimental que se enfrenta a problemas técnicos. En palabras de Habermas:

Los pensadores modernos ya no se preguntan, como hacían los antiguos, por las relaciones morales de la vida buena y excelente, sino por las condiciones fácticas de la supervivencia. Se trata directamente de la afirmación de la vida física, de la más elemental conservación de la vida. Esta necesidad práctica, que exige soluciones técnicas, está al comienzo de la moderna filosofía social. A diferencia de la necesidad ética de la política clásica, no exige ninguna fundamentación teórica de las virtudes y de las leyes en una ontología de la naturaleza humana (*Ibid.*: 58)

Esta visión moderna de lo político, que nos resulta tan familiar, ofrece el marco general para ubicar el *paradigma de la autoconservación*, articulado por primera vez a mediados del siglo XVII en la filosofía política de Thomas Hobbes, pero ya introducido por Nicolás Maquiavelo en el siglo XVI.

Teniendo como escenario las transformaciones y crisis políticas de los Estados italianos a fines del siglo XV y desde su experiencia como funcionario diplomático florentino, Maquiavelo (1469-1527) dirigió su atención a la técnica del mantenimiento y conquista del poder. El presupuesto fundamental de la política es el estado de lucha: la tensión entre agresión y defensa, de conquista y derrota, de levantamiento y represión; por lo que ha de aprenderse como un arte para la imposición del propio poder (*Ibid.*: 57). Es el

sentido de las recomendaciones de Maquiavelo a Lorenzo de Médici en *El Príncipe* (escrito en 1513), obra en la que se expresa la máxima suprema de la nueva política: la conservación de la vida y del poder. Para quien quiera dirigir al Estado, ética y política quedan separadas, la virtud privada queda separada de la virtud pública (Habermas, 2008b [1963]: 61). En palabras de Maquiavelo:

... hay tanta distancia de cómo se vive a cómo se debería vivir, que quien deja a un lado lo que se hace por lo que se debería hacer aprende antes su ruina que su preservación: porque un hombre que quiera hacer en todos los puntos profesión de bueno labrará necesariamente su ruina entre tantos que no lo son. Por todo ello es necesario a un príncipe, si se quiere mantener, que aprenda a poder ser no bueno y a usar o no usar de esta capacidad en función de la necesidad (Maquiavelo, 2008 [1532]: 95).

El ejercicio político orientado a conservar la vida y a mantenerse en el poder, para así preservar el orden del Estado, requiere que “lo que se debería hacer” pueda dejarse a un lado por “lo que se hace”, hasta el punto que un príncipe:

...no puede observar todas aquellas cosas por las cuales los hombres son tenidos por buenos, pues a menudo se ve obligado, para conservar su Estado, a actuar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión. Por eso necesita tener un ánimo dispuesto a moverse según le exigen los vientos y las variaciones de la fortuna, y... a no alejarse del bien, si puede, pero a saber entrar al mal si se ve obligado (*Ibid.*: 95)¹¹⁷.

No es que el príncipe deba ser bueno, más bien debe aprender a serlo cuando sea conveniente para mantener el gobierno de la república a la que sirve¹¹⁸. Como apunta Cortina, tomando la formulación de Albert Hirschman, los ciudadanos necesitan un

¹¹⁷ Consideremos, por ejemplo, lo que recomienda Maquiavelo sobre el valor de cumplir las promesas: “Cuán loable es en un príncipe mantener la palabra dada y comportarse con integridad y no con astucia, todo el mundo lo sabe. Sin embargo, la experiencia muestra en nuestro tiempo que quienes han hecho grandes cosas han sido los príncipes que han tenido pocos miramientos hacia sus propias promesas y que han sabido burlar con astucia el ingenio de los hombres. Al final han superado a quienes se han fundado en la lealtad”. (Maquiavelo, 2008 [1532]: 95)

¹¹⁸ En los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (III, XLI), Maquiavelo dirá que “cuando se decide toda la salvación de la patria, no se debe cuidar ninguna consideración de justicia o injusticia, piedad o crueldad, elogio o ignominia, sino que, dejado de lado todo respeto, debe seguirse totalmente la decisión que salve su vida y mantenga su libertad” (2008 [1531]: 438). Adela Cortina anota que, a diferencia de *El Príncipe*, escrito para situaciones críticas y estados de excepción, en los *Discursos...* se apuesta por una forma de gobierno republicana. En esta obra, se exaltan las virtudes del amor a la patria y se consideran elementos clave, para la estabilidad de la vida política, la ley, las instituciones políticas y los hábitos de civilidad. Así, cuando hay estabilidad, el gobernante ha de seguir las virtudes aceptadas por todos. Sin embargo, cuando reina el caos y es preciso mantener el orden por medio de la violencia, como es el caso de la situación evaluada en *El Príncipe*, hace falta una ética peculiar, encarnada en el príncipe, quien ha de buscar conquistar y mantener el poder político por cualquier medio con el fin de asegurar el bien del Estado (1998a: 66).

príncipe orientado por su “interés más fuerte”, que es el de conservar el poder político y mantener el orden en el Estado (Cortina, 2007a: 58-59; 1998a: 65).

Como puede advertirse, la política se ha desligado de la tradición y de las consideraciones morales hacia los otros hombres, pues estos son permanente amenaza para la conservación de la vida, son “ingratos, volubles, simulan lo que no son y disimulan lo que son, huyen del peligro, están ávidos de ganancia, y mientras les haces favores son todo tuyos” (Maquiavelo, 2008 [1532]: 101). A juicio de Honneth, Maquiavelo se separa de las premisas antropológicas de la tradición filosófica e introduce al ser humano como ente egocéntrico, ocupado de su propio interés. Es la lucha permanente por la autoconservación: los hombres, “recíprocamente conscientes del egoísmo de sus intereses, se enfrentan unos a otros en una actitud ininterrumpida de atemorizada desconfianza” (Honneth, 1997: 16).

En los escritos de Maquiavelo, por primera vez, se hace explícita la convicción filosófico-social de una acción social definida por una lucha incesante por la conservación de la vida física. Ciento veinte años después, esta convicción adquiere la forma de una hipótesis científica. En el contexto de las primeras experiencias históricas de consolidación de un aparato de Estado moderno y la expansión de la circulación capitalista de mercancías, Thomas Hobbes (1588-1679) desarrollará sus ideas políticas en forma de enunciados inspirados en el método científico experimental (*Ibid.*: 17).

A diferencia de Maquiavelo y en cuanto a la materia de sus indagaciones políticas, Hobbes no solo se centrará en las bases del poder del soberano sino en la conexión entre dicho poder (*dominium*) y una sociedad (*societas*) que se ha emancipado civilmente. Hobbes “ya justifica la afirmación de la soberanía estatal hacia el exterior por medio de las tareas de la autoridad gubernativa en el interior; pues esta última debe organizar el tráfico, que descansa en un contrato, entre los individuos privados: pacto social y pacto de dominio coinciden” (Habermas, 2008b [1963]: 63). En cuanto al método, si bien Maquiavelo ya había roto metodológicamente con la tradición, trasladando la *techné* al campo de la *praxis*; con Hobbes encontramos una técnica calculadora con pretensión científica, según los principios del ideal de ciencia inaugurados por Galileo y el marco de una imagen mecanicista del mundo. Es Hobbes quien por primera vez estudia las

“leyes de la vida ciudadana” con la intención expresa de colocar la política sobre la base de una técnica dirigida científicamente (*Ibid.* 66-67).

Hobbes comparte con Maquiavelo una visión pesimista del ser humano, marcada por el miedo a perder la vida. En su obra *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil* (1651), Hobbes señala que los hombres pueden tener facultades corporales más o menos iguales, pero “aun el más débil tiene fuerza suficiente para matar al más fuerte”¹¹⁹. Así también pueden tener facultades mentales más o menos iguales de modo tengan una igual esperanza de alcanzar sus fines, pero en el camino a lograr dichos fines “devienen enemigos” y “se esfuerzan mutuamente en destruirse o subyugarse”. En conclusión:

No hay para el hombre más forma razonable de guardarse de esta inseguridad mutua que la anticipación; esto es, dominar, por fuerza o astucia, a tantos hombres como pueda hasta el punto de no ver otro poder como para ponerle en peligro. Y no es esto más que lo que su propia conservación requiere, y lo generalmente admitido (Hobbes, 2007 [1651]: 127-128).

Para Hobbes, un grupo de pasiones gobiernan la vida de los hombres y los empuja a querer apropiarse de las personas y bienes ajenos (competición), a buscar la propia seguridad frente a los otros (desconfianza) y la propia reputación (gloria). Así, mientras los hombres vivan sin un poder común “que les obligue a todos al respeto”, están en la condición de “guerra de todo hombre contra todo hombre”. En un estado natural así, todo es “miedo continuo, y peligro de muerte violenta” así como una vida “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta” para el hombre (*Ibid.* 130).

En el estado de guerra de todos contra todos, no hay nociones de bien y mal, justo e injusto, ni distinción entre “mío” y “tuyo”. Se trata de una “penosa condición” en la que el hombre se encuentra “por pura naturaleza”. Sin embargo, apunta Hobbes, existe una posibilidad de salir de ella, ayudado tanto por las pasiones como por la razón. Unas son las pasiones que inclinan al hombre hacia la paz: el temor a la muerte, el deseo de cosas necesarias para una vida confortable y la esperanza de obtenerlas “por su industria”. En lo que respecta a la razón, esta “sugiere adecuados artículos de paz sobre los cuales

¹¹⁹ En los siguientes párrafos presentamos sucintamente una parte del relato de Hobbes en su *Leviatán*, el que lleva de las consideraciones sobre la “condición natural del género humano” (I, XIII) hasta el surgimiento del Leviatán, la república o el Estado (II, XVII).

puede llevarse a los hombres al acuerdo. Estos artículos son aquellos que en otro sentido se llaman leyes de la naturaleza” (*Ibid.*: 132)¹²⁰.

Estas “leyes de la naturaleza” son preceptos normativos que la razón “encuentra”, siendo la primera la que establece que todo hombre debe esforzarse por obtener la paz y que, cuando no pueda conseguirla, puede utilizar la “ayuda” y “ventajas” de la guerra. Hobbes llega a enumerar diecinueve leyes, sin embargo, a efectos de esta breve descripción, nos interesa mencionar la segunda y la tercera. La segunda ley de la naturaleza establece que un hombre debe estar dispuesto, mientras los otros también lo estén, a renunciar a su derecho a toda cosa con el fin de tener paz y seguridad común, consintiendo tanta libertad para él como para los otros hombres. La tercera ley establece que los hombres deben cumplir los pactos, mandato que da origen a la justicia. Mientras no haya pacto, todo hombre tiene derecho a toda cosa, pero cuando ya se ha celebrado, romperlo es injusto (*Ibid.*: 133, 143).

Las leyes de la naturaleza, continúa Hobbes, pueden observarse cuando uno quiere y cuando puede hacerlo sin riesgo. De ahí que, “si no hubiese un poder constituido o no fuese lo bastante grande para nuestra seguridad, todo hombre podría legítimamente apoyarse sobre su propia fuerza y aptitud para protegerse frente a todos los demás hombres” (*Ibid.*: 163). Lo que lleva a que, con afán de “su propia preservación y conseguir una vida más dichosa”, los hombres sellen un pacto en el que instituyen un poder común que dirija sus acciones al beneficio común, los mantenga en el temor y pueda hacer mantener el pacto. Así, otorgan “todo su poder y fuerza a un hombre, o asamblea de hombres, que pueda reducir todas sus voluntades... a una voluntad”, quien los representará en lo que concierne a la paz y la seguridad. Se trata de “la multitud así unida en una persona”, la república o el Leviatán, un hombre artificial, “ese *Dios Mortal* a quien debemos, bajo el *Dios Inmortal*, nuestra paz y defensa” (*Ibid.*: 39, 166-167).

¹²⁰ Un debilidad en la argumentación hobbesiana se encontraría en la equivocidad de lo que entiende el autor por “naturaleza”. En ella podemos ubicar tanto al estado natural de guerra de todos contra todos, como las “leyes de la naturaleza” a modo de preceptos normativos que dan forma al estado civil. En palabras de Habermas, “[Hobbes] exige... del orden causal del estado natural las normas para la fundamentación del estado civil... Hobbes denomina «ley natural» a *ambas cosas*: a la conexión *causal* de la asocial naturaleza instintiva *antes* de la constitución contractual de la sociedad y del Estado, y a la regulación *normativa* de su vida social en común *después* de esta constitución” (Habermas, 2008b: 71).

El relato del Leviatán narra la forma en que se funda la comunidad política, a partir de un pacto de individuos libres, motivados por el temor a perder sus vidas y propiedades. Es una metáfora, “una forma de entender por qué los hombres se avienen a vivir en una comunidad política y a someterse al imperio de la ley. Lo hacen porque les interesa egoístamente, por su propio interés” (Cortina, 2005a: 19). Es un autointerés sugerido por la razón, invocando “leyes de la naturaleza”, pero esta razón “no es otra que el cálculo suscitado por el miedo a la muerte violenta” (Ricoeur, 2005: 175).

Más que una situación originaria de la socialización humana, indica Honneth, el estado de naturaleza representa la situación general de los hombres si, especulativamente, se eliminase toda forma de dirección política. Hobbes parte de esta formulación para fundamentar su propia teoría de la soberanía del Estado. Una situación permanente de guerra de todos contra todos, de temor y desconfianza mutuos, tiene consecuencias suficientemente negativas para tolerar la subordinación de todos los sujetos a un poder soberano absoluto, como resultado racional de un cálculo instrumental de los intereses de cada uno. Finalmente, se “sacrifica el contenido liberal de su contrato social a la forma autoritaria de su realización política” (Honneth, 1997: 19).

Una de las preguntas que quedan luego de tomar nota de la filosofía política hobbesiana y del *paradigma de la autoconservación* que se configura a partir de sus planteamientos, es la que indaga por la fuerza moral del miedo a la muerte violenta como motivo central para la constitución del pacto político. Ricoeur la formula así: “¿Es suficiente [el miedo a la muerte violenta como motivo]... para sostener todo el edificio de los contratos y promesas que parecen reconstituir las condiciones de un bien común?” (2005: 179). Y si no es suficiente, ¿es posible entender de otra manera el vínculo entre los seres humanos? A juicio de Cortina, el interés por la propia vida, por la propiedad y por la seguridad no es suficiente para sostener la obligación moral (generada interiormente y no por coacción exterior) que lleva a cumplir con las normas que hemos aceptado para seguir en el pacto. Para esta autora, el Leviatán de Hobbes, el poder absoluto exterior, “no convence desde dentro, no vincula a una persona consigo misma y con otras y, por tanto, es incapaz de generar alguna obligación moral” (2007a: 70). De ahí la necesidad de explorar otras alternativas y narraciones para una comprensión más integradora de lo que nos “liga” a unos con otros.

No hay duda de la gran influencia de este relato acerca del vínculo entre los seres humanos y la legitimidad del pacto político. De hecho, el modelo hobbesiano inaugura las ideas contractualistas modernas, las que pueden rastrearse luego en Locke, Kant y Rousseau, e incluso en pensadores contemporáneos que parten de supuestos contractualistas en sus posturas, como Rawls. Sin embargo, junto con su influencia, dicho relato no ha dejado de ser blanco de crítica en lo que concierne a sus presupuestos individualistas. Ya tendremos ocasión de ocuparnos de las alternativas que surgen al modelo filosófico-político que Hobbes articula, sin embargo, podemos mencionar algunos ejemplos de planteamientos críticos a dichos presupuestos individualistas en la filosofía contemporánea: la crítica de Apel al “solipsismo metódico”, el cuestionamiento de Taylor al “atomismo político” o la caracterización de una “teoría del individualismo posesivo” por Macpherson¹²¹.

En cualquier caso, es en la esfera económica donde la imagen del hombre egoísta y calculador ha sido potenciada, para de ahí ser proyectada al conjunto de ámbitos de la vida social. Se trata del llamado *homo oeconomicus*, aquel agente que busca maximizar sus beneficios por medio de las estrategias más eficaces, minimizando costes. Para Jesús Conill, se trata de un enfoque que se ha ido generalizando en la vida pública y privada, en el que la analítica económica ha adquirido no solo autonomía sino primacía en todos los órdenes de la vida humana. Para este autor, este pensamiento

¹²¹ Apel, al preguntarse por cómo las decisiones individuales pueden generar una responsabilidad solidaria en la praxis social, critica las soluciones basadas en “convenciones”, aquellas que sellan los pactos entre individuos en las sociedades democráticas liberales. Para este autor, tales convenciones han de interpretarse en el sentido de la teoría hobbesiana del contrato, como “manifestaciones racional-teleológicas de la prudencia de los individuos” que no presuponen ninguna norma moral fundamental intersubjetivamente válida. Las teorías contractuales liberales de la moral y del derecho estarían basadas en un *individualismo* o *solipsismo metódico*, es decir, en la mera conciliación o conjunción empírica de intereses individuales o decisiones arbitrarias (Apel, 1985: 356-357). Taylor, sirviéndose del término “atomismo” en el uso hegeliano, define “atomismo político” como aquellas doctrinas políticas basadas en la idea central de que los individuos constituyen la sociedad para la realización de fines que son primariamente individuales, afirmando la “primacía” de los derechos individuales frente a los vínculos que nos hacen pertenecer a una comunidad o que nos obligan respecto a los otros. Uno de los puntos más significativos en su reflexión es que aún la idea de libertad individual, para que adquiriera sentido, requiere la formación de capacidades al interior de una sociedad. En palabras del autor, “el individuo libre o el agente moral autónomo sólo pueden alcanzar y conservar su identidad en un tipo determinado de cultura”, algunas de cuyas facetas “están contenidas en instituciones y asociaciones que requieren estabilidad y continuidad y con frecuencia también respaldo de la sociedad en su conjunto” (Taylor, 2005: 249). Finalmente, Macpherson, según Cortina, caracteriza a la ideología del “individualismo posesivo” como aquella en la que el núcleo de a vida social es el individuo y que, además, cada individuo es dueño de sus facultades, sin deber nada a la sociedad. En esta lógica, “cada individuo está convencido que sus bienes económicos y políticos, los honores que recibe y las riquezas sociales de que disfruta son suyos en exclusiva, sin que la sociedad tenga en ello mérito alguno” (Cortina, 2007a: 72).

se ha ido haciendo cada vez más influyente en nuestra vida moderna, hasta transformar el modo de pensar y analizar las cosas, de modo que se ha impuesto... una procedimentalización económica cada vez más abstractiva. [...] A lo largo de este proceso se ha producido una creciente absorción de fenómenos en principio no estrictamente económicos (no-de-mercado) por parte de la racionalidad económica (Conill, 2003b: 76).

Es lo que hemos podido constatar en capítulos anteriores de nuestra investigación, cuando se presentaron los modos predominantes de explicar la corrupción y algunos modelos de racionalidad administrativa vigentes. Vimos cómo se privilegian las miradas que tienen como presupuesto la relación entre individuos autosuficientes que buscan maximizar sus beneficios o que “funcionan” de acuerdo a incentivos o sanciones. En este sentido, teorías como las de la decisión racional (*rational choice*), la elección pública (*public choice*) o el neoinstitucionalismo económico; comparten los presupuestos atomistas referidos a individuos centrados en el autointerés y enfrentados entre sí.

Consideramos que, desde una perspectiva ética, contamos con buenas razones para considerar como insuficientes los supuestos básicos de este tipo de teorías, englobadas genéricamente en el paradigma de la autoconservación. De ahí que vuelve a surgir la pregunta: ¿de qué otra manera podemos comprender el vínculo que nos une como seres humanos? Es el desafío que se asume desde el *paradigma del reconocimiento recíproco*, desde las variadas aportaciones que ha recibido en la historia de las ideas filosóficas y políticas, empezando por el planteamiento originario de la cuestión en la obra de Hegel.

7.2. De la autoconservación al reconocimiento en G.W.F. Hegel

En Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) encontramos la primera articulación de un modelo conceptual basado en la categoría de reconocimiento (*Anerkennung*). Que hablemos de un “modelo” no implica que estemos frente a un cuerpo de ideas ordenadas sistemáticamente y que vayan ganando en coherencia y precisión a lo largo del tiempo. En el caso de Hegel y el reconocimiento, estamos frente a un conjunto de planteamientos que cobran dimensiones y contenidos distintos según cada período de la vida del autor y sus correspondientes preocupaciones filosóficas. Sin embargo, es el período en el que autor vivió en Jena, entre 1801 y 1807, cuando elabora diversos

esbozos o versiones de lo podría denominarse un modelo conceptual de “lucha por el reconocimiento”.

Hegel se traslada a Jena en 1801 y se desempeña como *Privatdozent* (conferenciante sin salario, remunerado por los propios estudiantes) en la Universidad de dicha ciudad. En 1805 es nombrado como profesor *extraordinarius* (profesor asistente) y permanecerá como tal hasta 1807, cuando la universidad tiene que cerrar sus puertas tras la ocupación napoleónica en 1806. Durante este tiempo, Hegel elaboró distintos textos (“proyectos de sistema”) y fragmentos, no publicados en su tiempo, en los que construyó su modelo de “lucha por el reconocimiento”. Nos referimos, en particular, a las obras actualmente conocidas como *System der Sittlichkeit* (1802-1803), *System der spekulativen Philosophie* (1803-1804) y *Jenaer Realphilosophie* (1805-1806). En estos escritos, el concepto de reconocimiento juega un cierto rol preponderante y articulador en sus planteamientos. En la *Phänomenologie des Geistes* (culminada en 1806, publicada en 1807), el modelo de lucha por el reconocimiento está presente en la estructura de la obra, pero ocupa un espacio limitado, aunque significativo, en los acápites referidos a la formación de la autoconciencia a través de la conocida dialéctica entre el señor y el siervo¹²².

En las obras consideradas de madurez, en los tiempos en los que vivió en Heidelberg y Berlín, el concepto de *Anerkennung* vuelve a aparecer pero de modo limitado u ocasional. En obras como la *Enciclopedia de las ciencias filosóficas* de 1817 y en los *Principios de la filosofía del derecho* de 1821, el concepto no posee una función sistemática (Honneth, 1997: 81; Giusti, 2008a: 189). Sin embargo, como veremos más adelante, es posible encontrar algunas claves interpretativas que ofrecen razones positivas para considerar que el modelo conceptual de reconocimiento es válido aún en estas obras de madurez.

Lo primero que podemos afirmar, con Honneth y Ricoeur, es que el concepto de *Anerkennung*, en su desarrollo hegeliano, ofrece una alternativa a la cuestión de si un orden político puede fundarse en una exigencia moral distinta al miedo a la muerte

¹²² Hay versiones castellanas: *El sistema de la eticidad* (2006) Quadrata, Buenos Aires; *Filosofía Real* (2008) Fondo de Cultura Económica, México D.F.; *Fenomenología del Espíritu* (2004) Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.

violenta y el cálculo racional basado en el interés egoísta (Ricoeur, 2005: 181). Por un lado, el interés centrado en sí mismo encuentra una réplica en el motivo hegeliano del vínculo intersubjetivo que constituye la propia subjetividad, un vínculo entre auto-reflexión y orientación hacia el otro. En la “lucha por el reconocimiento” hegeliana quedará preservada “la correlación originaria entre «relación a sí» y «relación a otro» (*Ibid.*: 183). Por otro lado, en la dinámica hegeliana encontramos distintos momentos de “negatividad” que permiten ir más allá de la “lucha a muerte” hobbesiana; momentos que permiten, por ejemplo, pasar del desprecio hacia la consideración, de la injusticia al respeto. Finalmente, en Hegel encontramos una serie de escalonamientos y niveles de institucionalización del reconocimiento, propios del mismo proceso y en los que cada conquista en el plano institucional responde a una amenaza negativa específica. En una filosofía política fundada en la petición de reconocimiento, concluye Ricoeur, la indignación representa el papel representado en Hobbes por el miedo a la muerte violenta (*Ibid.*: 182).

Para desarrollar sus ideas, el Hegel que llega a Jena cuenta con un cúmulo de “herencias” en su pensamiento. A juicio de Ricoeur, en ese tiempo Hegel ha recibido de la lectura de Platón y Aristóteles la idea de la primacía de la *polis* sobre el individuo aislado; de Kant, la idea de autonomía individual como primera exigencia moral; de Hobbes y Maquiavelo, por contraste, la idea de “lucha” reorientada desde la supervivencia hacia el reconocimiento recíproco. Finalmente, de Fichte ha recibido su lectura de la tradición del derecho natural y su concepción de la dialéctica entre conciencia e intersubjetividad. A juicio de Ricoeur, “los escritos de Jena consagran... [una] colusión inesperada entre Hobbes y Fichte” (Ricoeur, 2005: 184).

El joven Hegel de los últimos años del siglo XVIII pudo, por tanto, remitirse a estos proyectos filosóficos a partir de los cuales pudo dar forma a la idea que la conciencia de sí mismo del hombre depende de la experiencia del reconocimiento social. Sin embargo, comenta Honneth, esta idea no le era suficiente. Para explicar cómo la experiencia del reconocimiento podía llevar a un progreso en la moralidad, debía aclarar la relación dinámica “entre la adquisición intersubjetiva de autoconciencia y la evolución moral de sociedades enteras” (Honneth, 2009c: 315). En sus primeros escritos en Jena, Hegel no solo busca comprender el proceso de formación del “sí mismo” por medio de la lucha por el reconocimiento, sino también “el proceso a través del cual este [sí mismo] accede

a esferas superiores de autorrealización, como la familia, la sociedad civil y el Estado” (Rendón, 2010: 22).

La idea general que Hegel llega a elaborar en sus primeros “proyectos de sistema” es que el progreso moral se realiza a lo largo de una sucesión de tres formas escalonadas de reconocimiento mutuo (el reconocimiento afectivo mediante el amor, el reconocimiento jurídico mediante el derecho y el reconocimiento de la valoración social en la esfera del Estado), que se superan a través de luchas intersubjetivas que los sujetos libran en cada etapa con el fin de confirmar sus pretensiones de ser reconocidos en una nueva esfera de autorrelación, es decir, en modos cada vez más abarcadores de comprender su identidad. Honneth considera que esta idea fue elaborada dando un giro al modelo de lucha social introducido por Maquiavelo y Hobbes, donde el conflicto, en el caso de Hegel, podía referirse a motivos morales en vez de motivos por la autoconservación (1997: 13).

Teniendo presente esta idea general y habiendo anotado líneas arriba la poca unicidad en la teoría de reconocimiento en Hegel, resulta conveniente plantear una estrategia expositiva en la que presentemos una síntesis de los principales alcances de esta teoría en sus diferentes etapas y versiones, tanto en los escritos iniciales elaborados en Jena como en sus obras de madurez. Para ello, además de los mismos textos hegelianos, nos ha sido de ayuda la lectura sistemática que de Hegel realiza Axel Honneth (1997; 2009c), así como los aportes de Paul Ricoeur (2005), Miguel Giusti (2008a; 2008b) y Carlos Rendón (2010)¹²³.

7.2.1. Primeras formulaciones, años 1802 a 1804

En su *System der Sittlichkeit* (1802-1803), Hegel bosqueja la lucha por el reconocimiento en contraposición al modelo de lucha por la autoconservación presente en la filosofía social moderna desde Maquiavelo y Hobbes. Se trata de una crítica al “atomismo” de esta postura, es decir, al presupuesto de la existencia de sujetos aislados unos de otros a quienes se les añade desde fuera una unidad abstracta, una “unidad de muchos”. Hegel buscará reemplazar los conceptos fundamentales atomísticos por categorías centradas en los lazos éticos en los que se mueven los sujetos, una “eticidad

¹²³ La lectura que hace Honneth de Hegel nos será especialmente útil con relación a los textos hegelianos escritos entre 1802 y 1804. Cfr. Honneth (1997, cap. 2, pp. 20-44).

natural” que lleve a una forma de organización social donde la conexión ética se encuentre en el reconocimiento solidario de la libertad de todos los ciudadanos.

Reinterpretando las ideas de Fichte sobre el reconocimiento, Hegel señala que si los sujetos deben superar las relaciones éticas en las que originariamente se hallan es porque no encuentran plenamente reconocida su identidad particular. La lucha no será entonces un conflicto por la autoconservación física (la lucha de todos contra todos) sino un conflicto práctico entre sujetos que tiende al reconocimiento subjetivo de las dimensiones de la individualidad humana, es decir, un acontecimiento ético.

Por consiguiente, un contrato entre los hombres no pone fin a la precaria situación de una lucha de todos contra todos, sino al contrario, dirige la lucha como un médium moral desde un estado de eticidad no desarrollada a otro más maduro de relaciones éticas. Con esta reinterpretación del modelo hobbesiano, Hegel introduce una nueva concepción de la lucha social... y a consecuencia de la cual el conflicto puede entenderse como un momento ético en el movimiento, dentro de la conexión de la vida social... (Honneth, 1997: 29).

En *System der Sittlichkeit* se presentan tres estadios de reconocimiento recíproco. Los dos primeros corresponden a dos formas “naturales” de eticidad. Primero, la relación entre padres e hijos, donde los sujetos se reconocen recíprocamente como seres que se aman y, segundo, las relaciones de cambio de propiedades contractualmente reguladas, donde los sujetos se reconocen recíprocamente como portadores de pretensiones legítimas y como propietarios. A estas dos formas corresponde un solo momento de luchas diferentes expresadas en “delitos”, entendidos como comportamientos destructivos y formas de realización negativa de la libertad que se originan en un estado incompleto de reconocimiento. Hegel hace referencia a actos de devastación y aniquilación, actos de robo y expoliación de otro y, finalmente, lesiones al honor. Lo que importa destacar es que en estas tres formas de conflicto, las exigencias de identidad de los sujetos se amplían progresivamente. Como apunta Honneth:

Hegel no sólo quiere mostrar cómo las estructuras del reconocimiento elemental son destruidas por actos de alienación negativa de libertad; quiere mostrar que sólo por tales actos destructivos pueden crearse las relaciones éticamente maduras de reconocimiento, bajo cuyo presupuesto puede desarrollarse después efectivamente una «comunidad de ciudadanos libres». (Honneth, 1997: 36).

Estos conflictos que rompen con la “eticidad natural” ocasionan en los sujetos una disposición a reconocerse recíprocamente, como destinados unos a otros y al mismo

tiempo como personas plenamente individualizadas, disposición que nos introduce a una “eticidad absoluta”. Así, se esboza un tercer estadio de interacción social y de reconocimiento que Hegel no llega a desarrollar plenamente y para el que elabora la categoría de “intuición recíproca”, una forma reflexiva de relaciones recíprocas entre sujetos.

En los escritos que conforman el *System der spekulativen Philosophie* (1803-1804) encontramos un giro importante en el pensamiento de Hegel. En la interpretación de Honneth, el concepto de “naturaleza” pierde su significación ontológica global y la categoría de Espíritu o de “conciencia”, de aquí en adelante, será la que ocupe el lugar estructurador del sistema de pensamiento hegeliano. De una teleología natural aristotélica, irá surgiendo una teoría filosófica de la conciencia. Así, en la esfera de la eticidad absoluta, la constitución de una comunidad estatal no será un proceso de desarrollo conflictivo de estructuras elementales de una eticidad natural originaria, sino como un proceso de desarrollo del Espíritu.

En este nuevo contexto, Hegel elabora la idea básica de reconocimiento como paso cognitivo que realiza una conciencia ya conformada “idealmente” como totalidad, el momento en que “se reconoce a sí misma en otra totalidad semejante”. El análisis ya no parte de las formas de interacción social o de las relaciones de comunicación entre los sujetos sino de la confrontación teórica y práctica de los individuos con su entorno, bajo la forma de una reflexión del Espíritu. La teoría política de la eticidad deja de ser un análisis de las transformaciones de las relaciones sociales y toma la forma de un análisis de la formación del individuo para la sociedad. Para Honneth, este cambio trae una ventaja categorial y una pérdida teórica. La “aportación teórico-subjetiva se paga al precio de un abandono precipitado de una alternativa teórico-comunicativa” (Honneth, 43), que es la alternativa que él mismo intentará desarrollar en su propuesta contemporánea.

7.2.2. La lucha por el reconocimiento en la Realphilosophie (1806-1807)

Honneth considera que en la obra que actualmente conocemos como *Jenaer Realphilosophie*, el concepto de lucha por el reconocimiento aún juega una posición sistemática y sólida pero que la teoría hegeliana de la eticidad deja de ser un espacio central. Desde ahora, las formas sociales y políticas de las relaciones humanas son

puntos de paso en el proceso de formación del Espíritu en la esfera de la conciencia humana (*Ibid.*: 45-46)¹²⁴. Al respecto, Ricoeur comenta que el paso de un fragmento a otro en el período de Jena puede leerse como una transición

del aristotelismo residual, en virtud del cual las primeras figuras del reconocimiento siguen estando colocadas bajo la égida de la naturaleza, a una concepción claramente idealista que asigna a la conciencia la capacidad de generar las fases sucesivas de autodiferenciación acompañadas por la lucha por el reconocimiento (Ricoeur, 2005: 184)

Ahora se trata de un proceso escalonado donde se consideran, primero, la relación del sujeto individual consigo mismo (espíritu subjetivo), luego, las relaciones institucionales de los sujetos entre sí (espíritu real) y, finalmente, las relaciones reflexivas de los sujetos socializados con el mundo (espíritu absoluto). Se trata de las fases de un movimiento de retorno a sí del Espíritu, donde “el Espíritu se hace otro a partir de su relación consigo mismo”, proceso en el que las etapas de su “realización” siguen siendo significativas (*Ibid.*: 189). Aquí nos encontramos con una lógica que corresponde al movimiento de categorías presente en las obras posteriores de Hegel pero con la diferencia de haber incluido un modelo de lucha por el reconocimiento como fuerza impulsora para el desarrollo de una comunidad ética.

De manera similar a lo que vimos en *System der Sittlichkeit*, la primera forma de reconocimiento recíproco en la *Realphilosophie* se ubica en el momento en que el espíritu subjetivo ensancha su esfera de realización y se objetiva en la relación de *amor* entre los sujetos. Sólo en la experiencia de ser amado, el sujeto se experimenta como necesitado, el sujeto se sabe a sí mismo en el otro. Así resulta la premisa teórica de que el desarrollo de la identidad de un sujeto está ligada a los actos de reconocimiento por parte de otros sujetos, “un individuo que no reconoce al otro en la interacción como un tipo determinado de persona, tampoco puede experimentarse a sí mismo plenamente como tal tipo de persona” (Honneth, 1997: 52).

Al extenderse y objetivarse la relación de amor hacia los hijos y la totalidad familiar, se añaden otras unidades familiares en un estado de vida social común donde los

¹²⁴ La tesis del giro hegeliano desde una perspectiva intersubjetiva a una centrada en la conciencia y en el concepto de “espíritu” durante el período de Jena, fue originalmente sustentada por Habermas en su escrito temprano “Trabajo e interacción” en *Ciencia y técnica como “ideología”* (1968) y retomado en *El discurso filosófico de la modernidad* (1985, cap. 2).

individuos son libres unos frente a otros: “La familia como un *todo* se ha opuesto a otro todo cerrado en sí; o son individualidades plenas, libres, las que se encuentran frente a frente”, en recíproca tensión (Hegel, 2008 [1805-1806]: 175). La existencia inmediata de estas individualidades es excluyente. Por ejemplo, uno se apodera de las tierras del otro y la “sella” con su trabajo; el otro queda excluido de lo que *él es*. A esta relación excluyente entre individualidades Hegel identifica como el “estado de naturaleza” (*Ibid.*).

En este punto, observa Honneth, Hegel muestra “que el surgimiento del contrato, y con ello la emergencia de relaciones de derecho, es un proceso práctico que resulta necesariamente del estado de naturaleza; ya no se trata [como en Hobbes] de una necesidad teórica, sino una empírica que, dentro de esta estructura de situación de concurrencia recíproca, llega a la conclusión del contrato” (Honneth, 1997: 57). En el contrato, los sujetos se hacen conscientes de su previa relación de reconocimiento y la elevan a una relación de derecho compartida intersubjetivamente. En palabras de Hegel:

En el acto de reconocer el sí mismo deja de ser esta singularidad; en el reconocimiento el sí mismo alcanza dimensión jurídica, es decir: que su existencia ha dejado de ser inmediata. Lo reconocido es reconocido como valiendo *inmediatamente*, por su mero ser; pero precisamente *este ser está producido a partir del concepto*, es ser reconocido; el hombre es reconocido necesariamente y necesariamente reconoce... En el acto de reconocer el hombre mismo es el movimiento y este movimiento supera precisamente su estado de naturaleza, es reconocer; lo natural sólo *es*, no es *espiritual*. (Hegel, 2008 [1805-1806]: 176)

Así, cuando ocurre una acción agresiva de apropiación, el sujeto excluido o ignorado no intenta dañar la posesión ajena porque quiera satisfacer sus necesidades sensibles, sino para darse de nuevo a conocer al otro. Para Honneth, se trata de una objeción radical a la doctrina del estado de naturaleza de Hobbes, puesto que el conflicto solo puede entenderse si ambas partes presuponen su respectiva dependencia, los sujetos enfrentados deben concebirse como sujetos que actúan egocéntricamente. Es decir, “[a]mbos sujetos tienen ya tienen al otro positivamente incluido en sus orientaciones de acción, antes de entrar hostilmente en conflicto entre sí” (Honneth, 1997: 62). El sujeto atacado involucra al otro para demostrarle la dignidad del reconocimiento de su persona. Se trata de una lucha a vida o muerte por la que los sujetos aprenden a concebirse como personas dotadas de derechos.

La relación jurídica representa para la vida social una especie de base intersubjetiva, ya que cada sujeto se ve obligado a tratar a todos los demás conforme a sus legítimas pretensiones. A diferencia del amor, el derecho representa para Hegel una forma de reconocimiento recíproco, que estructuralmente no admite una limitación al dominio particular de las relaciones de cercanía social (Honneth, 1997: 66).

En la esfera del amor, el individuo puede ser reconocido como *carácter*, pero en la esfera jurídica, el individuo se reconoce como *voluntad autónoma*. En la interpretación de Rendón, la lucha por el reconocimiento en la esfera del derecho no se concibe como una reacción ante la ofensa, como ocurría en los escritos anteriores de Hegel, “sino como un movimiento a través del cual el *sí mismo* o la *autoconciencia* aspira a valer ante un otro como voluntad libre en y para sí” (2010: 126).

Hasta aquí, nos hemos movido en el primer plano del “espíritu subjetivo”. En la argumentación hegeliana sobre el “espíritu real”, el reconocimiento jurídico va ampliando su contenido material en la esfera de la sociedad civil, como un armazón institucional que surge por acumulación de formas de concreción de las relaciones de derecho, empezando por el reconocimiento de la legalidad de sus posesiones producidas por el trabajo y la posibilidad del intercambio en tanto propietarios. Sin embargo, ante la posibilidad del incumplimiento del derecho y los contratos, se encuentra el empleo de la coacción jurídica, que impide que el individuo que ha incumplido su palabra quede fuera de la conexión de interacción social. Las medidas sociales de coacción jurídica pueden llevar a sentimientos de indignación que se expresan a través de la forma del “delito”. En la base motivacional del mismo, está la sensación de no haber sido reconocido en la particularidad de su propia voluntad: “El delincuente quiere *ser algo...*, no precisamente famoso, sino haber realizado *su* voluntad desafiando a la voluntad general” (Hegel, 2008 [1805-1806]: 191). En esta misma lógica, en el castigo al delincuente se restaura la relación de reconocimiento de derecho que fue trastornada.

Finalmente, en el plano de la “eticidad absoluta”, esta se expresa en el sistema de derecho constituido en el Estado. Honneth señala que la esfera moral del Estado no llegará a ser concebida como una relación intersubjetiva por la cual los miembros de la sociedad pueden saberse reconciliados entre sí, donde el reconocimiento recíproco de su unicidad sería el fermento habitual de las costumbres colectivas de dicha sociedad. Hegel se aparta de un concepto de eticidad como este y concibe la organización de esta esfera ética conforme al modelo de una “autoenajenación del Espíritu” (Honneth, 1997:

76). Al final de la *Realphilosophie*, manifiesta Honneth, se mantiene la arquitectónica de la filosofía de la conciencia contra la sustancia teórica del reconocimiento presente en los primeros momentos de la obra.

La construcción de la esfera ética se llevará a cabo como un proceso donde los componentes de la vida social se transforman en elementos de un Estado global. En el Estado, la voluntad general se concentra en una única instancia de poder, la cual se relaciona con las personas de derecho como figuras de su producción espiritual.

Hegel no capta el dominio de la acción del Estado, como se hubiera podido esperar, como el lugar de realización de relaciones de reconocimiento tales que al individuo en su singularidad histórico-vital le producen respeto. No está en condiciones para ello, porque la esfera ética se la representa en su totalidad como una forma objetiva de la autorreflexión del Espíritu, de manera que en lugar de relaciones intersubjetivas, en general, deben entrar las relaciones entre un sujeto y sus momentos de autoalienación; dicho en pocas palabras, la eticidad ha devenido una forma del Espíritu que monológicamente se forma en su propio proceso, y no una forma específica y henchida de pretensiones de la intersubjetividad (Honneth, 1997: 80).

En la perspectiva de Honneth, tanto en la *Realphilosophie* como en el *System der Sittlichkeit*, la construcción del mundo social ha sido presentada como un proceso de aprendizaje ético, que lleva a relaciones cada vez más exigentes en cuanto al reconocimiento recíproco. Sin embargo, al adoptar un modelo centrado en la autorreferencia del Espíritu y al no poder disponer de un concepto intersubjetivo de “eticidad”, no alcanza a ofrecer formas de reconocimiento de carácter “solidario” donde la particularidad individual pueda ser reconocida en la comunidad.

7.2.3. *La lucha por el reconocimiento en la Fenomenología del espíritu (1807)*

En la *Fenomenología del espíritu*, el concepto de reconocimiento deja de aparecer frecuentemente y deja de ser un elemento articulador explícito en el desarrollo de un programa. Sin embargo, su presencia es significativa, al punto que por muchos años – sobre todo hasta antes de que se editaran críticamente los escritos y fragmentos esbozados por Hegel en Jena en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX– la conocida dialéctica de lucha por reconocimiento entre “señor” y “siervo” sirvió de

referencia y modelo para comprender el trasfondo moral y político de las luchas sociales, sobre todo desde la interpretación marxista¹²⁵.

Sigamos de cerca la exposición de Hegel en la *Fenomenología del espíritu*. El modelo de “lucha por el reconocimiento” aparece en la formación de la autoconciencia (capítulo IV, “La verdad de la certeza de sí mismo”), segundo momento del “espíritu subjetivo”, en el apartado “Independencia y sujeción de la autoconciencia; señorío y servidumbre”. Es en estos pasajes donde Hegel presenta la mencionada dialéctica “señor-siervo” y estrechamente relacionada a la experiencia de confirmación práctica del reconocimiento por el trabajo.

Para Hegel, el concepto de autoconciencia es una unidad duplicada, es una autoconciencia para una autoconciencia. “El desdoblamiento del concepto de esta unidad espiritual en su duplicación presenta ante nosotros el movimiento del *reconocimiento*” (2004 [1807]: 113). Se trata de un movimiento duplicado de ambas autoconciencias, cada una de ellas hace lo que exige de la otra y hace en cuanto la otra hace lo mismo. Así, hay un doble sentido en este hacer: es un hacer hacia sí y hacia lo otro que es ella misma; y es un hacer indivisible, un hacer de lo uno y, a su vez, de lo otro.

Cada extremo es para el otro el término medio a través del cual es mediado y unido consigo mismo, y cada uno de ellos es para sí y para el otro una esencia inmediata que es para sí a través de esta mediación. Se *reconocen* como *reconociéndose mutuamente* (*Ibid.*: 115).

Para Hegel, la “duplicación de la autoconciencia en su unidad” constituye el “puro concepto de reconocimiento” (*Ibid.*). En el momento inicial de este proceso, lo que se representa es desigualdad de ambas autoconciencias que se contraponen como extremos, uno sólo lo reconocido y el otro sólo lo que reconoce. En este primer momento, es un individuo que surge frente a otro, como figuras independientes, “conciencias hundidas en el ser de la vida” que aún no se presentan una a la otra como autoconciencias. Tienen certeza de sí mismas pero sin verdad, pues su propio ser no se presenta aún ante ellas como objeto.

¹²⁵ Esto es válido para el mismo Marx, pero también posteriormente, a través suyo, para autores como Georges Sorel y Alexandre Kojève. (Cfr. Honneth, 1997: 173; 2009b: 198; Rendón, 2010: xv).

En este movimiento de hacer duplicado, en cuanto hacer *del otro* cada cual tiende a la muerte del otro y en cuanto el hacer *por sí mismo*, se tiende a arriesgar la propia vida.

Por consiguiente, el comportamiento de las dos autoconciencias se halla determinado de tal modo que *se comprueban* por sí mismas y la una a la otra mediante la lucha a vida o muerte. Y deben entablar esta lucha, pues deben elevar la certeza de sí misma de *ser para sí* a la verdad en la otra y en ella misma. Solamente arriesgando la vida se mantiene la libertad, se prueba que la esencia de la autoconciencia no es el *ser...* sino que... la autoconciencia es puro *ser para sí*. El individuo que no ha arriesgado la vida puede sin duda ser reconocido como *persona*, pero no ha alcanzado la verdad de este reconocimiento como autoconciencia independiente (*Ibid.*: 116).

Pero la muerte es la negación natural de la conciencia, permanece la negación sin reconocimiento. Se da la certeza que los dos individuos arriesgaban sus vidas pero “desaparece del juego del cambio el momento esencial”, el término medio resulta ser la unidad muerta. “En esta experiencia resulta para la autoconciencia que la vida es para ella tan esencial como la pura autoconciencia” (*Ibid.*: 117)¹²⁶.

Hasta aquí, Hegel ha desarrollado el movimiento del “concepto puro” del reconocimiento. A partir de este momento, da inicio al relato de la dialéctica del señor y siervo. En un comienzo se contraponen una autoconciencia pura y una conciencia, ambos momentos esenciales pero desiguales y opuestos, su reflexión en la unidad no se ha logrado aún, “tenemos que estos dos momentos son como dos figuras contrapuestas de la conciencia: una es la conciencia independiente que tiene como esencia el ser para sí, otra la conciencia dependiente, cuya esencia es la vida o el ser para el otro; la primera es el *señor*, la segunda el *siervo* (*Ibid.*).

En un primer momento (i), el señor puede gozar de las cosas objeto de su apetencia a través de la transformación que sobre la cosa efectúa el siervo, la otra conciencia. Así, el siervo se presenta como algo no esencial: es quien transforma la cosa y es dependiente de otra existencia. Este reconocimiento es desigual y unilateral, falta el momento en que “lo que el señor hace contra el otro lo haga también contra sí mismo y lo que el siervo hace contra sí lo haga también contra el otro” (*Ibid.*: 118). Para el señor, la verdad de la certeza de sí mismo es la conciencia no esencial (el siervo) y la acción no esencial de

¹²⁶ Podemos aproximarnos tangencialmente a lo que Hegel entiende como “vida”. La vida no es “la continuidad inmediata y la solidez de su esencia, ni la figura subsistente y lo discreto que es para sí, ni el puro proceso de ellos, ni tampoco la simple agrupación de estos momentos, sino el todo que se desarrolla, disuelve su desarrollo, y se mantiene simplemente en este movimiento” (Hegel, 2004 [1807]: 111).

ella (la transformación de la cosa a través de su trabajo). De ahí que “la *verdad* de la conciencia independiente [el señor] es, por tanto, la *conciencia servil*”, la esencia del señorío es lo inverso de aquello que quiere ser y “así también la servidumbre devendrá también... al realizarse plenamente lo contrario de lo que de un modo inmediato es... se convertirá en verdadera independencia” (*Ibid.*: 119).

El segundo momento (ii) está marcado por la toma de conciencia por parte del siervo. Aquí, la servidumbre es una autoconciencia que se ha sentido angustiada en su esencia entera, ha sentido “el miedo de la muerte” y esto la ha disuelto interiormente. Este momento no es sólo una disolución universal en general, en la servidumbre efectiva esta disolución es real por medio de su trabajo. El miedo al señor es el comienzo, pero por medio del trabajo y su acción formativa, llega finalmente a sí misma, “la conciencia que trabaja llega, pues, de este modo a la intuición de ser independiente como *de sí misma*” (*Ibid.*: 120).

En el tercer momento (iii), mediante el trabajo, la conciencia servidora destruye la propia negatividad que se convierte para ella en objeto. Al destruir esta negatividad extraña ante la que temblaba, se convierte en un ser para sí mismo. Cada momento ha sido necesario: “en el señor [i], el ser para sí es para ella [la conciencia del siervo] *otro* o solamente *para ella*; en el temor [ii], el ser para sí es *en ella misma*; en la formación [iii], el ser para sí deviene como *su propio* ser para ella y se revela a la conciencia como es ella misma en y para sí” (*Ibid.*). Al final, ambas conciencias se reconocen cada una para sí y entre sí, “se reconocen reconociéndose mutuamente” en sus propias identidades.

De las múltiples entradas e interpretaciones que pueden desarrollarse con respecto al texto que acabamos de reseñar, nos interesa mencionar dos cuestiones. La primera, constatar cómo Hegel ofrece una alternativa a las concepciones que sitúan la autoconciencia del individuo como momento o condición previa para la conformación del ser-con-otros en una comunidad. La autoconciencia solo puede entenderse con relación a otras autoconciencias en su mutuo reconocerse. Un segundo aspecto que queremos enfatizar es la centralidad del “concepto puro” del reconocimiento como una descripción completa del movimiento del reconocimiento mutuo entre autoconciencias. A juicio de Miguel Gualdrón, este concepto puro es el que ha de entenderse como

paradigma de relación entre conciencias dentro del movimiento de la autoconciencia y del espíritu, lo que llevaría a considerar el conocido pasaje referido a la relación entre “señor” y “siervo” como una primera experiencia de reconocimiento trágica, fallida e incompleta (2010: 127, 146)¹²⁷.

Con relación a lo que acabamos de anotar, es posible argumentar a favor de una lectura del conjunto de la *Fenomenología...* desde la mirada del reconocimiento. Por ejemplo, Giusti, al igual que Gualdrón, también le otorga importancia a lo que Hegel definió como el “puro concepto de reconocimiento”, en tanto la “duplicación de la autoconciencia en su unidad” (Hegel, 2004 [1807]: 115). Giusti explica que “puro” significa que aún tendremos que observar cómo la conciencia realiza ella misma la experiencia de descubrir paulatinamente su contenido, lo que ha de ocurrir en todo el contenido de la *Fenomenología...* Así, el concepto de reconocimiento acompañará, también categorialmente, todo el itinerario de la conciencia y del espíritu. Desde esta óptica, el conjunto de esta obra podría ser leída en clave de reconocimiento y, lo que resulta más interesante, el hecho que Hegel haya abrazado la perspectiva de una filosofía de la conciencia no necesariamente anula la posibilidad de incorporar la perspectiva intersubjetiva del reconocimiento. Para Giusti, la noción de reconocimiento se complementa con el concepto de autoconciencia o de espíritu, debido a ello “no hay razón para separar ambas estrategias como si se tratase de dos paradigmas irreconciliables, y sí la hay en cambio para buscar puntos de apoyo en los dos modelos en vistas a su esclarecimiento recíproco” (Giusti, 2008a: 193). Como veremos en el siguiente acápite, una postura similar habría llevado al mismo Honneth a replantear sus planteamientos acerca del potencial del modelo de reconocimiento en los *Principios de la filosofía del derecho*.

7.2.4. *El reconocimiento en los Principios de la filosofía del derecho (1821)*

El desarrollo explícito de un modelo de lucha por el reconocimiento vuelve a aparecer en la *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*, de 1817, siguiendo a grandes rasgos la estructura contenida en la *Fenomenología...* Se trata del apartado “La autoconciencia que reconoce” (§§ 430-436, de la tercera edición de 1830), como segundo momento de

¹²⁷ Gualdrón argumenta que el mutuo reconocimiento de autoconciencias, que Hegel identifica con concepto puro del reconocimiento recíproco, guarda una conexión profunda con el concepto mismo de Espíritu. Para este autor, el Espíritu es la determinación de sí y de lo otro, un espacio entre autoconciencias que se constituye “como el devenir completo del reconocimiento” (2010: 113, 143).

“La autoconciencia”, en la “Fenomenología del espíritu” y en el contexto del “espíritu subjetivo”. Al final del acápite anterior, señalábamos cómo el reconocimiento podría seguir siendo una clave de lectura para otros textos de Hegel en los que este concepto no juega un papel preponderante. Para ello, mencionábamos el aporte de Giusti respecto a considerar cómo Hegel sigue utilizando en sus obras posteriores el concepto de reconocimiento en concordancia y complemento al de espíritu. Esto podría aplicarse a la *Enciclopedia...* pero también a los *Principios de la filosofía del derecho*, de 1821.

En el caso de esta última obra, situada en el marco del “espíritu objetivo”, el concepto de reconocimiento no aparece en la estructura formal de la obra. Se trata de menciones ocasionales en diversos momentos. Por ejemplo, en la presentación del primer momento del derecho abstracto, la propiedad, Hegel discute la justificación de la esclavitud y la dominación como derecho de señorío, trayendo a la memoria la dialéctica del señor-siervo:

El punto de vista de la voluntad libre... está más allá de la falsa posición que considera al hombre como un ser natural y sólo como concepto existente en sí, apto por lo tanto para la esclavitud. Esta antigua apariencia no verdadera corresponde al espíritu que sólo ha llegado al estadio de su conciencia. La dialéctica del concepto y de la conciencia todavía sólo inmediata de la libertad provoca la *lucha por el reconocimiento* y la relación de *señorío* y *servidumbre* (v. *Fenomenología del espíritu...*, y *Enciclopedia de las ciencias filosóficas...*). Pero únicamente con el conocimiento de que la idea de la libertad es sólo verdadera como *Estado* se asegura que el espíritu objetivo, el contenido del derecho, no sea nuevamente reducido a su concepto subjetivo, y que, por lo tanto, no se vuelva a aprehender como un mero *deber* que el hombre no está determinado en y por sí a la esclavitud (Hegel, 2005 [1821]: §57, obs.).

En esta mención, Hegel nos remite directamente a sus obras anteriores, pero en el resto de la obra, la categoría “reconocimiento” aparece de modo marginal en medio de la dinámica de su argumentación. Pongamos algunos ejemplos: en la esfera del derecho abstracto, cuando Hegel se refiere a que los participantes del contrato “se reconocen como personas y propietarios; puesto que es una relación del espíritu objetivo, el momento del reconocimiento ya está supuesto y contenido en él” (*Ibid.*: §71, obs.). Otro ejemplo, cuando al presentar la sociedad civil como segundo momento de la eticidad, particularmente en su primera determinación que Hegel denomina “sistema de necesidades”, el individuo satisface sus necesidades particulares en la relación con las necesidades, el trabajo y libre arbitrio de los otros. Aquí aparece la universalidad en tanto “tengo que regirme de acuerdo con los otros... Cada uno influye en el otro y por

eso está relacionado con él: en esa medida todo lo particular deviene social” (*Ibid.*: §192, agreg.). Al respecto, Hegel dice que “esta universalidad, en el sentido de *reconocimiento*, es el momento que convierte a las necesidades, los medios y modos de satisfacción, en su singularidad y abstracción, en algo *concreto*, en cuanto *social*” (*Ibid.*: §192). Así, el carácter social de la común y mutua satisfacción de necesidades está dado por la universalidad en clave de reconocimiento.

Un tercer ejemplo puede señalarse en la esfera de la eticidad, cuando un miembro de la sociedad civil forma parte de una corporación, al individuo se le reconoce capacidad e ingresos regulares y “reconoce también que pertenece a un todo, que es por su parte un miembro de la sociedad general, y se interesa y preocupa por los fines desinteresados de ese todo” (*Ibid.*: §253). Finalmente, cuando Hegel se refiere a la autonomía soberana de un Estado, cuando afirma que “para los otros [Estados], es decir, ser reconocido por ellos, es su primera y absoluta legitimación. Pero al mismo tiempo esta legitimación... se basa pues también en la opinión y la voluntad del otro” (*Ibid.*: §331).

Así, en general, el reconocimiento está presente cada vez que un sujeto, un grupo (como las corporaciones) o un Estado deviene como tal cuando son y se saben reconocidos por otro en alguna facultad o capacidad, lo cual redundaría en el conocimiento de sí mismo y su lugar frente a ese otro, es decir, en su identidad. Está presente el concepto, aunque no necesariamente la categoría; lo que mostraría la plausibilidad de la tesis de Giusti, en el sentido que Hegel continúa utilizando en sus obras de madurez el concepto de reconocimiento de modo complementario al concepto de espíritu y de autonomía.

Aquí cabe apuntar cómo Honneth mismo ha modulado su interpretación del rol que juega el concepto de reconocimiento en los *Principios de la filosofía del derecho*. En 1992, en *La lucha por el reconocimiento*, Honneth afirmaba que de la teoría del reconocimiento en las obras tempranas de Hegel solo quedaban como “huellas del recuerdo” en las grandes obras del Hegel maduro (1997: 81). Sin embargo, desde *Leiden an Unbestimmtheit. Eine Reaktualisierung der Hegelschen Rechtsphilosophie* [Padecer por indeterminación. Una reactualización de la “Filosofía del derecho” de

Hegel], del año 2001, Honneth volverá la mirada más de una vez a la estrategia conceptual presente en los *Principios...* para desarrollar sus propios argumentos¹²⁸.

Como se sabe, en los *Principios...*, las “determinaciones de la voluntad” cobran forma en la existencia de las esferas del derecho abstracto, la moralidad y la eticidad. En su propia “objetivación”, la eticidad tiene como primer momento a la “sustancia ética inmediata y natural”, la *familia*. Su disolución lleva a la unión de los miembros como individuos independientes en una “universalidad formal” en la *sociedad civil*. Ambos momentos alcanzarán su verdadero fundamento en el *Estado*, la realidad efectiva de la idea ética. Es en la esfera de la eticidad donde la idea de libertad adquiere plenitud, pues ha integrado la autoconciencia de su saber y la realidad de su actuar, “es el *concepto de la libertad que ha devenido mundo existente y naturaleza de la autoconciencia*” (Hegel, 2005 [1821]: §142). En la esfera de la eticidad, las libertades subjetivas adquieren sentido y “existencia”, en el marco de la universalidad que les ofrece la sustancia ética a la que pertenecen:

El *derecho de los individuos a una determinación subjetiva de la libertad* tienen su cumplimiento en el hecho de que pertenecen a una realidad ética, pues la *certeza* de su libertad tiene su *verdad* en esa objetividad y en lo ético ellos poseen *efectivamente su propia esencia*, su universalidad *interior* (*Ibid.*: §153).

Para Honneth, estamos frente a una concepción relacional e intersubjetiva de los derechos, donde las libertades individuales son producto de una forma de comunicación humana. En esta comprensión no individualista de la libertad, el concepto de reconocimiento resulta clave, pues, realizar la libertad significa aumentar mi poder de acción al fomentarse el conocimiento de las propias facultades y necesidades mediante la confirmación por parte del otro: “el individuo es capaz de desarrollar autonomía sólo en la medida en que mantenga relaciones con otros sujetos, las cuales... posibilitan un reconocimiento recíproco de ciertos segmentos de su personalidad” (2009d: 231). La esfera jurídica de los derechos ayuda al individuo en su autonomía sólo si se entiende como parte subordinada a una red mayor de relaciones de reconocimiento igualmente importantes, las que se expresan en las tres esferas de reconocimiento que Hegel identificó en sus obras tempranas y que en los *Principios...* aparecen como los tres

¹²⁸ De Honneth, cfr. el artículo “Justicia y libertad comunicativa. Reflexiones en conexión con Hegel” (2009d [2004]) y, principalmente, su reciente obra *Das Recht der Freiheit. Grundriß einer demokratischen Sittlichkeit*, de 2011.

momentos de la eticidad: familia – amor, sociedad civil – derecho y comunidad ética – Estado. Es esta tripartición, sostiene Honneth, la “que hoy permite seguir desarrollando también el sistema maduro de Hegel en el sentido de una filosofía práctica” (2009c: 317).

Tras exponer los contenidos centrales de los planteamientos hegelianos en torno al reconocimiento, es momento de presentar la articulación contemporánea más sistemática del paradigma del reconocimiento recíproco en la obra de Axel Honneth.

Capítulo 8

El paradigma del reconocimiento recíproco

Tras haber presentado la primera articulación del paradigma del reconocimiento recíproco en Hegel, es momento de aproximarnos a la actualidad de sus planteamientos a través de quienes –de distinto modo– han “tomado la posta” y reinterpretado los argumentos hegelianos en las últimas dos décadas. Como ya fue anunciado, por tratarse de la propuesta más sistemática y quizás más influyente, hemos de detenernos en la teoría del reconocimiento de Axel Honneth, para luego dar cuenta de cómo han contribuido a la comprensión de este paradigma autores como Paul Ricoeur, Karl-Otto Apel, Jürgen Habermas y Adela Cortina. El propósito de esta presentación es identificar algunas dimensiones centrales en la comprensión del reconocimiento recíproco que nos ayuden a profundizar la fundamentación filosófica de una ética aplicada a la función pública.

8.1. La teoría del reconocimiento de Axel Honneth

Axel Honneth (n. 1949) es considerado el representante más destacado de la denominada “tercera generación” de la Teoría Crítica de la Escuela de Fráncfort (Cano, 2009; Cortina, 2008; Mesquita, 2009). En términos generales, su obra puede situarse en el legado de esta tradición filosófica y heredera, por tanto, del tipo de preocupaciones presentes en los aportes de Adorno, Horkheimer y Marcuse (asociados a la “primera generación”), así como de Habermas (quien ocupa el lugar central en la “segunda generación”). Como apunta el mismo Honneth, los objetos y métodos son plurales en todos estos autores, pero comparten en común el hecho de partir de un diagnóstico negativo de la sociedad moderna capitalista en el que es posible identificar “patologías” vinculadas a formas deficitarias de racionalidad: “por heterogéneos que sean los trabajos enmarcados en ella, siempre apuntan al objetivo de indagar las causas sociales de una patología de la racionalidad humana” (2009g; 7).

La evaluación de las “patologías” de la sociedad moderna solo puede darse si se cuenta con determinados parámetros normativos referidos a lo “no patológico”, desde los cuales llevar a cabo dicha evaluación. De ahí que los distintos exponentes de la Teoría Crítica, incluyendo a Honneth, cada cual a su modo, desarrollen como parte de sus

preocupaciones ciertas condiciones de posibilidad para la autorrealización humana. Se trata de *horizontes normativos* que traen consigo el potencial crítico que orienta la teoría hacia la *praxis*, hacia la superación de aquellas condiciones de vida que limitan al ser humano en su integralidad.

Mencionemos el caso de Jürgen Habermas. En los planteamientos de este autor, apunta Honneth, aparece un diagnóstico en el que los poderes sistémicos que tienen como medios de control al dinero y al poder burocrático, han “colonizado” el mundo de la vida, penetrando la cultura cotidiana y disolviendo el potencial humano de la comunicación (2009e: 256). Como veremos más adelante, su teoría de la acción comunicativa, basada en la pragmática lingüística, buscará reconstruir los presupuestos normativos que constituyen el potencial de racionalidad de la acción orientada al entendimiento humano.

Habermas deduce las justificaciones normativas concretas que contiene el proceso de interacción social apoyándose en su concepción de una pragmática universal; según ésta, las reglas lingüísticas en que se basa el actuar comunicativo tienen un carácter normativo en tanto establecen al mismo tiempo las condiciones previas de una comunicación libre de dominación entre los hombres (Honneth, 2009e: 259).

En estas condiciones comunicativas situadas normativamente es que puede apoyarse una perspectiva crítica que, en Habermas, se propone “analizar las restricciones sociales y cognitivas que oponen límites a una libre aplicación de aquellas reglas lingüísticas” (*Ibid.*).

La mención a Habermas no es fortuita, pues Honneth perfiló algunas dimensiones de su propia versión de Teoría Crítica desde la aproximación y (a lo largo del tiempo cada vez mayor) toma de distancia respecto a los postulados habermasianos. Es el caso de algunos textos tempranos, en los que Honneth discute la distinción que hace Habermas entre *trabajo* e *interacción* (de las que surgirán las ideas de acción *instrumental* y acción *comunicativa*, respectivamente)¹²⁹. Asimismo, en su disertación doctoral

¹²⁹ Nos referimos a textos como “Arbeit und instrumentales Handeln” publicado en *Arbeit, Handlung, Normativität*, editado en 1980 por Axel Honneth y Urs Jaeggi (su director de tesis doctoral); también *Soziales Handeln und menschliche Natur*, editado el mismo año por Honneth y Hans Joas. Referencias completas en Mesquita (2009: 14). La distinción habermasiana entre *trabajo* e *interacción*, aparece en el ya mencionado texto “Trabajo e interacción”, en *Ciencia y técnica como “ideología”* (1968), en el que Habermas desarrolla sus argumentos a partir de una interpretación de textos hegelianos del período de Jena.

convertida en su obra *Crítica del poder. Fases en la reflexión de una Teoría Crítica de la sociedad* (1985), Honneth identificará algunos límites de la teoría de la acción comunicativa para comprender el fenómeno del poder y el rol de las luchas sociales moralmente motivadas (Honneth, 1997: 7; Mesquita, 2009: 15-20).

Para Honneth, Habermas abre una nueva perspectiva con el giro hacia el paradigma de la comunicación, pues en la acción comunicativa “los sujetos se encuentran en el horizonte de expectativas normativas cuyo incumplimiento puede convertirse siempre de nuevo en fuente de reclamaciones morales que van más allá de las respectivas formas de dominación establecidas” (Honneth, 2009e: 258). En las tesis de Habermas, el horizonte normativo se identifica con las condiciones lingüísticas presupuestas en una comunicación libre de dominación y, al respecto, Honneth se pregunta por cuáles serían las experiencias morales dentro de la realidad social que corresponderían a este criterio crítico, es decir, cuál es el anclaje social o “instancia precientífica” del horizonte normativo habermasiano. El proceso social que brinda soporte a tal perspectiva normativa es aquel en el que se desenvuelven las reglas lingüísticas de comunicación, el proceso que Habermas denomina “racionalización comunicativa del mundo de la vida”. Sin embargo, advierte Honneth, la propuesta habermasiana encuentra un límite en tanto dicho horizonte normativo

no se plasma como tal en las experiencias morales de los sujetos participantes, porque éstos experimentan un detrimento de lo que podemos considerar sus expectativas morales, su “*moral point of view*”, no como una restricción a las reglas lingüísticas dominadas intuitivamente, sino como una violación a reclamaciones de identidad adquiridas por la socialización. Es posible que un proceso de racionalización comunicativa del mundo de la vida se haya realizado o se realice históricamente pero de ninguna manera se refleja como un hecho moral en las experiencias de los sujetos humanos (Honneth, 2009e: 260).

Lo que Honneth está reclamando es un potencial normativo presente en la interacción social y que esté sustentado en experiencias morales cercanas a los participantes, experiencias que no se generan en la restricción de competencias lingüísticas, como en el caso de Habermas, sino en la experiencia de violación de expectativas vinculadas a la identidad y referidas a experiencias percibidas como moralmente injustas.

Honneth pone en relieve la necesidad de vincular una teoría social crítica con las experiencias morales cotidianas de sufrimiento social y descontento moral, de modo que

el criterio crítico normativo esté “anclado” en tales experiencias, las mismas que se presentan cada vez que los afectados no reciben alguna forma de reconocimiento que consideraron merecida y que se expresan en “sentimientos de desprecio social” como los de pena, rabia e indignación (2009e: 262). Así, a partir de una fenomenología de las vulneraciones morales, es posible entrar en contacto con los criterios a través de los cuales los afectados pueden distinguir una falta moral de una simple adversidad o de la coerción. En una vulneración moral aparece necesariamente el componente de privación o negación del reconocimiento. Por ejemplo,

[u]n daño físico... se convierte en una injusticia moral si la persona afectada ve en él una actuación que lo menosprecia intencionalmente en un aspecto esencial de su bienestar; no es ya el dolor físico como tal, sino la conciencia resultante de no ser reconocido en la propia concepción que uno tiene de sí mismo lo que constituye la condición de daño moral (2010a: 24).

Por medio de las vulneraciones morales, se desprecia a una persona en aspectos de su relación consigo misma. De ahí que las experiencias de injusticia van acompañadas de una “conmoción psíquica”, en el sentido que la persona afectada es decepcionada en una expectativa cuya satisfacción forma parte de las condiciones de la propia identidad. Honneth concluye afirmando que toda vulneración moral “constituye, por tanto, un acto de agravio personal, porque destruye una condición esencial previa de la capacidad de acción individual” (2009c: 319)¹³⁰. A través de esta vía negativa de corte fenomenológico, Honneth puede alcanzar la idea básica de que la condición normativa previa de toda relación intersubjetiva se encuentra en la adquisición de reconocimiento social. En la interacción, “los sujetos se encuentran unos a los otros en el horizonte de la expectativa recíproca de recibir reconocimiento como personas morales y por su desempeño social” (2009e: 262).

La inspiración que Honneth encontró para desarrollar esta idea y construir lo que llegará a denominar el “giro teórico del reconocimiento” en la teoría social crítica (2006b: 107), es decir, para construir su propia teoría normativa de la sociedad, son los escritos de Hegel en el período de Jena. El primer resultado sistemático de este proceso teórico crítico quedó plasmado en *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales* (1992), el trabajo correspondiente a su tesis de habilitación docente (dirigida por Jürgen Habermas). Esta obra constituye un notable esfuerzo por

¹³⁰ Más adelante veremos cómo el agravio moral se especifica en distintas formas de menosprecio.

articular una teoría social con contenido normativo, en lo que Honneth concibió como una “reactualización” del modelo de lucha por el reconocimiento esbozado por Hegel en Jena.

A continuación, delinearemos los principales contenidos de la teoría del reconocimiento de Axel Honneth, empezando por el sentido de esta “reactualización” del modelo hegeliano. Nuestra exposición tiene como referente principal la argumentación del autor en *La lucha por el reconocimiento*; sin embargo, incorporaremos aquellas reformulaciones que introduce en textos posteriores con el fin de ampliar y/o precisar su propuesta¹³¹.

8.1.1. Una reactualización de Hegel a través de Mead

En *La lucha por el reconocimiento* encontramos la primera expresión sistemática de una teoría del reconocimiento, un esfuerzo por “reactualizar” el modelo hegeliano en el período de Jena. ¿En qué sentido busca Honneth reactualizar a Hegel? Según el propio autor, son tres tesis que vinculan la propuesta de Hegel y su propia teoría (1997: 88-89). En primer lugar, Honneth parte de las tesis hegelianas según la cual la formación del yo práctico está vinculada al reconocimiento recíproco entre los sujetos. En Hegel, esta reflexión tiene un carácter especulativo y permanece dentro de los presupuestos de la tradición metafísica, de ahí que no se consideren las relaciones intersubjetivas como un hecho empírico dentro del mundo social. Honneth busca reconstruir este punto de partida a la luz de estudios en psicología social de corte empírico. En segundo lugar, Hegel señala la existencia de diversas formas de reconocimiento que pueden ser diferenciadas según el grado de autonomía que se posibilita al sujeto. *Amor, derecho y eticidad* conforman una secuencia de tres relaciones de reconocimiento donde los individuos se confirman cada vez más como personas individualizadas y autónomas. Honneth considera que es necesario fundamentar esta tipología desde una “fenomenología empíricamente controlada” de las formas de reconocimiento, para verificar y/o corregir la iniciativa teórica de Hegel. Finalmente, en el modelo hegeliano

¹³¹ Los textos posteriores a *La lucha por el reconocimiento* que más nos han sido de utilidad para este apartado son los siguientes: el artículo “Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social” (2010a [2009]); el ensayo *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento* (2007 [2005]); la respuesta de Honneth a Nancy Fraser (2006b) y la “réplica a la réplica” (2006a) en *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico* (2006 [2003]); y diversos artículos escritos entre 2000 y 2004 (2009a, 2009c, 2009d, 2009e) que aparecen en la compilación *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea* (2009).

queda esbozado que las tres formas de reconocimiento recíproco siguen la lógica de un proceso de formación a través de estadios de “lucha” moral. En este proceso, los sujetos se entregan a un conflicto intersubjetivo cuyo resultado es el reconocimiento de nuevas pretensiones de autonomía. La carencia de reconocimiento recíproco se expresa en experiencias de menosprecio o no-reconocimiento de determinadas pretensiones de autonomía, constituyéndose como motivación moral del conflicto. Honneth indaga por si estas hipótesis pueden resistir una consideración empírica y si las formas de menosprecio pueden coordinarse con las de reconocimiento recíproco, buscando establecer una lógica moral de los conflictos sociales.

Con estos propósitos, un paso fundamental que propone Honneth para reactualizar a Hegel será incorporar algunas tesis de George Herbert Mead (1863-1931), como puente entre la concepción originaria hegeliana y su propia teoría. Desde la psicología social de Mead, Honneth llega a rescatar un conjunto de ideas que le ayudarán a darle base empírica a los planteamientos de Hegel. Reseñaremos las principales en la forma en que aparecen en *La lucha por el reconocimiento*.

Para Mead, un sujeto puede adquirir conciencia de sí mismo en la medida que aprende a percibir su propio actuar a partir de la perspectiva simbólicamente representativa de una segunda persona. El “yo” es la conciencia que el sujeto tiene de sí desde que se es un objeto para otro en la interacción. El “mí” es la imagen cognitiva que el sujeto retiene de sí mismo cuando aprende a percibirse desde la perspectiva de una segunda persona. Cuando el “mí” se enfrenta a las perspectivas normativas de otro sujeto de interacción, se vuelve hacia sí mismo en una relación práctica y se hace la instancia moral de la resolución de conflictos intersubjetivos. En el proceso de formación de la identidad humana y el desarrollo social de la persona, el “mí” se generaliza paulatinamente al ampliarse el círculo de los otros en la interacción y el sujeto aprende a concebirse desde la perspectiva normativa del otro.

Con la categoría del “otro generalizado”, Mead se refiere a las expectativas normativas de los otros de interacción que el sujeto aprende a generalizar hasta poder representarse las normas sociales de acción. Así, “conquista la capacidad abstracta de poder participar en las interacciones normativamente reguladas de su entorno; luego, esas normas interiorizadas le dicen qué expectativas puede legítimamente orientar en los demás y,

también, qué obligaciones tiene que cumplir por justicia ante ellos” (Honneth, 1997: 98). El sujeto llega a una identidad como miembro aceptado de una comunidad al aprender a tomar sobre sí las normas sociales de acción del “otro generalizado”. Para Honneth tiene sentido emplear el concepto de reconocimiento recíproco para la relación intersubjetiva en la cual el adulto reconoce a sus compañeros de interacción a través de una interiorización de sus posiciones normativas y al saberse reconocido como parte de las conexiones de cooperación social.

Al igual que Hegel, Mead busca comprender la comprensión de sí mismo que tiene quien aprende a concebirse desde la perspectiva del otro generalizado como el de una persona jurídica. Además, el individuo maduro no sólo experimenta cuáles son sus deberes sino que adquiere un saber acerca de los derechos que le corresponden, es decir, un saber acerca de las pretensiones individuales respecto a las que estoy seguro que el otro generalizado las cumplirá.

[C]on respecto a la relación de reconocimiento, que Hegel ha introducido bajo el concepto de «derecho» como segundo estadio en su modelo de desarrollo, esta concepción del «otro generalizado» representa no sólo un complemento teórico sino una real profundización: reconocerse recíprocamente como personas de derecho significa que los dos sujetos introducen de modo controlado en su propio actuar aquella voluntad general que encarna en las normas de su sociedad intersubjetivamente reconocidas... La experiencia de ser reconocido por los miembros de la comunidad como persona de derecho significa para el sujeto singular poder tomar una posición positiva frente a sí mismo; pues aquéllos, porque se saben obligados al respeto de sus derechos, le conceden a su vez las propiedades de un actor moralmente responsable. (*Ibid.*: 101)

Sin embargo, añade Honneth, no basta conformarse con la simple interiorización de las perspectivas del “otro generalizado” en la formación de la identidad moral. El sujeto comprueba constantemente en sí mismo impulsos de exigencias inconciliables con las normas intersubjetivamente reconocidas de su entorno social, de modo que pone en duda su propio “mí”. Este choque entre el “yo” y el “mí” es para Mead el esquema de fondo del conflicto que puede explicar el desarrollo moral de los individuos y de las sociedades a partir de la tensión moral entre la voluntad común interiorizada y las pretensiones de individuación. “La existencia del «mí» es la que fuerza al sujeto a tomar posición, en interés de su propio «yo» por nuevas formas de reconocimiento” (*Ibid.*: 103).

La defensa de las pretensiones del “yo” sólo será posible si el sujeto, en lugar de la perspectiva de la voluntad común existente, se desplaza a una comunidad de derecho ampliada de carácter contrafáctico que, frente a las relaciones de reconocimiento establecidas, les permita más derechos de libertad. Para Mead, según Honneth, la multiplicidad de desviaciones morales y la acumulación de anhelos por relaciones de reconocimiento ensanchadas constituye el movimiento que fuerza el desarrollo social. Los sujetos pueden anticipar una comunidad que garantiza mayores espacios de libertad y “se produce un encadenamiento histórico de ideales normativos que orientan en el sentido de un incremento de la autonomía personal” (*Ibid.*: 105).

Hegel y Mead, afirma Honneth, coinciden en que el potencial de la individualidad se logra históricamente por el camino de un incremento de espacios de libertad jurídicamente garantizados. El motor de este cambio es una lucha donde los sujetos buscan ensanchar el perímetro de los derechos que les conceden intersubjetivamente para elevar su grado de autonomía. “La praxis social que se da a partir del empuje unitario por tal enriquecimiento de la comunidad es lo que en la psicología de Mead puede llamarse «lucha por el reconocimiento»” (Honneth, 1997: 106).

Sin embargo, hay exigencias del “yo” cuyo cumplimiento no está ligado al incremento de autonomía personal sino a oportunidades de autorrealización personal¹³². En la autorrealización personal el “mí” busca poder entenderse como personalidad específica e insustituible, no sólo como una persona a la que, como los demás miembros de la sociedad, se le atribuyen cualidades como actor susceptible de atribución moral. De ahí que sea necesaria una instancia común de autocercioramiento ético que contenga las pretensiones normativas de una comunidad, y a cuya luz un sujeto puede asegurarse de la significación social en sus cualidades individuales. En este punto estamos en la representación de una “lucha por el reconocimiento” socialmente eficaz, en el estadio más alto, donde los sujetos en tanto que personas individualizadas histórico-vitalmente deben obtener confirmación intersubjetiva. Del mismo modo que Hegel sólo llegó a esbozar la idea de una relación intersubjetiva a la que denominó “intuición recíproca”, Mead no llega a poner en claro qué forma debe tomar el reconocimiento recíproco para

¹³² “Mead entiende por autorrealización el proceso en el que un sujeto desarrolla las capacidades y cualidades sobre cuyo específico valor para el entorno social puede ser convencido en conexión con las reacciones de reconocimiento de sus compañeros de interacción” (Honneth, 1997: 108).

no sólo asegurar la preservación intersubjetiva de derechos, sino la especificidad de cada singular.

8.1.2. *Amor, derecho y solidaridad como esferas de reconocimiento recíproco*

En la reconstrucción conceptual que acabamos de exponer en sus rasgos generales, Hegel y Mead le han proporcionado a Honneth las herramientas necesarias y el hilo conductor para que pueda proponer una teoría social normativa que busque explicar el proceso de cambio social por referencia a pretensiones normativas, introducidas estructuralmente en las relaciones de reconocimiento recíproco. El punto de partida será en lo que Hegel y Mead coincidieron, que

la reproducción de la vida social se cumple bajo el imperativo de un reconocimiento recíproco, ya que los sujetos sólo pueden acceder a una autorrelación práctica si aprenden a concebirse a partir de la perspectiva normativa de sus compañeros de interacción, en tanto que sus destinatarios sociales (*Ibid.*: 114).

La hipótesis que Honneth formula en *La lucha por el reconocimiento* es que tal imperativo por reconocimiento recíproco, integrado en la vida social, actúa como una coacción normativa que paulatinamente fuerza a los individuos a delimitar sus contenidos y expresar socialmente las crecientes pretensiones de su subjetividad. El proceso histórico de individuación se conecta así a una simultánea expansión de las relaciones de reconocimiento recíproco en la misma *praxis* social. Como comentaremos luego, de este modo es posible comprender que “los cambios sociales normativamente orientados son impulsados por las luchas moralmente motivadas de grupos sociales, el intento colectivo de proporcionar la implantación de formas ampliadas de reconocimiento recíproco institucional y cultural” (*Ibid.*: 115).

En textos posteriores a *La lucha por el reconocimiento*, Honneth enfatiza más el carácter histórico de la institucionalización de las formas de reconocimiento, lo que le lleva a explicar el “orden moral” de la sociedad capitalista como una “frágil estructura de relaciones graduadas de reconocimiento”, como un “orden institucionalizado de reconocimiento” en el que la capacidad de autorrelación práctica de las personas se amplía con el número de esferas de reconocimiento que se llegan a diferenciar en el curso del desarrollo social y moral de dicha sociedad (2006b: 109-110). En este contexto, Honneth distingue tres esferas de reconocimiento, aquellas ya identificadas por Hegel y Mead, en tanto tres formas distintas de relaciones sociales en las que los

miembros de la sociedad pueden contar, de acuerdo a principios diferentes en cada una de ellas, con reconocimiento recíproco. Este proceso es descrito por el autor de la siguiente manera:

[E]n la sociedad capitalista burguesa, los sujetos aprendieron –poco a poco y con muchos retrasos específicos de clase social y de género– a referirse a sí mismos en tres actitudes diferentes: en las relaciones íntimas, marcadas por prácticas de afecto y preocupación mutuos, son capaces de comprenderse como individuos con sus propias necesidades; en las relaciones jurídicas, que se desarrollan según el modelo de la igualdad de derechos (y obligaciones) mutuamente otorgados, aprenden a comprenderse como personas jurídicas a las que se debe la misma autonomía que a los demás miembros de la sociedad, y, por último, en las relaciones sociales flexibles – ... en las que hay una competición por el estatus profesional –, en principio, aprenden a comprenderse como sujetos que poseen habilidades y talentos valiosos para la sociedad (*Ibid.*: 113).

Las esferas de reconocimiento identificadas forman “modelos” de interacción que corresponden a tres tipos de relación del sujeto consigo mismo. A partir de estos tres modelos, Honneth también desarrolla una consideración teórica de las formas de menosprecio correspondientes a cada esfera de reconocimiento, las mismas que pueden lesionar o destruir los estadios de autorrelación intersubjetivamente logrados. Pasemos a describir los rasgos centrales de cada una de estas esferas¹³³.

Primera esfera de reconocimiento: amor

Honneth entiende las relaciones amorosas como las relaciones primarias donde se establecen fuertes lazos afectivos (parejas, padres-hijos, amigos). Una clave para comprender esta primera esfera de reconocimiento es la fórmula hegeliana que concibe el amor como “un ser-sí-mismo en el otro”, en el sentido que las relaciones afectivas primarias están destinadas a un equilibrio precario entre autonomía y conexión, un arco

¹³³ Aquí cabe mencionar que en su ensayo *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento* (2007 [2005]), Honneth identifica una “actitud de reconocimiento” que consistiría en una forma “muy elemental” de la confirmación intersubjetiva, “debajo del umbral” del reconocimiento mutuo, en la que aún no se llega a aprobar el valor o las cualidades específicas del otro. Se trata de un modo “existencial” de reconocimiento, previo a las tres esferas de reconocimiento que presenta en *La lucha por el reconocimiento* y “que se encuentra en el origen de todas las otras formas” que tienen “más” contenido y “que giran en torno de la aceptación de determinadas cualidades o capacidades de otras personas” (2007: 81, n. 19) Honneth reactualiza el concepto de “reificación” entendiéndolo como “olvido de reconocimiento”, como “el proceso por el cual en nuestro saber acerca de otras personas y en el conocimiento de las mismas se pierde la conciencia de en qué medida ambos se deben a la implicación y el reconocimiento previos” (*Ibid.* : 91). El autor llega a extender el concepto de reificación a la relación del sujeto consigo mismo, en el que los propios deseos y sensaciones no son considerados, por uno mismo, como dignos de ser articulados (*Ibid.*: 121); e incluso a la relación con otros seres no humanos y cosas, en tanto se desatiende al significado que tienen dichos seres y cosas para otras personas (*Ibid.*: 103).

de tensiones comunicativas que media entre la experiencia de poder-ser-solo y la fusión. “Con el viraje del psicoanálisis hacia los sucesos más tempranos de interacción se abre la relación afectiva a otras personas cuyo buen resultado depende del recíproco mantenimiento de una tensión entre la entrega simbiótica y la autoafirmación individual” (Honneth, 1997: 118). Así, las investigaciones de la teoría de la relación objetual del psicoanálisis (principalmente las de Winnicott) resultan apropiadas para facilitar el entendimiento del amor como una relación de interacción en cuya base encontramos un modelo específico de reconocimiento recíproco. El amor representa una simbiosis quebrada por la recíproca individuación; en el amor la autonomía individual encuentra reconocimiento en las otras personas ocasionales.

El amor como relación de reconocimiento abre camino a un tipo de autorrelación en el que los sujetos recíprocamente llegan a una confianza elemental en sí mismos o *autoconfianza* que precede lógica y genéticamente a cualquier otra forma de reconocimiento recíproco (*Ibid.*: 131). Esta autoconfianza se refiere, en un inicio, a la propia seguridad corporal, pero en tanto que las necesidades y los afectos de una persona solo pueden ser correspondidos por otros, esta relación de reconocimiento va unida también a la existencia física de otras personas concretas que se profesan unas a otras sentimientos de amor o interés especial (Honneth, 2010a: 25). La seguridad emocional, en la experiencia y en la exteriorización de las propias necesidades y sentimientos, será el presupuesto psíquico del desarrollo de todas las más avanzadas posiciones de autorrespeto.

Es importante precisar que esta forma de reconocimiento recíproco no puede generalizarse fuera del círculo de relaciones sociales y afectivas como las de la familia, amistades y parejas. Las premisas de empatía y atracción no pueden transferirse indiscriminadamente a un gran grupo de participantes en la interacción. Por ello, señala Honneth, a esta forma de reconocimiento “le es inherente un particularismo moral que no puede ser disuelto por ningún tipo de intento de generalización” (2010a: 26).

Segunda esfera de reconocimiento: derecho (o respeto jurídico)

Hegel y Mead ya habían mostrado la idea que para entendernos a nosotros mismos como portadores de derechos, necesitamos un saber acerca de qué obligaciones normativas tenemos que cumplir frente a otros ocasionales, es decir, sólo desde la

perspectiva normativa de un “otro generalizado” podemos entendernos como sujetos de derecho.

El derecho es una forma de reconocimiento recíproco que se ha elaborado históricamente. En la forma tradicional de reconocimiento jurídico, el sujeto tiene la protección social de su dignidad pero ésta se encuentra fundida con el papel social que se le atribuye en un espacio desigual de distribución de derechos y deberes. En el sistema de derecho moderno, los sujetos de derecho se reconocen recíprocamente como personas que pueden decidir racionalmente acerca de las normas morales en el ejercicio de su autonomía individual. De ahí que

toda comunidad moderna de derecho, puesto que su legitimidad depende de la idea de una coincidencia racional entre los individuos iguales en derecho, se funda en la aceptación de la responsabilidad moral de todos sus miembros (Honneth, 1997: 140).

Pero ¿cuáles son las cualidades que hacen a una persona responsable moralmente y capaz de participar en la formación racional de la voluntad? El desarrollo fáctico que el reconocimiento de derechos subjetivos ha sufrido en las sociedades modernas nos da una idea del proceso de ampliación del perímetro de las cualidades generales de una persona responsable. Bajo la presión de la lucha por el reconocimiento, siempre deben pensarse nuevos presupuestos para la participación en la constitución de una voluntad racional. Esto se manifiesta, indica Honneth, en el proceso de ampliación de derechos fundamentales individuales (derechos civiles de libertad, derechos políticos de participación y derechos sociales de bienestar) como nivelación histórica de las desigualdades sociales de clase, aspectos analizados por T.H. Marshall. Así, los debates prácticos en esta esfera del derecho, derivados del previo reconocimiento o menosprecio, presentan conflictos por la ampliación tanto del contenido material como también del alcance social del estatus de una persona de derecho (*Ibid.*: 145). Esto quiere decir que, a diferencia del reconocimiento de carácter afectivo, el reconocimiento jurídico puede generalizarse en dos direcciones de ampliación *material* y ampliación *social* de los derechos:

... en el primer caso, el derecho gana en contenidos materiales, a través de los cuales se tienen cada vez más en cuenta, desde el punto de vista jurídico, las diferencias en las posibilidades individuales de realización de las libertades garantizadas intersubjetivamente; en el segundo caso, en cambio, el ámbito jurídico es universalizado en el sentido de que a un número creciente de grupos hasta entonces excluidos o discriminados los son concedidos los mismos derechos que a todos los demás miembros de la comunidad. A la relación de

reconocimiento del derecho, por tanto le es propio por principio un universalismo que alcanza su desarrollo a través de luchas históricas (Honneth, 2010a: 27-28).

En suma, la esfera del derecho corresponde al reconocimiento jurídico y al respeto de la persona en su autonomía, como sujeto moralmente responsable de sus propias acciones. La correspondiente forma positiva de relación consigo mismo es la que, siguiendo la tradición kantiana, Honneth denomina *autorrespeto* o respeto a sí mismo. En esta figura, el individuo es capaz de verse a sí mismo como persona que comparte con todos los otros las características de un actor moralmente imputable (Honneth, 2010a: 27).

Tercera esfera de reconocimiento: solidaridad (o estima social)

Para conseguir una ininterrumpida autorrelación, los sujetos humanos necesitan participar en una forma más amplia de reconocimiento, más allá de la dedicación afectiva y del reconocimiento jurídico, una *valoración o apreciación social* que les permita referirse positivamente a sus cualidades y facultades singulares¹³⁴. Las formulaciones de Hegel y Mead presuponían la existencia de un horizonte de valores intersubjetivamente compartidos. Para ello, se requiere de una mediación social, “un marco de orientación simbólicamente articulado y siempre abierto y poroso, en el que se formulan los objetivos y valores éticos, cuyo conjunto constituye la evidencia cultural de una sociedad” (Honneth, 1997: 149). Así, en esta forma de reconocimiento recíproco, “el *ego* y el *alter* se encuentran en un horizonte de valores y objetivos que advierten a ambos de la irrenunciable importancia que las propias capacidades y actividades tienen para el otro” (2010a: 29).

Este horizonte ha variado históricamente. En las sociedades tradicionales articuladas estamentalmente, es el honor el que designa el grado de valoración social que una persona puede ganar si cumple con las expectativas colectivas de comportamiento ligadas con su estatus social culturalmente tipificado. En las sociedades modernas, ya no se puede establecer de antemano qué formas de conducta de vida valen en tanto que éticas, sólo el sujeto como magnitud histórico-vital entra en el campo de la valoración social; el “honor” se universaliza en “dignidad” y se privatiza en “integridad” definida subjetivamente (Honneth, 1997: 154).

¹³⁴ En esta forma de reconocimiento se efectúa una valoración del desempeño concreto de la persona como parte de una comunidad, de ahí que Honneth también la denomine reconocimiento del *logro* o *desempeño (Leistung)*.

Aquí aparece un conflicto cultural duradero en tanto se requiere lo que Honneth denomina una “praxis interpretativa secundaria” donde diversas valoraciones sociales están sometidas a una lucha permanente, en la que grupos y movimientos sociales, con sus respectivos medios simbólicos de fuerza, intentan levantar objetivos generales con el valor de las capacidades ligadas a su modo de vida. “Cuanto más fuertemente consiguen los movimientos sociales llamar la atención de la opinión pública sobre la significación desdeñada de las cualidades y capacidades colectivamente representadas por ellos, tanto más pronto existe para ellos la oportunidad de elevar el valor social o la consideración de sus miembros en el seno de la sociedad” (Honneth, 1997: 156).

En *La lucha por el reconocimiento*, Honneth propone la categoría de *solidaridad* como concepto director en esta tercera forma de reconocimiento, un tipo de relación de interacción en el que los sujetos recíprocamente participan en sus vidas diferenciadas, porque se valoran entre sí en forma simétrica, de ahí que también se refiera a la idea de “estima” o “valoración” social. Este tipo de estima presupone relaciones sociales de valoración simétrica entre sujetos individualizados y autónomos que consideran las capacidades del otro como significativas para la praxis común. Según Honneth, estas relaciones son “solidarias” porque no sólo despiertan tolerancia pasiva: “sólo en la medida en que yo activamente me preocupo de que el otro pueda desarrollar cualidades que me son extrañas, pueden realizarse objetivos que nos son comunes” (*Ibid.*: 158-159)¹³⁵.

En estas condiciones, la experiencia de valoración social va unida a una seguridad sentida de poder realizar operaciones o poseer capacidades que son reconocidas por los demás como valiosas al interior de una comunidad concreta. Este tipo de autorrelación

¹³⁵Honneth menciona que la categoría “solidaridad” ha sido más utilizada con relación a grupos que encuentran un consenso común frente a un objetivo práctico, como es el caso de experiencias de resistencia a alguna opresión de tipo político (1997: 157). En su propuesta, “solidaridad” adquiere, en sus palabras, un sentido “postradicional”, se trata de una relación de reconocimiento recíproco donde “el *ego* y el *alter* se encuentran en un horizonte de valores y objetivos que advierten a ambos de la irrenunciable importancia que las propias capacidades y actividades tienen para el otro” (2010a: 29). A nuestro juicio, a pesar de sus precisiones, aún nos queda la duda si el término “solidaridad” resulta conveniente para describir la tercera esfera de reconocimiento. Al interior de una comunidad política podemos encontrar grupos diferentes de los que sí podemos esperar recíprocas valoraciones sociales positivas, pero no necesariamente vínculos basados en objetivos comunes. Quizás podría hablarse de “disposición a la solidaridad”, en tanto disposiciones favorables a valorar las acciones y capacidades de las personas de grupos diferentes que buscan resolver problemas que afectan al conjunto de la comunidad política.

práctica en su forma positiva corresponde a la expresión “sentimiento del propio valor” o *autoestima*. En esta esfera de reconocimiento, es inherente un “principio de diferencia igualitaria” que puede desarrollarse a través de la presión de los sujetos individualizados (Honneth, 2010a: 30; 2009c: 326).

8.1.3. *Formas de menosprecio: violación, desposesión y deshonra*

Si con la experiencia del menosprecio o denegación de reconocimiento aparece el peligro de una lesión que puede sacudir la identidad de una persona, es posible distinguir formas de menosprecio según el grado en que pueden trastocar la relación práctica de una persona consigo misma en cada una de las esferas de reconocimiento identificadas.

La primera forma de menosprecio se encuentra en las experiencias de maltrato corporal o humillación física que destruyen la autoconfianza elemental de una persona e inciden destructivamente en su autorreferencia práctica. La integración de las cualidades corporales o anímicas se quebranta desde fuera (Honneth, 1997: 162). Para Honneth, los casos típicos de esta clase de vulneraciones morales son, además del caso límite del asesinato, el maltrato físico, la tortura y la violación (2009c: 322). En este punto, consideramos insuficiente que se haga referencia únicamente a estas formas extremas de no reconocimiento. La experiencia de la injusticia puede revestir también formas mucho más cotidianas y sutiles. En ciertos contextos, experiencias aparentemente insignificantes como no responder a un saludo, no apartarse para dejar pasar en una vía pública, no mantener contacto visual en una conversación, etcétera; pueden llegar a sentirse como formas de menosprecio, principalmente por quienes pertenecen a colectivos histórica y socialmente subordinados o excluidos. Este asunto será abordado más adelante.

En la segunda forma de menosprecio, como se presenta en la desposesión de derechos o en la exclusión social, consiste tanto en la limitación violenta de la autonomía personal como en su conexión con el sentimiento de no poseer el estatus de un sujeto de interacción moralmente igual y plenamente valioso. Desde otro ángulo, se trata de un desprecio de la responsabilidad moral que las personas tienen por sus acciones. La experiencia de desposesión de derechos “se mide no sólo según el grado de universalización, sino también en cuanto al perímetro material de los derechos

institucionalmente garantizados” (Honneth, 1997: 163). El rango de ejemplos típicos abarca desde casos individuales de engaño y fraude hasta el caso en que se pone en desventaja jurídica a grupos sociales enteros (2009c: 322).

Finalmente, la tercera forma de menosprecio se refiere a la desvaloración social de modos de vida individuales o colectivos, una degradación evaluativa de determinado modelo de autorrealización que trae como consecuencia no poder referirse a su modo de vivir como algo a lo que, dentro de la comunidad, se le atribuye una significación positiva (1997: 164). En estas vulneraciones morales, por medio de la humillación y falta de respeto, se busca demostrar a personas o grupos “que sus capacidades no gozan de ningún reconocimiento; lo que tales actos lastiman es el sentimiento de tener importancia social dentro de una comunidad concreta” (2009c: *Ibid.*). Aquí se conjuga una pérdida de la autoestima personal y una consiguiente oportunidad de poder entenderse como sujetos estimados en sus capacidades y cualidades características (1997: *Ibid.*). En este caso, los ejemplos pueden ir desde el caso de la negación del saludo hasta casos graves de estigmatización social (2009c: *Ibid.*).

Honneth plantea la tesis que las reacciones de sentimientos negativos (tales como la vergüenza, la cólera o el desprecio) que psíquicamente acompañan la experiencia de menosprecio pueden presentar la base afectiva de impulsos en los que enraíza motivacionalmente la lucha por el reconocimiento¹³⁶. “Toda reacción negativa de sentimiento que penetra con la experiencia de un desprecio de las pretensiones de reconocimiento contiene en sí de nuevo la posibilidad que al sujeto concernido se le manifieste la injusticia que se le hace y se convierta en motivo de resistencia política” (1997: 169).

8.1.4. *Luchas sociales por reconocimiento*

Desde la perspectiva de Honneth, comentamos anteriormente, los cambios sociales pueden entenderse como normativamente orientados a partir de las luchas moralmente motivadas de grupos sociales, desde los intentos colectivos por ampliar las formas de reconocimiento recíproco. Tanto en *La lucha por el reconocimiento* como en algunos

¹³⁶ Un antecedente importante en la comprensión de los sentimientos negativos que acompañan las experiencias de menosprecio e injusticia se encuentra en algunos planteamientos de Peter Strawson (1919-2006), respecto al resentimiento y la indignación moral (Strawson, 1995: 52ss.).

textos posteriores (2006b, 2010a), Honneth presenta los resultados de algunas investigaciones “histórico-empíricas” con el propósito de hacer plausible el papel progresivo de la lucha por el reconocimiento como fuente impulsora del cambio social. Menciona algunas investigaciones históricas que recogen nuevas tendencias en la historiografía y dan testimonio de la conexión entre el menosprecio moral y las luchas sociales (por ejemplo, las investigaciones de E.P. Thompson y Barrington Moore). En esta perspectiva, nos ofrece un concepto “neutral” de lucha social:

...se trata del proceso práctico en el que las experiencias individuales de menosprecio se elucidan en tanto que vivencias-clave de todo un grupo, de manera que pueden influir, en tanto que motivos que acción, en las exigencias colectivas de una ampliación de las relaciones de reconocimiento (*Ibid.*: 196).

A nivel descriptivo, este concepto deja abierto el tipo de medios prácticos de resistencia (violencia material, simbólica o pasiva) que los grupos sociales pueden articular públicamente; asimismo, es neutro frente a la forma intencional o no de los conflictos sociales. En cuanto a su contenido explicativo, a diferencia de los modelos de explicación utilitarios, el concepto propone que los motivos de rebelión y de resistencia social se construyen en un espacio de experiencia morales que surgen de la lesión de expectativas profundas de reconocimiento, “el surgimiento de movimientos sociales depende de la existencia de una semántica colectiva que permite interpretar las experiencias personales de decepción como algo por lo que, no sólo el yo individual, sino un círculo de otros sujetos, es concernido” (*Ibid.*: 197) y pueden surgir los motivos morales de una lucha colectiva por el reconocimiento. Las insuficiencias y déficits de reconocimiento, junto a los sentimientos morales de injusticia y de reconocimiento erróneo pueden considerarse como el motor del cambio social (Honneth, 2006a: 182). En este sentido, los procesos históricos, más que simples acontecimientos, pueden aparecer como etapas de un proceso de formación conflictivo que lleva, como ya se ha mencionado, a una ampliación paulatina de las relaciones de reconocimiento.

8.1.5. *Un necesario “concepto formal de vida buena”*

Como se acaba de señalar, los procesos históricos pueden ser interpretados a partir de la “gramática moral” del reconocimiento, es decir, como procesos de conflicto donde se amplían progresivamente los contornos de las esferas del reconocimiento. Esta idea tiene como presupuesto un criterio normativo de “progresión” desde el cual es posible pensar en una hipotética y “anticipatoria” situación comunicativa final en la que las

condiciones intersubjetivas de la integridad de las personas puedan aparecer como cumplidas. En otras palabras, se requiere lo que Honneth denomina, en *La lucha por el reconocimiento*, un “concepto de eticidad no sustancial” o un “concepto formal de vida buena”. Posteriormente, también se referirá a una “concepción de justicia” vinculada a una “idea débil de bien” (2006a: 192). En cualquier caso, Honneth asume que su teoría normativa requiere un concepto de bien, el mismo que

no debe ser entendido como expresión de convicciones valorativas sustancialistas, que constituyan el ethos de una concreta comunidad de tradición. Se trata más bien de los elementos estructurales de una eticidad que pueden normativamente destacarse de la multiplicidad de todas las formas particulares de vida, desde el punto de vista general de la posibilidad comunicativa de la autorrealización (Honneth, 1997: 208)

El hecho de que la posibilidad de autorrelación positiva sólo se da por la experiencia del reconocimiento puede entenderse como una indicación de las condiciones necesarias para la autorrealización individual. La libertad de una autorrealización depende de presupuestos que no están a disposición del sujeto humano, ya que sólo puede lograrlos con ayuda de otros en la interacción. Por lo tanto, las formas del reconocimiento del amor, el derecho y la solidaridad representan las condiciones intersubjetivas o comunicativas que necesariamente hemos de pensar si queremos describir las estructuras generales de una vida satisfactoria (Honneth, 1997: 209-210; 2010a: 32).

En este punto nos preguntamos: ¿es posible dar cuenta de nociones como las de “eticidad no sustancial” o “concepto formal de vida buena” sin caer en una contradicción? A nuestro juicio, se trata de una cuestión polémica en la argumentación de Honneth y que no necesariamente se resuelve apelando a estas nociones que encierran términos contradictorios entre sí. Aunque solo se trate de dejar anotado el planteamiento, consideramos que la “eticidad” que este autor esboza sí contiene elementos asociados a la experiencia de la modernidad, particularmente en el énfasis e importancia que adquiere la autonomía personal y la ampliación progresiva de la relación de los sujetos consigo mismos mediante el reconocimiento recíproco. Del mismo modo, consideramos que su “concepto formal de vida buena” no puede desconocer la valoración de la autoconfianza, autonomía y autoestima como condiciones para alcanzar formas satisfactorias de autorrealización.

Volvamos a Honneth. La experiencia del amor representará el núcleo más profundo de cualquier forma de vida que se califique de “ética”. Sus características fundamentales podrán desarrollarse libremente cuando más actores compartan derechos que los pongan cara a cara, en igualdad, en relaciones de amistad o de amor. El derecho, así, debe valer como segunda condición de la integridad personal. Con las relaciones de reconocimiento jurídico, la autorrealización está destinada al presupuesto social de una autonomía jurídicamente protegida. Sin embargo, los presupuestos jurídicos de la autorrealización pueden desarrollarse para considerar más atentamente la situación particular del singular sin que se pierda su contenido universalista. Las relaciones de derecho establecen los límites normativos a los que debe subordinarse de manera general la formación de los horizontes de valor que sostienen a la comunidad; “sin referencia a los principios del derecho, no puede establecerse en qué medida la solidaridad tiene que entrar como un elemento más amplio en el conjunto de condiciones de una eticidad postradicional” (Honneth, 1997: 213).

Con relación a este “concepto formal de vida buena”, Honneth ha desarrollado posteriormente dos líneas de argumentación¹³⁷. En la primera ha propuesto el concepto de “comunidad postradicional”, aquella que –a nuestro juicio– reúne las condiciones para encarnar el mencionado concepto. En este tipo de comunidad, es posible valorar socialmente lo que cada individuo aporta a la sociedad en el marco de sus formas particulares de autorrealización, es decir, cada individuo tiene la oportunidad de lograr prestigio social. Esto supone que en dicha comunidad se constata una apertura del horizonte ético de valores de modo tal que cualquier integrante de la sociedad es puesto en condiciones de ser reconocido en sus obras y capacidades, como significativas para la praxis común (2009a: 303-304).

En la segunda línea de argumentación, Honneth se refiere a una “moral del reconocimiento” que pueda mediar como alternativa integradora de los criterios morales asociados a las tradiciones aristotélica y kantiana. Se trata del concepto de un punto de vista moral definido por el conjunto de actitudes que estamos obligados a adoptar mutuamente para garantizar las condiciones intersubjetivas que permiten a las personas

¹³⁷ Cfr. “Comunidades postradicionalas. Una propuesta conceptual” (2009a) y “Entre Aristóteles y Kant. Esbozo de una moral del reconocimiento” (2009c), aparecidos originalmente en su libro *Das Andere der Gerechtigkeit* [Lo otro de la justicia] del año 2000.

preservar su identidad personal. La adopción de esta perspectiva moral sirve para la protección frente a vulneraciones morales, por tanto, nuestras actitudes han de consistir en formas de reconocimiento que hagan frente a las clases de desprecio moralmente vulneradoras (2009c: 325).

Dichas actitudes consisten en las formas de reconocimiento correspondientes a los tres niveles de relación consigo mismo esbozados en su teoría. En tanto tales actitudes se introducen con referencia a un estado que se considera deseable porque sirve de manera indirecta al bienestar humano, esta idea de moral recibe un carácter *teleológico*. Se trata de una concepción “mínima” del bien y “claramente ética”, en tanto proporciona el sentido y alcance de lo moralmente correcto (*Ibid.*: 324). En este sentido, Honneth entiende a su propia teoría del reconocimiento como una “concepción teleológica de la justicia social”, “un perfil de la vida buena generalizado hipotéticamente” constituido por las formas de reconocimiento recíproco “que necesitan los sujetos con el fin de desarrollar las identidades más intactas posibles” (2006b: 141).

En esta moral del reconocimiento, Honneth articula una estructura de obligaciones que representan la dimensión específicamente moral de cada una de las relaciones de reconocimiento (2009c: 328). Si se trata de confirmar el valor individual de nuestras necesidades y deseos en las relaciones primarias, existen deberes de asistencia emocional que se extienden de manera simétrica (como el caso de la amistad) o asimétrica (como el caso de la relación padres-hijos). Si se trata de la forma de reconocimiento que refuerza la autonomía moral del individuo, existen deberes recíprocos de trato igual universal como personas moralmente responsables. Finalmente, si se busca confirmar el valor de las capacidades individuales en el contexto de una comunidad concreta, existen deberes recíprocos de “participación solidaria” que se extienden a los que integran dicha comunidad de valores, como es el caso de la consideración que nos debemos mutuamente si participamos juntos en la realización de proyectos comunes.

Cabe agregar que entre las tres actitudes morales del punto de vista moral no existe ninguna jerarquía previamente definida, se trata de pretensiones que pueden entrar en conflicto. En este sentido, afirma Honneth, el ámbito moral “está atravesado por una tensión que no es posible disolver sino en la deliberación individual... [E]n caso de un

conflicto tendremos que decidir sobre la base de otros criterios a cuál de nuestros vínculos otorgamos preferencia” (*Ibid.*: 329). Sin embargo, la forma de reconocimiento del respeto constituye una restricción normativa que se impone en este tipo de decisiones, pues, dado su carácter universalista, tenemos que reconocer a todos los seres humanos como personas que gozan del mismo derecho de autonomía. Así, atendiendo la vertiente kantiana del planteamiento, tenemos razones morales para no decidarnos por relaciones sociales que vulneren aquellas pretensiones de autonomía. En cualquier caso, en la descripción de lo que hay que tener en cuenta en los conflictos entre obligaciones morales que expresan relaciones de reconocimiento distintas, la moral del reconocimiento que postula Honneth da un lugar legítimo, junto a la tradición kantiana, a la tradición de la ética del cuidado y a los enfoques comunitaristas. Honneth concluye que “en cada una de las tres tradiciones se articula una de las actitudes morales que corresponden a las tres formas de reconocimiento con las cuales en conjunto protegemos nuestra integridad personal como seres humanos” (*Ibid.*: 330).

En el mismo sentido indicado párrafos atrás, consideramos que Honneth, al identificar un horizonte teleológico en la progresión de relaciones de reconocimiento, le ha quitado la formalidad al “concepto formal de vida buena” que pretende esbozar. Al respecto, queremos dejar planteada una pregunta. Las obligaciones morales que el autor identifica a modo de tres actitudes del punto de vista moral, ¿no serán aquellas asociadas a la experiencia histórica de aquellas comunidades que han ido adoptando formas de vida que podríamos caracterizar como sociedades modernas en contextos de Estados democráticos?

8.1.6. Perspectivas recientes en la teoría del reconocimiento de Axel Honneth

Desde *La lucha por el reconocimiento*, Honneth ha continuado perfilando importantes aportes que aclaran o amplían los planteamientos iniciales de su teoría del reconocimiento. Algunos de ellos ya han sido incorporados en nuestra presentación, pero creemos importante anotar tres perspectivas mutuamente entrelazadas, abiertas por el mismo autor.

Una primera perspectiva se refiere al *reconocimiento como concepto central para una teoría de la justicia*. Las teorías de la justicia que han logrado mayor aceptación contemporánea, sostiene Honneth, han dado preeminencia a las libertades individuales.

Lo que buscan es garantizar la autonomía individual de los integrantes de la sociedad a partir de libertades de acción iguales otorgadas por el Estado. Se trata, por tanto, de teorías que se sustentan en principios de distribución equitativa de determinados bienes individuales. ¿Qué sucedería –argumenta Honneth retomando las ideas de Hegel en los *Principios de la filosofía del derecho*– si partimos de una concepción intersubjetiva de la libertad personal? Si la configuración de la libertad y autonomía individuales depende de las experiencias de mutuo reconocimiento en distintas esferas de autorrealización, una teoría de la justicia habría de centrarse en las relaciones sociales de reconocimiento y en las garantías que brinda el Estado para asegurar las condiciones sociales para tal reconocimiento recíproco (Honneth, 2009d: 237). Esta concepción de justicia basada en un concepto de “libertad comunicativa” ha de aplicarse en aquellas relaciones de reconocimiento que se han formado en una sociedad determinada. En este sentido, la justicia no recaería principalmente en la esfera de las relaciones igualitarias y del derecho, sino que tendría que incorporar los principios que definen la moralidad en las otras esferas comunicativas. Como afirma Honneth:

[A]l principio fundamental de la igualdad jurídica deberá asociarse de manera complementaria el principio del amor (o de la justicia de necesidades), al igual que el principio de la justicia de desempeño (o división justa del trabajo): sólo en conjunto determinan –cada principio en su propio dominio, pero referidos en común a la facilitación de la autonomía individual– lo que en las sociedades actuales puede considerarse justicia social (2009d: 243).

Se trata, por tanto, no de uno sino de tres principios de justicia complementarios y que se refieren al orden de reconocimiento de las sociedades modernas (2006a: 194), tres “principios de reconocimiento” (2006b: 142). La concepción de justicia que Honneth propone no se reduce a recomendar al Estado que adopte medidas jurídicas a favor de la autonomía de las diversas esferas de reconocimiento, también postula medidas reformistas que atiendan al “excedente de validez” de los principios de reconocimiento diferenciados, es decir, una mayor exigencia de justicia en cada esfera respecto a la que ya se encuentra materializada en las prácticas e instituciones existentes (2009d: 244).

La concepción de justicia en Honneth requiere del ya descrito “concepto formal de vida buena” o “idea débil de bien”. La justicia social y el establecimiento de un orden social justo se orientan a que los sujetos alcancen la relación menos dañada posible consigo mismos y, por tanto, la autonomía individual; sin esta idea de bien, “la concepción de

justicia carecería de objetivo”. Se trata de una idea de bien que está adaptada al carácter intersubjetivo de las relaciones humanas, asumiendo que los sujetos son conscientes de que su autonomía depende de la autonomía de sus compañeros de interacción (2006a: 192).

Por último, Honneth asume el reto de explicar, más allá de la afirmación de la pluralidad de principios de justicia socialmente anclados en la modernidad capitalista, el papel crítico de su concepción de justicia respecto a una evaluación moral de los conflictos sociales, es decir, la posibilidad “de elaborar unos criterios normativos del concepto plural de justicia, mediante los cuales puedan criticarse los desarrollos contemporáneos a la luz de las posibilidades futuras” y hacerse juicios normativamente justificados acerca de los conflictos sociales actuales (2006b: 143-144). Al respecto, Honneth identifica dos criterios que, en conjunto, pueden justificar hablar de un “progreso moral” en las relaciones de reconocimiento en el contexto de un orden social capitalista moderno: los criterios de *individuación* y el de *inclusión social*. Mediante el primero, se abren nuevas partes de la personalidad al reconocimiento mutuo, de manera que aumente el grado de individualidad socialmente confirmada. Mediante el segundo criterio, se incluyen más personas en las relaciones de reconocimiento existentes, ampliando el círculo de sujetos que se reconozcan. Este doble criterio, si se traslada a la “semántica” de cada esfera de reconocimiento, puede ayudar a distinguir entre reivindicaciones fundadas e infundadas: “lo que pueda interpretarse como demanda racional o legítima surge de la posibilidad de comprender las consecuencias de implementarla como un aumento de la individualidad o inclusión” (*Ibid.*: 146).

Esta primera perspectiva que venimos comentando ha sido significativamente ampliada en *Das Recht der Freiheit*, reciente obra de Honneth publicada el 2011, en la que desarrolla una teoría de la justicia bajo la forma de un análisis de las modernas sociedades occidentales (Honneth en Willig, 2012: 148). Ahora se distinguen cinco esferas institucionales: derecho, moralidad, relaciones interpersonales, mercado y esfera pública democrática. Cada una de estas esferas de acción ofrece una forma específica de libertad y representa una forma particular de reconocimiento recíproco. Una sociedad puede ser caracterizada como “justa” en tanto las esferas institucionales están organizadas con el fin de permitir que las personas ejerzan efectivamente la libertad ofrecida en cada esfera.

Una segunda perspectiva que queremos introducir señala cómo pueden comprenderse los *conflictos de distribución como luchas por el reconocimiento*. A partir de la crítica de Nancy Fraser a la teoría del reconocimiento de Honneth, crítica llevada a debate y convertida en un texto que da cuenta del mismo (Fraser y Honneth, 2006), este último autor ha podido esclarecer diversos puntos de su propuesta. En particular, el referido a cómo situar las demandas por una distribución material igualitaria en el marco de la teoría del reconocimiento. El argumento es el siguiente: luego de la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito de la filosofía política, el paradigma de la justicia distributiva parecía adecuado para analizar las reivindicaciones de los trabajadores y los ciudadanos pobres en las denominadas sociedades de bienestar. Sin embargo, las últimas décadas del siglo XX ven aparecer reivindicaciones por reconocimiento de identidades de diverso tipo, lo que constituye un desafío en lo que se refiere a la articulación de concepciones de justicia más integradoras que incluyan ambos tipos de reivindicaciones. Honneth, como vimos en líneas más arriba, aboga por una concepción de justicia basada en el reconocimiento y propone que las reivindicaciones por redistribución deben entenderse como formas específicas de demandas por reconocimiento. Fraser critica que la teoría normativa del reconocimiento de Honneth se centra en la llamada “política de identidad”, aquella que reclama por la valoración de diferencias en cuestiones identitarias colectivas, dejando de lado formas tradicionales de “política de distribución” y de injusticia económica (Honneth, 2010a: 35-36; 2006b: 90)¹³⁸. Fraser niega que la distribución pueda subsumirse en el reconocimiento y propone tres dimensiones “cofundamentales” de la justicia: redistribución, reconocimiento y representación¹³⁹.

Honneth considera que tal objeción de Fraser se origina en un “gran malentendido” en el debate político-filosófico contemporáneo: el pretender reducir el reconocimiento

¹³⁸ Cabe agregar que Honneth critica a Taylor por el “error categorial” de haber utilizado el concepto hegeliano de reconocimiento solo para el reconocimiento de diferencias, cuando Hegel habla del ser reconocido y del reconocimiento siempre en relación con la idea de igualdad (*Ibid.*: 54).

¹³⁹ En el debate con Honneth, Fraser defendía una perspectiva “dual” de la justicia. Para esta autora, la justicia tiene como principio la “paridad participativa”, es decir, la participación de las personas en la vida social en calidad de igualdad con otros. Las dos dimensiones irreductibles de este principio eran la redistribución y el reconocimiento, relacionadas respectivamente a las cuestiones económicas y culturales (Fraser, 2006 [2003]: 37-43). Sin embargo, la autora dejaba abierta la posibilidad de nuevas modalidades de ordenamiento adicionales y esboza algunos rasgos de una tercera dimensión “política” (*Ibid.*: 67-68, 84). Posteriormente, la autora asume una perspectiva de justicia tridimensional, en la que la tercera dimensión política queda expresada en la categoría de *representación* (Fraser, 2008: 39ss.).

social de las personas al aspecto del reconocimiento de las identidades culturales, aquel que se expresa en las reivindicaciones de la denominada *política de la identidad*. Este malentendido se habría producido a partir de la recepción del texto *La política del reconocimiento* de Charles Taylor y una “engañosa” cronología: la que distingue entre las luchas por redistribución del pasado, basadas en ideas de igualdad jurídica, y las “nuevas” luchas por el reconocimiento centradas en las reivindicaciones culturales. Honneth sostiene que se trata de una simplificación histórica y conceptual en tanto las reivindicaciones por identidad no son solo actuales (pone los ejemplos del nacionalismo y del feminismo) y no se pueden reducir únicamente a aspectos culturales identitarios. Fraser se habría inspirado en la “desacertada” aunque “sugerente” periodización de Taylor, asociando el reconocimiento con las reivindicaciones culturales actuales y dejando de lado otras dimensiones de la lucha por el reconocimiento (Honneth, 2010a: 35-40, 49). Más aún, el marco conceptual del reconocimiento que ofrece Honneth, en su propia opinión, ha de justificarse con independencia de la dinámica de los movimientos sociales actuales que luchan por el reconocimiento de su diferencia cultural. En palabras de Honneth,

el marco conceptual de reconocimiento no tiene hoy una importancia fundamental porque exprese los objetivos de un nuevo tipo de movimiento social, sino porque ha demostrado que es la herramienta adecuada para desentrañar las experiencias sociales de injusticia en su conjunto... De acuerdo a los conocimientos que tenemos en la actualidad, lo que los afectados consideran injustas son las reglas o medidas institucionales que ellos interpretan que violan necesariamente lo que creen que son reivindicaciones bien fundamentadas de reconocimiento social (2006b: 106)

Así, la reformulación de los conceptos básicos de la teoría crítica en términos de una teoría del reconocimiento obedecería a razones de índole teórica, en tanto un modo de comprender las luchas sociales desde la “gramática moral que se articula en el trasfondo”, considerando los puntos de referencia morales del reconocimiento pueden ser muy distintos que la peculiaridad moral de un colectivo particular (Honneth, 2010a: 48).

En la “concepción de moral democrática basada en la teoría del reconocimiento” que defiende Honneth, las reivindicaciones de redistribución económica, las “luchas por distribución”, pueden ser comprendidas de dos maneras (2010a: 40-44). Por un lado, como demandas por reconocimiento de igualdad jurídica, para que se garantice un trato igualitario a todos los miembros de una comunidad democrática. Aquí juegan un lugar

especial la concesión de derechos sociales y sus efectos redistributivos, en tanto otorgan a todos los ciudadanos la oportunidad real de participar en el proceso democrático. Por otro lado, las reivindicaciones por redistribución corresponden a la una idea normativa propia de la tercera esfera de reconocimiento: que cada miembro de la comunidad democrática debe tener la oportunidad de ser socialmente valorado por su aporte individual. En este punto, las normas que organizan la distribución de bienes materiales se miden en función del grado de apreciación social que disfrutaban los grupos dentro de una sociedad, de acuerdo a jerarquías o sistemas de valores institucionalizados. Estas normas de distribución

deben ser concebidas como expresión institucional del *dispositivo socio-cultural* que en un momento dado determina de qué grado de apreciación disfrutaban generalmente ciertas actividades: los conflictos de distribución son siempre... luchas simbólicas por la legitimidad del dispositivo socio-cultural que determina el valor de actividades, cualidades y aportaciones sociales (*Ibid.*: 43).

Por ello, concluye Honneth, las luchas por redistribución se hallan “ancladas” en una lucha por el reconocimiento, alrededor de las jerarquías de valores que regulan qué grupo social tiene derecho de exigir legítimamente cierto grado de bienes materiales. Aquí, sugiere Honneth, surge un desafío para las sociedades contemporáneas: las experiencias de desempleo estructural llevan a que las personas no puedan ser reconocidas en la forma de apreciación social y dejan de sentirse parte de tales sociedades.

Con relación a lo que acabamos de señalar, una tercera perspectiva abierta por Honneth en años recientes y que nos interesa mencionar escuetamente es *la importancia del trabajo en la esfera de reconocimiento de la valoración social*. El argumento aquí es que la valoración social de una persona se mide en gran parte por su aporte a la sociedad mediante un trabajo formalmente organizado y económicamente remunerado. Así, la formación de la identidad personal depende también de la valoración social que tiene el propio trabajo. Por lo tanto, es necesario considerar un concepto de trabajo que incorpore esta dimensión del reconocimiento social de la actividad propia (2009e: 269). Esta perspectiva puede resultar fructífera, por ejemplo, para tomar en cuenta el problema del trabajo doméstico no remunerado, en tanto no es valorado socialmente y hasta sujeto a formas de menosprecio social, sobre todo hacia el trabajo doméstico femenino (*Ibid.*: 270).

Para cerrar este apartado, presentamos un cuadro resumen de algunos rasgos centrales de las tres relaciones de reconocimiento que propone Honneth, en sus diversas especificidades:

Cuadro N° 2. Características básicas de las formas de reconocimiento recíproco en Axel Honneth

ESFERA DE RECONOCIMIENTO	AMOR	DERECHO	SOLIDARIDAD
FORMA DE AUTORRELACIÓN PRÁCTICA	Autoconfianza (seguridad corporal y emocional)	Autorrespeto (respeto a sí mismo)	Autoestima (sentimiento del propio valor)
SUJETOS QUE SE RECONOCEN	Sujetos de necesidades afectivas	Sujetos autónomos, moralmente responsables	Sujetos con capacidades significativas para la comunidad
PERÍMETRO DE INTERACCIÓN	Relaciones primarias y particulares (familiares, de amistad, de pareja)	Todas las personas. Universalización como sujetos de derecho	Miembros de una comunidad concreta con valores compartidos
FORMAS DE MENOSPRECIO	Humillación, maltrato	Desposesión de derechos, exclusión	Desvaloración social, deshonra
PRINCIPIO DE JUSTICIA	Amor, necesidad	Igualdad jurídica	Mérito, estima social
DEBERES MORALES	Deberes de asistencia emocional	Deberes de trato igual universal	Deberes de consideración solidaria

Fuente: Honneth (1997: 159) y elaboración propia a partir de otros textos del autor (2006b; 2010a)

8.2. Reconocimiento de sí y gratitud: el aporte de Paul Ricoeur

Paul Ricoeur (1913-2005), en los tres estudios que conforman *Los caminos del reconocimiento* (2004) ofrece un significativo aporte hermenéutico-fenomenológico en los debates referidos al paradigma del reconocimiento. En este texto de madurez, en el que incorpora no pocas ideas presentes en obras anteriores, presenta un recorrido por los usos filosóficos del concepto de reconocimiento, motivado por la multiplicidad de los usos lexicográficos de los términos “reconocer” y “reconocimiento” (cosa que sucede tanto en francés como en castellano) y ante el contraste de esta situación con la ausencia de articulaciones filosóficas en clave de teorías del reconocimiento. El recorrido de Ricoeur configura una dinámica en tres momentos. Empieza con el *reconocimiento*

como *identificación* de algo o alguien; luego, considera el *reconocimiento de sí mismo* en las capacidades que modulan el poder de obrar de una persona; y, finalmente, el *reconocimiento mutuo*, figura en la que el sujeto se coloca bajo la tutela de la reciprocidad y que incorporará la dimensión del reconocimiento como gratitud (acepción que también pertenece al castellano).

Como apunta el autor, se trata de un paso del uso de la voz activa a la voz pasiva del verbo reconocer, de *reconocer* algo, alguien y a mí mismo; hasta que espero y pido *ser reconocido* por los otros. Desde un inicio, Ricoeur nos advierte que cada paso en esta significación del reconocimiento quedará incorporado en el siguiente; así, por ejemplo, en la forma final de reconocimiento mutuo se trata de ser reconocidos en nuestra identidad más auténtica, la que nos distingue de otros. De otro lado, el sentido del término “camino” también viene dado por las tres direcciones encadenadas que enfocan el conjunto de su trabajo: la temática de la identidad, la de la alteridad y la de la dialéctica entre reconocimiento y desconocimiento (2005: 255).

8.2.1. *Del reconocimiento como identificación al reconocimiento de sí mismo*

En el primer nivel del reconocimiento como identificación, que Ricoeur denomina el momento kantiano de la *Rekognition*, reconocer es identificar, aprehender por el pensamiento una unidad de sentido distinta a otra. Sin embargo, los procedimientos de distinción (como en Descartes) o los de relación y comparación (como en Kant) no llegan a identificar ese “algo” identificado. La relación entre lo mismo y lo otro es una relación de exclusión (*Ibid.*: 159)¹⁴⁰.

En el segundo momento del reconocimiento, el sí ha ocupado el lugar del “algo” de la identificación. Es un reconocimiento del sí-mismo reflexivo, de la “ipseidad”. Ricoeur nos indica que la “espinas dorsal” del análisis reflexivo está constituido por las figuras del “puedo”, de las capacidades-poderes de la persona. Así, vincula semánticamente el reconocimiento de sí con su propia concepción de “atestación”, en la línea del “reconocimiento de la responsabilidad” atribuido a los agentes de la acción desde la tradición griega. “En la certeza y en la garantía del «puedo», los dos campos semánticos

¹⁴⁰ En el caso del *juicio teórico de percepción*, identificar es distinguir, lo uno no es lo otro; el riesgo estará en confundirse, tomar una cosa o una persona por otra. En el caso de los *juicios prácticos de elección*, ésta toma forma de una alternativa entre uno u otro; una vez resuelta la duda, era uno y no el otro (Ricoeur, 2005: 159).

de la atestación y del reconocimiento de sí aportan sus armónicos respectivos, dando así su riqueza y su consistencia a lo que propongo llamar reconocimiento-atestación” (*Ibid.*: 104)¹⁴¹. Es el sí-mismo reconociéndose en sus capacidades; las capacidades de las que puedo dar fe y reconocer. Ricoeur enuncia las capacidades así atestadas y reconocidas del “yo puedo” en una fenomenología del hombre capaz (*Ibid.*: 105-118):

- a) *Poder decir*: la capacidad del uso de la palabra nos remite al “¿quién habla?”, también nos lleva de la palabra pronunciada a la palabra dirigida a otro.
- b) *Poder hacer*: la capacidad de hacer que ocurran acontecimientos en el entorno físico y social del sujeto actuante y de ahí decir “fui yo quien lo hizo”, es decir, la adscripción de la acción a un agente.
- c) *Poder contar y poder contarse*: es la identidad personal asociada al poder narrar y narrarse, la identidad narrativa¹⁴², donde puede darse la dialéctica entre la identidad inmutable del *idem*, del mismo, y la identidad cambiante del *ipse*, del sí, considerada en su dimensión histórica.
- d) *Imputabilidad*: poder cargar con las consecuencias de sus actos, hasta el punto de poder imputárselos a sí mismo, en particular las que son tenidos por un daño cuya víctima es otro. En esta forma incluye y recapitula las formas precedentes de autorreferencia.

Los dos “poderes” que Ricoeur incorpora a continuación son los de la memoria y la promesa, *poder acordarse* y *poder prometer*, que proporcionan una amplitud temporal al reconocimiento de sí, hacia el pasado y hacia el futuro respectivamente. Ambas son capacidades que muestran sus complejidades cuando se efectivizan: “ahora me acuerdo”, “ahora prometo”¹⁴³.

- e) *Poder acordarse*: en la memoria coincidirán el reconocimiento de las imágenes del pasado (idea que Ricoeur toma de Bergson) y el reconocimiento

¹⁴¹ Ricoeur señala en *Sí mismo como otro* (1996) que el término «atestación» es adoptado para caracterizar el “modo epistémico de las aserciones propias del registro de las capacidades”; expresando el modo de creencia vinculado a las aserciones del tipo “creo que puedo”, distinto al modo de la “creencia dóxica en cuanto forma débil de saber teórico” (Ricoeur, 2005: 103).

¹⁴² La identidad narrativa se refiere a la identidad personal considerada en su duración, “en el cruce de la coherencia que confiere la construcción de la trama y de la discordancia suscitada por las peripecias de la acción narrada” (Ricoeur, 2005: 111).

¹⁴³ En palabras del autor: “...en el momento de la efectuación, la memoria y la promesa se sitúan de modo diferente en la dialéctica entre la mismidad y la ipseidad, los dos valores constitutivos de la identidad personal: con la memoria, se acentúa principalmente la mismidad... con la promesa, la predominancia de la ipseidad es tan abundante que la promesa se evoca fácilmente como paradigma de la ipseidad” (Ricoeur, 2005: 119).

de sí mismo. La memoria ha de lidiar con lo negativo constitutivo de su sentido: el olvido.

- f) *Poder prometer*: en la fenomenología de la promesa, el poder prometer se concentra en el acto en el que el sí se compromete efectivamente, tanto en el acto de prometer como en el carácter moral de la promesa. El compromiso es uno de “hacer” o de “dar” algo al otro y su fuerza emana de una promesa más fundamental: cumplir con la palabra dada. El lado de sombra de la promesa es la traición, romper la palabra.

Junto a estas formas individuales de las capacidades, Ricoeur concluirá el estudio destinado al reconocimiento de sí con las formas sociales, las mismas que constituirán un puente hacia el reconocimiento mutuo. Aquí, destacaremos las capacidades sociales que Ricoeur integra a su argumentación desde los planteamientos de Amartya Sen y su concepto de *capacidades (capabilities)* que articula “derechos a ciertas capacidades de obrar”. La libertad individual es entendida como libertad de la elección de vida y deviene una responsabilidad social. Así, se puede afirmar que “el fenómeno del hambre se desencadena cuando no se garantiza la capacidad de obrar, en su forma mínima de capacidad para sobrevivir” (*Ibid.*: 153)¹⁴⁴. Como capacidad real de elección de vida, la *capability* es promovida al rango de criterio para evaluar la justicia social.

Hasta aquí, podemos constatar cómo el esfuerzo de Ricoeur amplía los márgenes por los que transita la propuesta de Axel Honneth. Una cuestión que surge en este momento es cuál es la relación entre las formas de reconocimiento recíproco que plantea Honneth y las dimensiones del reconocimiento-identificación y reconocimiento de sí que ha señalado Ricoeur. Dejemos estas inquietudes para más adelante para presentar la lectura de Ricoeur respecto a la propuesta de Honneth en *La lucha por el reconocimiento*.

¹⁴⁴ Jesús Conill enfatiza el carácter ético que Ricoeur imprime a las capacidades atestadas. Afirma, con Ricoeur, que “la evaluación de nuestras capacidades está unida a la idea de vivir bien, porque es realmente bueno poder hacer y poder conducir libremente la propia vida. La «hermenéutica del sí» de Ricoeur acaba sustentándose en el *enfoque de las capacidades* [de Sen], y éste ha de entenderse necesariamente en un sentido radicalmente *ético*. De donde se sigue la necesidad de desarrollar algo así como una ética hermenéutica crítica de las capacidades” (Conill, 2005: 218).

8.2.2. Ricoeur ante el reconocimiento mutuo (un diálogo con Honneth)

La última etapa del recorrido de Ricoeur se centra en el momento hegeliano de la *Anerkennung* y tomará como objetivo la dialéctica de la reflexividad y de la alteridad, la idea del uno y la idea del otro, en la figura del reconocimiento recíproco. El inicio del tercer estudio en *Caminos de reconocimiento* presenta una fenomenología de la asimetría originaria en la relación recíproca del yo con el otro, desde las visiones de Husserl y Lévinas. Luego, Ricoeur retomará el argumento hegeliano del “ser reconocido” como réplica ética al estado de naturaleza hobbesiano.

Es en la tercera sección de este estudio dedicado al reconocimiento recíproco donde Ricoeur dialoga con Honneth. De la actualización hegeliana de la lucha por el reconocimiento, Ricoeur comparte la crítica al monologismo de una filosofía de la conciencia en la que el sí se opone a sí mismo, señalando el “carácter insuperable de la pluralidad humana en las transacciones intersubjetivas, ya se trate de lucha o de otra cosa distinta de la lucha” (*Ibid.*: 125). Asimismo, se adhiere al proyecto de crear una teoría social de carácter normativo capaz de dar la réplica a Hobbes, en la medida de una lucha que procede de motivos morales capaces de llenar el lugar ocupado por la rivalidad, la desconfianza y la gloria en la descripción del estado de naturaleza en el *Leviatán*.

Para Ricoeur, el estudio paralelo entre los modelos de reconocimiento heredados de Hegel y las tres formas negativas de desprecio constituyen “la contribución más importante de la obra de Honneth a la teoría del reconocimiento en su fase post-hegeliana, pues los tres modelos de reconocimiento proporcionan la estructura especulativa, mientras que los sentimientos negativos confieren a la lucha su cuerpo y su alma” (*Ibid.*: 196). De este modo, seguirá el esquema tripartito de las formas de reconocimiento y menosprecio expuestas por Honneth e irá incorporando progresivamente sus aportes. En las siguientes líneas destacamos algunos de ellos.

Sobre el reconocimiento y el amor. Como ya fue presentado en el anterior acápite, el primer modelo de reconocimiento recíproco es llamado “amor” por Honneth y presenta una dialéctica de unión y desunión común que abona a favor de una mayor autonomía entre las partes que aman. Aquí Ricoeur critica la forma en que Honneth considera la respectiva forma de menosprecio, crítica que hacemos propia. De forma similar a lo que

ya hemos anotamos al presentar los planteamientos de Honneth, Ricoeur no cree que los atentados a la integridad física y los malos tratos que destruyen la confianza que una persona tiene en sí misma sean suficientes para delimitar este primer tipo de desprecio, que existen expectativas más complejas que el mantenimiento de la integridad física. El autor propone la idea de *aprobación*: los amigos y amantes se aprueban y felicitan mutuamente por existir. “La humillación, sentida como la retirada o el rechazo de esta aprobación, alcanza a cada uno en el plano prejurídico de su «estar-con» otro. El individuo se siente mirado desde arriba, por encima del hombro, incluso tenido por nada. Privado de aprobación, es como no existente” (*Ibid.*: 199-200).

Aquí podemos volver a comentar que, efectivamente, las formas de maltrato pueden restringir las formas de no reconocimiento desde el amor, sin embargo, creemos que constituyen las formas extremas y más destructivas de no aprobación, además de ser las que pueden acarrear las secuelas más duraderas para cualquier otra forma más desarrollada de reconocimiento. La falta contra la integridad física marcaría el límite absoluto de la humillación y no aprobación, siendo necesario que se incorporen formas menos extremas y que pueden ser descritas, por ejemplo, bajo formas de maltrato psicológico que se viven como humillaciones.

En este plano del reconocimiento desde el amor, Ricoeur llama la atención –como lo hace Hegel en sus propias obras- a considerar los límites y regulaciones que tienen forma institucional y que aún no tienen el formalismo de lo jurídico. La familia también es una forma de vivir-juntos y los vínculos afectivos también son relaciones padres-hijos, marido-mujer. Así mismo, es necesario prestar atención a las funciones educadoras y a las instituciones vinculadas al linaje y a las “herencias” que una persona recibe desde que nace, mediante las cuales somos reconocidos como parte de ese vivir-juntos, alcanzando el “reconocimiento de sí mismo en la filiación” (*Ibid.*: 200).

Sobre el reconocimiento jurídico. El reconocimiento jurídico -Ricoeur sigue a Honneth en este punto- especifica que sólo podemos sentirnos portadores de derechos si, al mismo tiempo, tenemos conocimiento de las obligaciones normativas a la que estamos obligados respecto al otro. Se trata así de un reconocimiento doble, del otro y de la norma: identificar a cada persona en cuanto libre e igual a cualquier otra y tener la norma como válida. Ricoeur complementa lo presentado por Honneth desde los

términos del “reconocimiento-atestación” presentados en su segundo estudio: “el reconocimiento en el sentido jurídico añade al reconocimiento de sí en términos de capacidad (según los análisis de nuestro segundo estudio) las nuevas capacidades fruto de la conjunción entre la validez universal de la norma y la singularidad de las personas” (*Ibid.*: 205-206). De ahí viene la ampliación de la esfera de los derechos reconocidos y el enriquecimiento de las capacidades que estos sujetos se reconocen; procesos que son fruto de luchas históricas.

La ampliación de la esfera normativa de derechos, como también señalaba Honneth, se observa en la enumeración de los derechos subjetivos definidos por su contenido y en la atribución de estos derechos a nuevos individuos y grupos. En este punto, el mayor problema es el contraste entre la misma atribución de derechos y la desigual distribución de bienes. Ricoeur señala que una teoría de la justicia como la de Rawls encuentra su razón de ser en la formulación de reglas de reparto equitativo que aseguren que los derechos sociales y la seguridad económica sean el medio material de ejercer todos los demás derechos.

Así mismo, las formas de desprecio se manifiestan relativas al tipo de derecho negado. Como un aporte a lo planteado por Honneth, Ricoeur anota que es necesario distinguir entre la humillación por la negación de derechos civiles, la frustración ante la ausencia de participación política y el sentimiento de exclusión al no poder acceder a los bienes elementales. Como estos sentimientos negativos diferenciados son los resortes significativos de la lucha por el reconocimiento, la humillación, sentida como lesión de respeto de sí, puede pasar a la indignación como respuesta moral y a la voluntad de participación en el proceso de ampliación de la esfera de derechos subjetivos. Por otro lado, en lo que se refiere a la extensión de los derechos a un número cada vez mayor de individuos, Ricoeur coincide con Honneth en que “el respeto de sí, suscitado por las victorias obtenidas en esta lucha por la extensión geopolítica de los derechos subjetivos merece el nombre de dignidad, de orgullo” (*Ibid.*: 209).

Sobre la valoración o estima social. En este nivel, en referencia al concepto de “eticidad”, la “vida ética” es irreductible a los vínculos jurídicos. Como anotábamos con Honneth, la valoración o estima social supone la existencia de un horizonte de valores comunes a los sujetos, horizonte de una inevitable diversidad axiológica. La estima

social, por tanto, varía según las mediaciones que contribuyen a formar tal horizonte de valores compartidos, por tanto, “no está libre de las condiciones interpretativas solidarias del carácter simbólico de las mediaciones sociales” (*Ibid.*: 210).

Ricoeur considera que Honneth “sólo dedica algunas páginas” al conjunto de preguntas que él quiere abordar. Así, echará mano de las reflexiones y aportes de otros autores que también se han situado en el plano del reconocimiento social a propósito de formas de “conflictualidad” en el plano axiológico¹⁴⁵. Finalmente, el punto central que Ricoeur someterá a discusión será el de la idea de lucha en todas las fases del reconocimiento. La duda de este autor se plantea en los siguientes términos:

... la solicitud de reconocimiento afectivo, jurídico y social, por su estilo militante y conflictual, ¿no se reduce a una solicitud indefinida, figura de «mal infinito»? La pregunta no concierne sólo a los sentimientos negativos de falta de reconocimiento, sino también, sin duda, a las capacidades conquistadas, entregadas, de esta forma, a una búsqueda insaciable. La tentación, en este caso, es una nueva forma de «conciencia desgraciada», bajo las formas de un sentimiento incurable de victimización o de una infatigable postulación de ideales inalcanzables (Ricoeur, 2005: 225).

Ricoeur se propone “conjurar” estos riesgos considerando la experiencia efectiva de lo que llama “estados de paz”, no como un sustituto de las luchas en dinámicas de conflicto, sino con el fin de confirmar “que no es ilusoria la motivación moral de las luchas por el reconocimiento” (*Ibid.*: 226). Aquí hacemos nuestra la perspectiva de Ricoeur: para que las experiencias de “lucha” puedan comprenderse cabalmente, se precisa un contrapeso en las experiencias de los denominados “estados de paz”.

8.2.3. *El reconocimiento, la gratitud y los estados de paz*

Ricoeur buscará en las experiencias pacíficas de reconocimiento mutuo una alternativa a la idea de lucha. Para ello, pone a discusión el modelo de estado de paz del *agape*, como práctica generosa del don, lo que se da sin esperar nada a cambio. De esta discusión se quedará con la idea de una generosidad presente en el primer don que no tiene en cuenta la obligación del intercambio, una generosidad liberada de las reglas de equivalencia de las relaciones de justicia.

¹⁴⁵ Se trata de Jean Marc Ferry y su concepto de “órdenes de reconocimiento”; Luc Boltanski y Laurent Thévenot y las “economías de la grandeza”, donde Ricoeur aborda la problemática de la disimetría en las relaciones de autoridad; y Charles Taylor con sus “políticas de reconocimiento”.

Ricoeur otorga centralidad al carácter ceremonial del don, es una invitación a fijarnos más en la práctica del don que en la del retorno del contra-don. “El compromiso del don constituye el gesto que inicia todo el proceso. La generosidad del don suscita, no una restitución, que, en el sentido propio, anularía el primer don, sino algo como la respuesta a un ofrecimiento” (*Ibid.*: 248). El primer don es el ejemplo para el segundo don. En esta fenomenología del don, bajo el signo del *agape*, en lugar de obligación de devolver un don hay que hablar de una llamada de la generosidad del don inicial. En la triada dar-recibir-devolver, recibir es la categoría base, el modo en que el don es aceptado decide el modo como el donatario se siente obligado a devolver.

Aquí entran las consideraciones de lo Ricoeur denomina una ética de la gratitud (recordemos que “gratitud” es una de las acepciones de “reconocimiento”). En ella descansa el *buen recibir*. La gratitud coloca el dar-recibir por un lado, y el recibir-devolver de otro, colocando en medio un espacio de *inexatitud*: puesto que los valores intercambiados son inconmensurables y el tiempo del devolver no tiene medida exacta. Este carácter ceremonial del don “mantiene una relación compleja con el carácter simbólico de un reconocimiento... que se ignora a sí mismo, en la medida en que se enmascara y se significa en la gestualidad del intercambio” (*Ibid.*: 250). Pero más aún, este carácter ceremonial subraya y protege el carácter “festivo” del intercambio, y lo festivo (en rituales de amor interpersonales y societales, o en gestos de petición de perdón) escapa a la moralización. Estos gestos:

...no pueden crear institución, pero, al hacer emerger los límites de la justicia de equivalencia y al abrir un espacio de esperanza en el horizonte de la política y del derecho en el plano post-nacional e internacional, estos gestos ponen en marcha una onda de irradiación y de irrigación que, de modo secreto e indirecto, contribuye a la progresión de la historia hacia estados de paz (*Ibid.*).

En la forma del reconocimiento mutuo marcada por la estima social, concluye Ricoeur, un individuo puede considerarse reconocido en el intercambio de dones. Las experiencias del don, como reconocimiento mutuo simbólico, no están exentas de potenciales tensiones propias de la relación entre generosidad y obligación; sin embargo, confieren a la lucha por el reconocimiento “la seguridad de que no era ilusoria

ni inútil al motivación que la distingue del apetito del poder, y la pone al abrigo de la fascinación por la violencia” (*Ibid.*: 251).

Quisiéramos destacar algunos aspectos relevantes para nuestra investigación a partir del diálogo entre Honneth y Ricoeur. En primer lugar, encontramos una visión común respecto a la necesidad de comprender la dimensión social y política de la convivencia humana a partir de una intersubjetividad que nos vincula y de la dialéctica del reconocer-ser reconocido. Como puede constatar en ambos autores, el motor de esta dinámica es ético pues se trata de exigencias por reconocimiento articuladas desde la indignación ante experiencias de desprecio y desconocimiento hacia personas y grupos sociales.

El recorrido que ofrece Ricoeur nos brinda la posibilidad de incorporar los momentos del reconocimiento-identificación y el del reconocimiento de sí en el modelo de reconocimiento recíproco. Él mismo sugiere esta idea en tanto la temática de la identidad y el de las capacidades del sí mismo permanecen presentes en la dinámica de la relación de mutualidad entre el yo y el otro. Así, las capacidades del “yo puedo” se afirman en la ampliación creciente de las formas de autorrelación práctica por medio del desarrollo progresivo de las formas de reconocimiento en las esferas del amor, derecho y solidaridad. La confianza de sí que se potencia con el amor, el respeto que afirma el reconocimiento como sujetos de igual derecho y la autoestima afianzada con la valoración social han de propiciar la profundización de cada una de las capacidades del sí. De este modo, un criterio para identificar la “legitimidad moral” de las luchas sociales que llevan la marca de la lucha por el reconocimiento estaría en la medida en que su sentido y acciones posibilitan que las personas pongan en práctica el conjunto de sus capacidades.

Respecto a la lógica de la promesa y el *poder comprometerse* que Ricoeur plantea, creemos que se trata de una de las capacidades del sí que se hace especialmente significativa en la dinámica de las luchas por el reconocimiento. La promesa cumplida, la palabra que se convierte en acción y obras, es un signo inequívoco de una voluntad abierta al reconocimiento. El entrampamiento en la resolución de conflictos y la escalada de violencia que puede generarse muchas veces se fundan en promesas traicionadas.

Finalmente, a nuestro juicio, el principal aporte de Paul Ricoeur a la teoría del reconocimiento desarrollada por Honneth es el que se refiere a la alternativa que los “estados de paz” ofrecen a la idea de “lucha”. En estos “estados de paz”, señala Ricoeur, predominan el carácter ceremonial y festivo del don como *agape*, se trata de un reconocimiento mutuo que escapa de las equivalencias de justicia y que nos conduce a la esfera de la gratuidad¹⁴⁶. Aquí concordamos con la postura de Ricoeur: creemos importante superar lo que identifica como la tentación de nuevas formas de “conciencia desgraciada” y no dejar de lado la dimensión del “don” y la gratuidad cuando consideremos las formas de reconocimiento, particularmente, en la esfera de la estima social, cuando distintos grupos sociales y culturales marginales ponen en práctica modos propios de desarrollar sus capacidades que necesitan ser estimados como valiosos.

8.3. El reconocimiento recíproco como interlocutores de un diálogo. Aportes desde la ética del discurso de Apel y Habermas

La *ética del discurso* nace en los años setenta del siglo XX a partir de la producción académica de los alemanes Karl-Otto Apel (n. 1922) y Jürgen Habermas (n. 1929), en el marco de la cátedra de ambos autores en la Universidad Wolfgang Goethe de Fráncfort y del vínculo de amistad que los une. La ética que plantean Apel y Habermas –en una metáfora utilizada por Cortina– constituye uno de los “radios” de un denso núcleo filosófico alimentado por grandes tradiciones del pensamiento filosófico occidental y en cuyo centro se halla una pragmática formal del lenguaje. Desde este núcleo, se proyectan –además de la ética del discurso– una teoría de la acción comunicativa, una teoría de la racionalidad, una teoría consensual de la verdad y de la corrección, una teoría de la evolución social y una teoría deliberativa de la democracia (2007a: 176; 2000: 533). Desde este conglomerado de perspectivas, ambos autores han desarrollado sus argumentos teóricos, pero también han participado vivamente en la discusión de cuestiones prácticas de los ámbitos moral, político y cultural de nuestro tiempo. La ética del discurso también ha recibido los nombres de “ética discursiva”, “ética

¹⁴⁶ Como veremos más adelante, estos planteamientos se incorporan en la propuesta de “reconocimiento cordial” que presenta Adela Cortina, quien no deja de integrar los aportes de Honneth y Ricoeur en su propuesta. Al atender al vínculo comunicativo en su integridad, esta autora considera tanto los que denomina *bienes de justicia*, que pueden y deben exigirse como derechos, y *bienes de gratuidad*, que no pueden exigirse como derechos porque no se pueden satisfacer por deber (Cortina, 2007a: 216).

comunicativa” y “ética dialógica”, enmarcándose entre las coordenadas del “giro lingüístico” y atendiendo una concepción intersubjetiva de la racionalidad práctica que encuentra su fundamento en los presupuestos pragmáticos de la comunicación y del diálogo. En virtud de una racionalidad comunicativa, estamos facultados para acercarnos discursivamente a la verdad de las proposiciones y a la corrección de las normas, es decir, a la posibilidad de distinguir entre normas vigentes y normas válidas.

¿Qué elementos de la ética del discurso contribuyen de un modo importante a comprender el paradigma del reconocimiento recíproco? Para responder esta pregunta, indicaremos algunos argumentos principales de la ética del discurso, aquellos que nos pueden llevar a comprender cómo así el reconocimiento recíproco ha de entenderse como un reconocimiento entre personas que, en contextos comunicativos, se consideran como interlocutores válidos.

8.3.1. *Pragmática formal, discursos y reglas de argumentación*

Apel y Habermas toman como punto de partida para sus reflexiones filosóficas no un *hecho de la conciencia*, sino un *hecho del lenguaje*: el hecho indiscutible y universal de la capacidad humana de utilizar el lenguaje para comunicarnos, lenguaje que ha comprenderse en la triple dimensión del signo: semántica, sintáctica y pragmática. Apel y Habermas dan preeminencia a la dimensión pragmática del lenguaje, atendiendo a los presupuestos formales que hacen posible la comunicación y las reglas que toda persona utiliza cuando entra en una situación de diálogo. Estos presupuestos pragmáticos que subyacen a nuestra capacidad de comunicarnos y alcanzar acuerdos, pueden ser reconstruidos a partir de las mismas situaciones comunicativas e identificados cada vez que los utilizamos sin poder negarlos, es decir, mediante la vía de la contradicción performativa¹⁴⁷.

La pragmática formal (universal o trascendental) en la que se basa la ética del discurso parte de un análisis de los *actos de habla*, concepto heredado de las teorías de J. L. Austin (1911-1960) y J. Searle (n. 1932). Hablar sobre algo con sentido supone una

¹⁴⁷ Como puede constatar, estamos frente a una propuesta que ha “transformado” el método trascendental que introdujo Kant, en el sentido que se toma como punto de partida un hecho innegable a partir del cual construir las condiciones que le dan sentido y lo hacen posible. Así, la ética del discurso comparte el “aire de familia” con los rasgos principales que identifican a la ética kantiana y, por tanto, puede ser caracterizada como *deontológica, cognitivista, formal y universalista* (Habermas, 2000: 15-16; Cortina, 1992: 179-180)

relación intersubjetiva entre interlocutores, en la que se elevan y aceptan unas “pretensiones de validez”: pretensión de *verdad* para las proposiciones, de *veracidad* para sus expresiones, de *inteligibilidad* respecto a lo expresado y de *corrección* para las normas de acción. En las pretensiones de verdad, veracidad y corrección se encuentran pretensiones universales de validez del discurso humano que se vuelven lingüísticamente reflexivas. A partir de esta reflexividad, los interlocutores pueden coordinar racionalmente las acciones extralingüísticas a la luz de un acuerdo sobre su posible racionalidad (Cortina, 1992: 185).

La posibilidad de coordinar racionalmente las acciones depende de si los actores se orientan a la búsqueda del entendimiento, es decir, si se trata de una *acción comunicativa*; o si se orientan hacia el éxito, es decir, si se trata de una *acción racional-teleológica*. En esta tipología de la acción social, Habermas define la acción racional-teleológica como aquella en la que el actor se orienta hacia una meta, elige los medios adecuados y calcula las consecuencias. Esta acción puede ser, a su vez, *instrumental*, si el actor sigue reglas técnicas sustentadas en saberes empíricos y que implican pronósticos sobre sucesos observables; o *estratégica*, si sigue las reglas de la elección racional y considera su influencia en un contrincante también racional. En las acciones estratégicas los sujetos se instrumentalizan recíprocamente y orientan su acción utilizando a los demás como medios para lograr sus fines propios; es un tipo de acción que sustenta teorías éticas y políticas centradas en la competición o cooperación entre seres egoístas racionales que defienden sus intereses individuales. En cambio, en la *acción comunicativa*, los actores coordinan sus planes de acción a través del acuerdo, en la medida que conjugan sus planes desde definiciones comunes de la situación, en el entendimiento compartido acerca de las mutuas pretensiones de validez (Habermas, 1989: 366-367; Cortina, 2000: 543-544)¹⁴⁸.

En la interacción cotidiana es frecuente que se cuestionen las pretensiones de validez de los actos de habla y la posibilidad misma del entendimiento. En este punto, hablante y oyente pueden entrar en un cálculo de medios adecuados para hacer valer sus

¹⁴⁸ Para Cortina, si bien las acciones lingüísticas pueden utilizarse estratégicamente, el entendimiento constituye un *télos* del lenguaje humano, un modo originario en el uso del lenguaje en el que se haya una dimensión axiológica que le otorga primacía a la acción comunicativa respecto a la acción estratégica. Así, se estaría dotando de valores a una ética que decía prescindir de ellos. En este sentido, el deontologismo de la ética del discurso, para esta autora, está “preñado” de teleologismo, “el momento deontológico lo es por teleológico” (Cortina, 2000: 545; 1992: 185).

pretensiones, también pueden optar por dejar el diálogo e incluso emplear la violencia para imponerse. Sin embargo, también pueden querer prolongar las pretensiones del acto de habla y no dar paso a la estrategia o al quiebre de la comunicación. Para ello, hablante y oyente han de intentar fundamentar la verdad de sus proposiciones o la corrección de las normas mediante un *discurso* o *argumentación*. Si se trata de aproximarse a la verdad se tratará de un *discurso teórico*, si se trata de fundamentar la corrección de normas será un *discurso práctico*. A través del discurso, una forma particular del diálogo, la comunicación “se libera de la carga de la acción” para que el posible consenso pueda basarse en la fuerza del mejor argumento. La ética del “discurso” buscará precisamente descubrir, por medio de la contradicción performativa, aquellas reglas que cualquier participante ya ha aceptado implícitamente en un “discurso” práctico.

Apel y Habermas toman prestadas de R. Alexy (n. 1945) algunas reglas o presupuestos de la argumentación, distinguiendo entre tres tipos de reglas: (i) reglas lógico-semánticas que carecen de contenido ético (por ejemplo, “ningún hablante debe contradecirse” o “no emplear la misma expresión con significados distintos”); (ii) reglas procedimentales referidas a presupuestos pragmáticos de la argumentación (por ejemplo, “cada hablante sólo puede afirmar aquello en lo que verdaderamente cree”), algunas de las cuales tienen un contenido ético, y (iii) reglas que expresan las estructuras de una *situación ideal de habla* o una *comunidad ideal de comunicación*, en la que se reconstruyen condiciones generales de simetría que todo hablante competente ha de presuponer como suficientes para participar en una discusión (por ejemplo: “todo sujeto capaz de hablar y de actuar puede participar en la discusión”, “todos pueden cuestionar cualquier afirmación”, “a ningún hablante puede impedírsele participar por medios coactivos”) (Habermas, 2008a: 97-99). Quien actúa comunicativamente no tiene más remedio que asumir este conjunto de reglas como presupuestos pragmáticos de tipo contrafáctico. Quien actúa comunicativamente se halla bajo un “tener que” que Habermas caracteriza como una “coerción trascendental de tipo débil” que se convierte en instancia normativa crítica. Así, aún cuando los presupuestos de la comunicación tengan un contenido *ideal*, que sólo se puede realizar aproximativamente, son llevados a la práctica *de hecho* por todos los implicados en las prácticas comunicativas cotidianas orientadas al entendimiento (*Ibid.*: 77-78).

8.3.2. *El reconocimiento recíproco en los principios de la ética del discurso*

El contenido normativo de los presupuestos pragmáticos universales identificados puede sintetizarse en *principios* fundamentales que podrían considerarse como imperativos categóricos transformados desde condiciones intersubjetivas. En el caso de Habermas, en un primer momento, en *Conciencia moral y acción comunicativa* (1983) y en *Aclaraciones a la ética del discurso* (1991), distingue un *principio moral de universalización* “U” y un *principio de la ética del discurso* “D”. A partir de *Facticidad y validez* (1992), en el marco del desarrollo de una teoría sobre el derecho y el Estado democrático desde una *teoría del discurso*, Habermas distingue tres principios (Habermas, 2005: 172-177). En primer lugar, el *principio de discurso* “D” que se refiere a normas de acción en general y que es neutral frente a la moral y el derecho: *válidas son aquellas normas (y sólo aquellas normas) a las que todos los que puedan verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales*. Este principio es abstracto y solo asume que las cuestiones prácticas pueden evaluarse imparcialmente y decidirse racionalmente. De ahí que cobre forma en los dos siguientes principios que reflejan la complementariedad entre autonomía individual y autonomía ciudadana, entre moral y derecho.

Así, tenemos el *principio moral (de universalización)* que especifica “D” para aquellas normas de acción que sólo pueden justificarse desde el punto de vista que tiene en cuenta, por igual, los intereses de todos desde razones morales, es decir, que adopten un punto de vista que tenga en cuenta por igual los intereses de todos los seres humanos. Finalmente, el *principio democrático* que especifica D para aquellas normas de acción que se presentan en forma de derecho y que, por tanto, se orienta a fijar un procedimiento de producción legítima de normas jurídicas en comunidades políticas concretas: *sólo pueden pretender validez legítima las normas jurídicas que en un proceso discursivo de producción de normas jurídicas puedan encontrar al asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica*. En este proceso discursivo pueden apelarse a razones pragmáticas, morales o ético-políticas; así, los distintos grupos sociales o culturales implicados pueden llegar a negociaciones que, si llegan a ser equitativas, pueden derivar en compromisos aceptados por todas las partes, aun cuando las razones de esa aceptación sean distintas para unos y otros.

Lo que nos interesa resaltar en estas formulaciones, particularmente en las referidas a la fundamentación de normas morales, es el espacio dialógico en el que se construye el punto de vista moral. La fundamentación de una norma moral encuentra lugar en el diálogo entre todos los afectados por dicha norma, en tanto participantes de un discurso racional práctico. La participación en condiciones de simetría supone que quienes son implicados o afectados por las normas merecen una igual consideración, *recíprocamente reconocida*, como interlocutores válidos del diálogo.

En el caso de Apel, la formulación del *principio de la ética del discurso*, en *La transformación de la filosofía* (1973), resulta especialmente expresiva:

Todos los seres capaces de comunicación lingüística deben ser reconocidos como personas, puesto que en todas sus acciones y expresiones son interlocutores virtuales, y la justificación ilimitada del pensamiento no puede renunciar a ningún interlocutor y a ninguna de sus aportaciones virtuales a la discusión (Apel, 1985: 380-381).

En esta *norma ética fundamental*, apunta Cortina, el concepto de persona como ser autónomo queda reintegrado a nivel dialógico en la categoría de *reconocimiento recíproco*. Todo ser dotado de competencia comunicativa es considerado autónomo porque puede elevar pretensiones de validez y defenderlas discursivamente. Reconocerle estos derechos como interlocutor, actual o virtual, significa reconocerle como persona, legitimada para participar en los diálogos cuyas implicancias le afecten (2000: 552).

Es importante resaltar que este reconocimiento recíproco como interlocutores válidos presupone la afirmación (no la negación) de la autonomía de cada uno de los participantes del diálogo. Por ello, en la tarea inacabable de construcción de la comunidad ideal *en* la comunidad real de comunicación (Apel, 1985: 409), resulta tan importante la construcción institucional de condiciones que hagan posible diálogos y deliberaciones en condiciones equitativas que compensen y reviertan las asimetrías de poder existentes, como la necesidad de potenciar las capacidades y competencias necesarias para que los seres humanos participen como verdaderos interlocutores en dichos diálogos.

Como hemos podido mostrar, Apel y Habermas han encontrado en el análisis de los presupuestos pragmáticos presentes en la comunicación humana, unos criterios

normativos desde los cuales es posible fundamentar la validez de las normas. En este camino argumentativo, podemos identificar razones suficientes para situar plenamente a la ética del discurso en la tradición filosófica del reconocimiento recíproco. Como cierre de este apartado, queremos identificar dos de ellas. En primer lugar, la consideración de la competencia comunicativa humana como piedra angular del análisis y comprensión de la interacción humana, competencia que solo es posible desarrollar y poner en práctica entre seres humanos. Este punto de partida integra cualquier proceso de formación de la conciencia y voluntad individuales en un ineludible marco intersubjetivo, solo desde el cual puede tener sentido hablar de autonomía. Luego, está el sentido específico en que desde la ética del discurso se entiende el reconocimiento recíproco: el reconocimiento de las personas como interlocutores válidos en un contexto comunicativo. Las implicancias de este reconocimiento apuntan tanto al fortalecimiento de las capacidades de autonomía orientadas a una activa participación en diálogos reales, como a la creación de condiciones materiales y simbólicas para que tales diálogos se realicen en condiciones lo más simétricas posible.

8.4. El reconocimiento recíproco como reconocimiento cordial en Adela Cortina

La *ética de la razón cordial o compasiva* es la denominación actual de la propuesta de filosofía moral elaborada por Adela Cortina (n. 1947). Los contenidos y preocupaciones de esta ética están presentes, desde hace más de dos décadas, en el conjunto de su producción académica; sin embargo, su primera articulación como tal se encuentra en *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI* (2007), así como en *Justicia cordial* (2010). La ética de la razón cordial, afirma explícitamente Cortina, forma parte de la tradición o paradigma del *reconocimiento recíproco*, aquel que cobra estatuto filosófico desde los textos hegelianos del período de Jena (2010: 15)¹⁴⁹. Esta propuesta de filosofía moral tiene como propósito central dar cuenta filosófica de las

¹⁴⁹ Respecto a la centralidad del reconocimiento recíproco en los planteamientos de Cortina, un antecedente significativo puede ser identificado en las reflexiones sobre el vínculo entre los seres humanos presentes en las tradiciones de la “alianza” y del “contrato”, en *Alianza y contrato. Política, ética y religión* (2001). En la tradición del contrato, que encuentra su paradigma en el relato de la creación del vínculo político en el *Leviatán* de Hobbes, el pacto entre individuos funda la comunidad política y los vínculos sociales. Cortina sostiene que el contrato no es suficiente para comprender la legitimidad de la comunidad política y que necesita apoyarse, para que tenga sentido, en un conjunto de presupuestos previos al pacto y que se expresan en el *reconocimiento recíproco*. El reconocimiento recíproco se enmarca en la tradición de la alianza, aquella del libro del Génesis, pero también aquella de la ética dialógica (Cortina, 2005a). En líneas generales, ambas tradiciones corresponden a lo que hemos caracterizado como paradigmas éticos de la autoconservación y del reconocimiento recíproco. Como hemos visto, el contraste entre ambas tradiciones o paradigmas es un fructífero recurso argumentativo, en tanto ha sido utilizado por Hegel y, tras él, por Habermas, Honneth, Ricoeur y Cortina.

exigencias de justicia comunes a las distintas actividades humanas que se desarrollan en sociedades moralmente pluralistas. Para ello, toma como punto de partida la moral de la vida cotidiana de dichas sociedades, la que se expresa en una *ética cívica*, la ética que comparten los ciudadanos y que se “enraíza” en las distintas concepciones de vida buena y códigos morales existentes.

8.4.1. *Más allá de las éticas procedimentales*

Para la fundamentación filosófica de esta ética cívica, la ética de la razón cordial se apoya en las éticas procedimentales de inspiración y método kantianos, aquellas que intentan descubrir los procedimientos racionales que permiten evaluar la justicia de las normas. En particular, apoyada en la ética del discurso de Apel y Habermas, encuentra tal fundamento filosófico en “el reconocimiento recíproco de quienes se saben y sienten como seres dotados de competencia comunicativa, es decir, como interlocutores válidos y, por lo mismo... como personas” (Cortina, 2010: 15). Desde esta perspectiva, los interlocutores del diálogo reconocen un vínculo comunicativo en el que se saben interdependientes, “mutuamente imprescindibles para averiguar si una norma es justa” (Cortina, 2007a: 161). La ética del discurso, al reconstruir la comunidad de los interlocutores válidos, tiene en cuenta la dimensión lógico-formal de la razón, la capacidad de elevar pretensiones de validez y resolverlas por medio del discurso. Sin embargo, argumenta Cortina,

la ética del discurso queda corta. Quien entra en comunicación con otro ha aceptado un conjunto de dimensiones mucho más rico del que se resume en la capacidad de argumentar siguiendo reglas; la sintonía requerida para la comunicación contiene muchas más dimensiones que la capacidad argumentativa. Son mucho más delicadas las entretelas del corazón (2007a: 195).

Así, el reconocimiento mutuo de los interlocutores no sólo ha de referirse a la razón capaz de argumentar, sino también a una razón humana íntegra, en su vertiente cordial y compasiva, “la razón íntegra es entonces razón cordial, porque conocemos la verdad y la justicia no sólo por la argumentación sino también por el corazón” (2007a: 191).

Junto a la capacidad de argumentar, la razón cordial cuenta con un conjunto de capacidades como la capacidad de estimar valores, a capacidad de sentir y la capacidad de formarse un juicio justo por medio de la adquisición de virtudes. De ahí la necesidad de aceptar e integrar distintas tradiciones éticas que ayuden reconstruir mejor cómo es

un diálogo y cómo son los sujetos capaces de dialogar: la ética de los valores, la de las virtudes, la de los sentimientos y el enfoque de las capacidades (Cortina, 2010: 16-22).

Respecto a la *ética de los valores*, la ética de la razón cordial considera que sin capacidad para estimar el valor de la justicia no importaría siquiera que una norma sea justa, que sin capacidad de estimar a los demás interlocutores como valiosos, la justicia de las normas que deberían estar a su servicio es irrelevante. De ahí que puedan incorporarse los planteamientos que al respecto han esbozado Scheler, Hartmann y más próximos, Ortega y Marías. En este punto, Cortina considera que la ética kantiana es más fiel a la realidad que la ética del discurso, pues es por el valor de las personas como fines en sí mismas que el imperativo categórico cobra fuerza obligatoria (*Ibid.*: 18).

Con relación a la *ética de las virtudes*, la ética de la razón compasiva indica que la formación del juicio justo exige cultivar un *êthos*, un carácter predispuesto a situar los intereses universalizables por encima de los egoístas. Son a través de las excelencias del carácter o virtudes que se va forjando el sujeto moral, dimensión que permite recuperar la perspectiva aristotélica de la formación del carácter por medio del cultivo de tales virtudes. En el caso de la ética de la razón cordial, se trata de forjarnos un carácter dispuesto a la comunicación y al reconocimiento, de modo que podamos descubrir, junto a otros, las opciones más justas (Cortina, 2007a: 211). Cortina abona a favor de la virtud de la *cordura*, “un injerto de la prudencia en el corazón de la justicia”, superando los límites de la prudencia, que puede ser sabia pero sin corazón. La cordura sabe que vivimos en el horizonte de la justicia, de modo que nuestros proyectos de vida feliz, “más que prudentes, tienen que ser cuerdos: buscar el vivir bien en el marco de la justicia compasiva” (*Ibid.*: 214).

Los interlocutores que se reconocen mutuamente competencia comunicativa al entrar en diálogo requieren *sentir* la injusticia y rechazarla, si es que dicho diálogo tiene sentido. Los sentimientos de vergüenza, compasión y justicia constituyen todo proceso de comunicación. De ahí que la ética de la razón cordial incorpore los aportes que apuntan a la valoración de los sentimientos en la vida moral, una *ética de los sentimientos* presente en la tradición escocesa e inglesa de Shaftesbury, Hutcheson, Hume, Smith y Mill, así como en quienes continúan su camino en la actualidad. La formación del sujeto capaz de entrar en diálogo exige cultivar las emociones y los sentimientos de justicia y

compasión por el sufrimiento (Cortina, 2010: 20). De estos sentimientos de indignación ante las injusticias sale la fuerza que sostiene cualquier teoría, “[e]s la vivencia del sufrimiento injusto la que pone en marcha una auténtica teoría crítica de la sociedad” (*Ibid.*: 21).

Finalmente, el *enfoque de las capacidades* aporta una perspectiva que reflexiona sobre un conjunto de capacidades humanas ineludibles que han de desarrollarse en las relaciones de reconocimiento recíproco como personas con capacidad comunicativa. Los planteamientos de Amartya Sen apuntan hacia empoderar las capacidades básicas de los seres humanos, aquellas que sirven para realizar una vida digna de ser vivida, las mismas que solo pueden ejercerse si las sociedades asumen la responsabilidad de protegerlas y de ayudar a las personas a cultivarlas (*Ibid.*). Desde estas capacidades básicas, es posible encontrar el sentido de una teoría de los derechos humanos.

Enriquecida con estas perspectivas, la ética de la razón cordial se propone realizar una serie de tareas, cuya articulación en *Justicia cordial* (2010) presentamos a continuación (*Ibid.*: 23-27):

- a) *Fundamentar filosóficamente la ética cívica* de sociedades moralmente pluralistas, aquellas en las que se articulan una ética mínima de justicia con éticas de máximos de vida buena, tanto religiosas como seculares. La ética de la razón cordial apela a una racionalidad humana, inserta en la historia y en las tradiciones, para tratar de encontrar principios éticos universalmente válidos en las distintas actividades humanas.
- b) *Descubrir cómo se modulan los principios éticos* fundamentados en cada ámbito social. En este nivel de *aplicación*, la ética de la razón cordial asume la perspectiva de una hermenéutica crítica de las actividades humanas, cuyos componentes hemos descrito en los primeros capítulos de la presente investigación. Desde ahí esta perspectiva, pueden desarrollarse diversas éticas aplicadas, cuyos planteamientos apuntan, cada vez más, a configurar una *ética cívica transnacional*, como posible núcleo de una ética de la justicia global.
- c) *Diseñar una noción de ciudadanía cordial*, en el entendido que una ciudadanía justa y activa es el “gozne” alrededor del cual giran y se articulan los distintos ámbitos de lo justo en las actividades humanas: ética cívica, política, economía y derecho. Para ello, se ha de recuperar los aportes significativos de distintas

tradiciones de filosofía política, en particular, la dimensión activa y participativa de los ciudadanos, la cual nos lleva hacia la siguiente tarea.

- d) *Configurar una democracia radical comunicativa*, como una teoría normativa de la democracia que ha de entenderse como una forma “cordial” de democracia deliberativa, en tanto que la deliberación racional entre ciudadanos se a de expresar no solo mediante argumentos sino por el conjunto de expresiones de una razón comunicativa.
- e) *Fundamentar una teoría de los derechos humanos* a partir del valor de las capacidades básicas que han de ejercitar los seres dotados de capacidad comunicativa, derechos que han de comprenderse desde su trascendentalidad y su historicidad.
- f) *Proponer un horizonte para una ética y una justicia de carácter global*, comprometidas con pretensiones irrenunciables de universalidad que han de partir del hecho de la diversidad de formas de vida y culturas.

Cada una de estas “tareas” ha recibido la atención de la autora en distintos momentos de su producción académica. En este sentido, aplicando la metáfora que la misma Cortina utiliza respecto a la producción filosófica de Apel y Habermas, la *ética de la razón cordial* está constituida por el núcleo filosófico del reconocimiento recíproco de quienes se saben y sienten como interlocutores válidos y, por ende, como personas. Este núcleo se fundamenta filosóficamente desde distintas tradiciones éticas, entre las cuales destacan las éticas procedimentales de cuño kantiano, las cuales aportan la dimensión normativo-crítica en la consideración sobre lo justo en las actividades humanas. Desde este núcleo, a modo de “radios”, se proyectan las distintas tareas de la ética de la razón cordial, que corresponderían a distintos quehaceres y preocupaciones de carácter ético-político que buscan responder a las demandas que los mismos ciudadanos plantean a partir de sus experiencias morales y políticas en las sociedades contemporáneas.

8.4.2. *El reconocimiento cordial y sus principios*

La ética del discurso, inmersa en la tradición de las éticas dialógicas, ha mostrado que el vínculo que nos obliga moralmente es de carácter comunicativo. En este marco, las obligaciones surgen desde el vínculo que desde ya tenemos con el otro, son obligaciones que nacen en el reconocimiento del otro como interlocutor válido. Sin embargo, como hemos comentado, el vínculo comunicativo no puede circunscribirse al

de los virtuales participantes en un diálogo en el que ponemos en juego nuestras capacidades argumentativas. Dicho vínculo, desde la mirada de una razón cordial, ha de ampliarse a un vínculo entre seres humanos que se saben y sienten “carne de la misma carne” y “hueso del mismo hueso”. La forma de reconocimiento que atiende al vínculo comunicativo en su integridad es el *reconocimiento cordial*. Este es también un *reconocimiento compasivo* porque la compasión es el sentimiento que lleva a preocuparse por la justicia, es la capacidad de compadecer el sufrimiento y el gozo de quienes se reconocen recíprocamente (2007a: 215). Este reconocimiento cordial se ha cargado históricamente de contenidos y puede tomar, por ejemplo, la forma de respeto a la dignidad, que se expresa en el reconocimiento de derechos y en el empoderamiento de capacidades; pero también puede tomar forma en aquellas “obligaciones” que se fundan no en el deber sino en la gratuidad. En este sentido, el reconocimiento cordial es “la fuente de exigencias de justicia y obligaciones de gratuidad, sin las que una vida no es digna de ser vivida” (*Ibid.*: 216).

¿Qué consecuencias tiene para la ética cívica comprender que la fuente última de obligación moral es el reconocimiento cordial de quienes son personas y pueden, por tanto, ser ciudadanos? A través de esta pregunta, Cortina indaga por los *principios de una ética cívica cordial* que pueden inspirar el diseño institucional en nuestras sociedades (*Ibid.*: 222-243). La autora propone cinco principios, el primero de los cuales es el de *no instrumentalizar a las personas* (principio de no instrumentalización), que supone el respeto a la autonomía de las personas y no ponerlas al servicio de fines que ellas no han elegido. El segundo es *empoderar a las personas* (principio de las capacidades), que formula en positivo el principio anterior. Se trata no sólo no manipular, sino empoderar, es decir, actuar positivamente para potenciar las capacidades de las personas y puedan llevar adelante sus proyectos de autorrealización. Este principio toma como complementarios dos discursos: el de derechos humanos y el de las capacidades. Los derechos humanos requieren trascender la dimensión jurídica y ser entendidos como exigencias éticas y las libertades, que conforman los contenidos de los derechos, ser entendidas como capacidades de las personas. Derechos y capacidades cuya comprensión depende de la posibilidad de su discusión pública según los contextos y tradiciones.

El tercer principio indica *distribuir equitativamente los recursos* (principio de la justicia redistributiva) y, tomando en cuenta distintas propuestas y concepciones de justicia, propone un *modelo de justicia del interlocutor válido*. Este modelo consiste en “empoderar a las personas para que puedan ser interlocutoras válidas, como un primer mínimo decente, a partir del cual puedan decidir qué consideran básico mediante el diálogo”, en tanto lo básico es lo que expresa intereses universalizables (*Ibid.*: 236). Este criterio de justicia hace posible decidir un “mínimo razonable” de debe cubrir una sociedad, en materia de derechos y capacidades básicas, para que las personas puedan participar en los diálogos y defender sus intereses. Asimismo, la sociedad puede comprometerse a diseñar las instituciones que promuevan la participación de las personas en los diálogos. Luego, son los mismos afectados quienes irán decidiendo las exigencias que vayan más allá del mínimo, teniendo como motor de la voluntad de justicia el reconocimiento cordial de los que son iguales en dignidad y diversos en capacidades e identidad.

En cuarto lugar, tenemos el principio de *tener en cuenta la participación dialógica de los afectados* (principio dialógico). Los afectados, en la medida de lo posible, han de ser quienes expresen sus intereses mediante el diálogo. Este principio alcanza los espacios públicos de deliberación que apunten a influir en la legislación y en el desarrollo de políticas, lo cual supone ampliar la información y crear plataformas para la participación. Finalmente, se trata de *minimizar el daño hacia seres sintientes no humanos y trabajar por un desarrollo sostenible* (principio de responsabilidad por los seres indefensos no humanos). Se trata de potenciar la responsabilidad de los seres humanos, quienes pueden proteger a los seres que son vulnerables y valiosos, aunque no de manera absoluta.

8.5. Síntesis: dimensiones ineludibles del reconocimiento recíproco

Teniendo en cuenta las distintas fuentes y aportes que han derivado en la construcción del paradigma del reconocimiento recíproco, proponemos, a modo de síntesis, un conjunto de cinco dimensiones o componentes que consideramos ineludibles para comprender los alcances de este paradigma filosófico. Podemos seguir utilizando metáforas espaciales y entender estas dimensiones como aquellas que definen la “estructura” general de nuestro paradigma. Al contar con dicha estructura general y tenerla como referencia, será posible pensar acerca de diseños particulares que puedan

ser desarrollados para ámbitos institucionales específicos como el que nos interesa en nuestra investigación.

a) *Una idea clave: la constitución intersubjetiva de la identidad personal.* Como hemos visto en el conjunto de aproximaciones que hemos explorado, el paradigma del reconocimiento recíproco busca superar las limitaciones del paradigma de la autoconservación en lo que se refiere a la comprensión del vínculo que establecemos los seres humanos cuando nos relacionamos unos con otros. La referencia central de esta comprensión deja de ser la relación entre individuos aislados entre sí y orientados por el propio interés. Por el contrario, el punto de partida –en el que podemos identificar claramente la huella hegeliana– es la construcción intersubjetiva de la propia subjetividad. Antes que los individuos se encuentren, ya se han constituido como personas a partir de la interacción con los otros a lo largo de sus vidas; el conjunto de dimensiones que pueden definir nuestra identidad han surgido y se han desarrollado a partir del vínculo con otros. Así, en cada interacción humana, mediada por el lenguaje en sus diversas expresiones, se actualiza una tensión entre un yo que sólo puede afirmarse como tal desde un otro, un yo que sólo puede reconocerse como tal desde el reconocimiento de otro. Parafraseando a Hegel, ambas identidades se reconocen reconociéndose mutuamente. Así, la *constitución intersubjetiva de la identidad personal por medio del reconocimiento recíproco* puede entenderse como una idea clave en la configuración de nuestro paradigma, la “piedra angular” sobre la cual construir nuestras reflexiones.

b) *Los sujetos del reconocimiento recíproco.* En tanto la identidad personal se construye *dialógicamente*, hemos de entender la interacción humana como una relación fundamentalmente *comunicativa*. En este sentido, a partir de los aportes de la ética del discurso, nos interesa definir a los sujetos del reconocimiento mutuo como *participantes e interlocutores válidos* en diálogos, quienes cotidianamente actualizan los presupuestos ideales de la comunicación humana. Como participantes en procesos de diálogo, los sujetos que se reconocen mutuamente como tales, requieren poner en práctica un conjunto de capacidades para ser reconocidos efectivamente. Nos referimos,

en primer lugar, a la capacidad de *autonomía* para expresar sus argumentos, particularmente cuando se trata de discursos prácticos en los que han de expresarse razones de diversa índole. Sin embargo, como enfatiza la ética de la razón cordial, es necesario complementar esta visión de la persona humana que *puede argumentar* en discursos prácticos con otras dimensiones indispensables para un reconocimiento efectivo. Nos referimos, en particular, a las capacidades vinculadas al desarrollo de sentimientos morales, desde las cuales la persona *puede sentir* compasión o indignación frente a la vulnerabilidad del otro y ante las injusticias que pueda sufrir. En este punto, también podríamos incorporar algunas de las capacidades del “reconocimiento de sí” planteadas por Ricoeur, relacionándolas con las que ya hemos identificado, particularmente las capacidades de *poder acordarse* y *poder prometer*, que a nuestro juicio resultan cruciales para el sostenimiento del reconocimiento a lo largo del tiempo.

- c) *Formas institucionales del reconocimiento recíproco como horizonte normativo.* Tanto Hegel como Mead y Honneth, formulan la idea clave respecto a que la propia identidad depende de la experiencia del reconocimiento recíproco. Sin embargo, el planteamiento no pretende ser válido únicamente para las interacciones concretas. Estos autores centran sus preocupaciones en cómo la construcción intersubjetiva de autoconciencia está relacionada con procesos de ampliación progresiva del reconocimiento a nivel de la sociedad en su conjunto. Aquí hacemos nuestra la hipótesis de Honneth respecto a que los imperativos por reconocimiento recíproco se integran a la vida social, llevando a los individuos a delimitar sus expectativas de reconocimiento y expresar tales pretensiones de su subjetividad en la misma *praxis* social. En este marco, surge la idea de las “esferas” del reconocimiento, definidas como formas institucionales en las que los sujetos pueden hacer valer y confirmar sus pretensiones de ser reconocidos, de modo que es posible que alcancen modos cada vez más abarcadores de comprender su identidad o autorrelación consigo mismos.

Afirmamos, con Honneth, el carácter histórico de la institucionalización de las formas de reconocimiento en las sociedades modernas y que la capacidad de

autorrelación práctica de las personas se amplía con el número de esferas de reconocimiento que se lleguen a diferenciar. Asimismo, consideramos adecuadamente justificadas la diferenciación de las tres esferas de reconocimiento identificadas desde los aportes de Hegel. Sin embargo, como el mismo Honneth ha mostrado en sus últimos trabajos, es posible comprender la dinámica de ampliación de las formas de reconocimiento de una manera flexible, abriendo la posibilidad de justificar la ampliación del número de esferas¹⁵⁰. En nuestro caso, asumimos la caracterización original de las tres esferas de reconocimiento que plantea Honneth, aunque de manera no exclusiva. Tales formas constituyen tres tipos de relaciones sociales en las que las personas pueden esperar y recibir, de acuerdo a principios diferenciados, distintas formas de reconocimiento recíproco.

Las esferas de reconocimiento, en tanto modelos de interacción que corresponden a tipos ideales de relación del sujeto consigo mismo (autoconfianza, autonomía, autoestima), nos sirven de horizonte normativo para evaluar las situaciones concretas en las se vulnera o lesiona la identidad de las personas y grupos. Los principios y deberes que Honneth formula para cada esfera apuntan en su conjunto a profundizar los modos en que las personas ven realizadas sus pretensiones de reconocimiento recíproco, en la esfera de sus necesidades afectivas, en la esfera del desarrollo de su autonomía y en su condición de sujetos de derecho, en la esfera de ser valorados socialmente por sus aportes en su comunidad política.

Queremos señalar, como lo hacen Honneth y Cortina, la importancia de una dimensión *teleológica* en las pretensiones de justicia que se establecen cuando se desarrollan exigencias por reconocimiento recíproco. El horizonte normativo que brindan las distintas esferas de reconocimiento supone y anticipa una situación comunicativa final donde las personas son consideradas como fines en sí mismas y pueden cumplirse las condiciones intersubjetivas

¹⁵⁰ Como hemos mencionado, en *Das Recht der Freiheit*, su reciente obra del año 2011, distingue cinco esferas institucionales (derecho, moralidad, relaciones interpersonales, mercado y esfera pública democrática), donde cada una representa una forma particular de reconocimiento recíproco. Honneth reconoce que en *La lucha por el reconocimiento* no llegó a clarificar de modo adecuado la relación entre el reconocimiento moral y el jurídico, por lo que en dicho último trabajo propone diferenciarlas (Honneth en Willig, 2012: 148).

para la autorrealización personal. Al respecto, hacemos nuestra la idea que entiende las distintas formas del reconocimiento (amor, derecho, solidaridad) como condiciones intersubjetivas o comunicativas que describen las estructuras generales de una vida satisfactoria.

- d) *Búsquedas de reconocimiento: contra la injusticia y el desprecio social.* Al horizonte normativo del paradigma del reconocimiento recíproco, expresado en la ampliación progresiva de las distintas formas de reconocimiento con miras a posibilitar mayores niveles de realización en el ámbito de la identidad personal, corresponde, en negativo, el conjunto de experiencias morales que las personas perciben como injustas o como restricciones a expectativas respecto a su identidad. Como reclama Honneth, la perspectiva teórico-crítica ha de estar enraizada o “anclada” en las expectativas morales cercanas a los participantes. En este sentido, el paradigma del reconocimiento requiere, a nuestro criterio, otorgar un lugar central a las capacidades humanas necesarias para sentir, dar cuenta y reaccionar frente a dichas experiencias de justicia. Aquí cobran relevancia los aportes del reconocimiento cordial, en cuanto la necesidad de darle un lugar central a la perspectiva de los sentimientos morales y a la adquisición de virtudes vinculadas al diálogo y la compasión por la propia vulnerabilidad propia y la del otro. Recordemos que sin sentir indignación frente a la injusticia cometida, la mera argumentación a favor de las normas justas no es suficiente para un convencimiento interior movilizador de actitudes y conductas.

Además, como anotamos líneas arriba, el horizonte normativo que nos ofrece la ampliación progresiva de formas de reconocimiento, constituye una instancia crítica para evaluar nuevas situaciones concretas de injusticia o desprecio hacia las personas. Como apunta Taylor, las experiencias de menosprecio o denegación de reconocimiento implican lesiones morales y daños que pueden vulnerar la identidad de una persona. De ahí la importancia de tomar en cuenta las distintas formas de menosprecio que corresponden a las esferas de reconocimiento que puedan identificarse. Las distintas ofensas que puedan realizarse contra la autoconfianza, autonomía y autoestima pueden ser

evaluadas críticamente desde el horizonte normativo del reconocimiento recíproco.

- e) *Reconocimiento y autonomía en espacios públicos y políticos.* Para efectos de nuestra investigación, queremos resaltar las consideraciones en torno al reconocimiento cuando las demandas y luchas por el mismo se concentran en espacios públicos y políticos. Como vimos con Honneth, las relaciones de reconocimiento centradas en el amor posibilitan una confirmación de la identidad personal en términos de una confianza básica de las personas respecto a sí mismas o *autoconfianza*. Esta forma de reconocimiento recíproco no puede generalizarse fuera del círculo de relaciones sociales y afectivas particulares. Por el contrario, recordemos, en la esfera del reconocimiento jurídico en el sistema de derecho moderno, los sujetos se reconocen recíprocamente como personas autónomas que pueden decidir racionalmente acerca de las normas y como personas moralmente responsables. Los derechos y los deberes jurídicos que se les reconocen a *todas* las personas corresponden a tales capacidades de autonomía y responsabilidad a nivel moral. A diferencia del reconocimiento en la esfera afectiva, el reconocimiento jurídico puede generalizarse y pretende universalidad en la ampliación *material y social* de los derechos: más derechos para más personas. En la tercera esfera de reconocimiento de valoración o estima social, nos movemos en el marco de una comunidad que comparte ciertos objetivos y valores, objetos de discusión permanente, desde los cuales se exige estimar las cualidades y capacidades de las personas y grupos como valiosas para la praxis común o el bienestar social. Como fue señalado, en estas condiciones, la experiencia de valoración social va unida a una seguridad sentida de poder realizar operaciones o poseer capacidades que son reconocidas por los demás como valiosas, que es a lo que puede denominarse *autoestima*.

En este componente del paradigma del reconocimiento recíproco, queremos llamar la atención sobre cómo la posibilidad de generalizar las demandas de reconocimiento por parte de personas y grupos sociales en espacios públicos y políticos se hace viable únicamente en las esferas de reconocimiento del derecho y de la estima social. En la esfera del derecho, hemos de estar atentos a los procesos sociales que demandan la ampliación material y social de los derechos,

ya sea para que más personas accedan a estos como para que se reconozca un ejercicio diferenciado de algunos derechos por parte de determinados grupos sociales. En la esfera de la estima social, nuestra atención se centrará en las demandas de personas y grupos que presionan para que se transforme el modo en que la sociedad valora su participación en la vida común. Ambos tipos de reivindicaciones se desarrollan en espacios públicos, de ahí que resulte fundamental, como lo sugiere la ética del discurso y la ética de la razón cordial, crear condiciones materiales y simbólicas para que tales demandas se canalicen en condiciones que posibiliten el mutuo reconocimiento de los participantes como interlocutores válidos.

Traslademos a un cuadro resumen esta propuesta de dimensiones que consideramos ineludibles para una adecuada comprensión del paradigma del reconocimiento recíproco.

Cuadro N° 3. Dimensiones ineludibles del paradigma del reconocimiento recíproco (resumen)

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
IDEA CLAVE	<ul style="list-style-type: none"> • Identidad personal constituida intersubjetivamente por medio del reconocimiento recíproco
SUJETOS DEL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO	<ul style="list-style-type: none"> • Sujetos participantes e interlocutores válidos en contextos comunicativos • Sujetos autónomamente capaces: poder argumentar, poder estimar y sentir
HORIZONTE NORMATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Formas de reconocimiento recíproco: esferas institucionales en las que los sujetos pueden hacer valer y confirmar sus pretensiones normativas de reconocer y ser reconocidos • Tres esferas de reconocimiento diferenciadas en sociedades modernas: amor, derecho y estima social • Dimensión teleológica presente en las pretensiones normativas de reconocimiento
HORIZONTE CRÍTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Horizonte normativo “anclado” en experiencias morales de injusticia y vulneración a la identidad • Potencial crítico del horizonte normativo: evaluar situaciones injustas y manifestaciones de desprecio • Necesidad de considerar sentimientos y virtudes orientadas al diálogo y a la capacidad de sentir compasión
RECONOCIMIENTO Y ESPACIOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Atención especial a formas de reconocimiento en espacios públicos y políticos: ampliación material y social de derechos, procesos de valoración social de las capacidades de personas y grupos específicos

Fuente: elaboración propia.

Esta propuesta de dimensiones fundamentales del paradigma del reconocimiento recíproco recoge algunas ideas y argumentaciones centrales en los aportes de los distintos autores presentados. La idea es contar con una estructura general de ideas, coherentes y enlazadas entre sí, que nos permita proponer un modo de aproximación a realidades institucionales específicas, como es el caso del ejercicio de la función pública. Pertrechados con los contenidos actuales de la actual ética de la función pública identificados en la primera y segunda parte de nuestro trabajo, estamos en condiciones de fundamentar esta ética aplicada desde el paradigma del reconocimiento recíproco.

PARTE IV: HACIA UNA ÉTICA APLICADA A LA FUNCIÓN PÚBLICA BASADA EN EL RECONOCIMIENTO

En el tramo final de nuestro recorrido, quedan pendientes dos importantes cuestiones que definen la especificidad de nuestra propuesta. En primer lugar, es momento de articular las ideas sostenidas a lo largo de los anteriores capítulos. Buscamos vincular aquellas reflexiones que delimitan y definen una ética de la función pública con aquellas que identifican un conjunto de dimensiones fundamentales del paradigma filosófico del reconocimiento recíproco. A ello nos dedicamos en el capítulo noveno, retomando nuestros hallazgos respecto a las tareas básicas de esta ética aplicada y sometiéndolos a una lectura desde las categorías y conceptos del reconocimiento, ejercicio que nos permitirá ofrecer un fundamento filosófico para las normas identificadas.

En segundo lugar, vamos a considerar los aspectos organizativos de la ética de la función pública. Como ya se ha mencionado, la dimensión normativa es necesaria pero insuficiente si estamos interesados en el potencial crítico de esta ética aplicada, en una perspectiva de transformación de las condiciones en que se ejerce la función pública, para que esta se oriente efectivamente al servicio de los ciudadanos y contribuya al fortalecimiento del Estado democrático. Así, el último capítulo de nuestra investigación se sitúa en el *nivel organizacional* y presenta los distintos mecanismos de orientación, control y gestión por medio de los cuales la ética de la función pública penetra en las organizaciones públicas, constituyendo una denominada “infraestructura ética” que ha de sostener el ejercicio ético de la función pública al interior de las organizaciones. A nuestro juicio, para que estos mecanismos puedan orientarse hacia los fines de la función pública y contribuir a una gestión pública ética, requieren incorporar criterios organizativos directamente inspirados en el paradigma del reconocimiento. Nos interesa, en particular, enfatizar la importancia de la formación ética de los funcionarios públicos, lo que nos llevará a postular, en último término, algunas orientaciones pedagógicas para el desarrollo de acciones educativas dirigidas a quienes ejercen funciones públicas.

Capítulo 9

Reconocimiento y ética de la función pública

Siguiendo el enfoque de ética aplicada como hermenéutica crítica de las actividades humanas, en la primera y segunda parte de nuestra investigación hemos buscado reconstruir un conjunto de elementos que constituyen los contenidos normativos de una ética de la función pública. Como hemos visto, estos elementos están presentes en los discursos y prácticas referidos a la prevención y lucha contra la corrupción, al potencial ético de la sociedad civil y a los cambios en la racionalidad administrativa que van experimentando las Administraciones públicas en distintos contextos regionales. Así, los contenidos de una ética de la función pública quedan definidos en las *metas* que le dan sentido y legitimidad a la función pública, ciertas *normas éticas específicas* por las que ha de orientarse nuestra ética para alcanzar tales metas, algunos *valores* que se pretenden alcanzar en esta actividad y algunas *virtudes* que han de cultivar los funcionarios públicos. Asimismo, un último elemento estaba conformado por el *fundamento filosófico* para las normas éticas especificadas, para lo cual, en nuestro caso, hemos presentado algunas dimensiones del paradigma del reconocimiento recíproco en el que queda integrado la fundamentación general del enfoque de ética aplicada que asumimos. En este recorrido, entendimos la búsqueda de cada uno de estos elementos como las tareas propias de una ética de la función pública.

Hasta aquí, respecto a estas tareas y con relación a los procesos que definen la actualidad y vigencia de la ética aplicada que nos ocupa, hemos identificado que la *meta* o *bien interno* que le da sentido y legitimidad a la función pública es el *servicio a los ciudadanos*, lo que implica comprender que el ejercicio de la función pública en un Estado democrático tiene sentido si se orienta a garantizar, proteger y promover los derechos de los mismos. Asimismo, en la segunda parte de nuestro trabajo, hemos identificado un conjunto de *normas éticas específicas* encaminadas hacia la meta señalada. En ellas, se indica que quien ejerza funciones públicas deberá:

- a) Orientar sus acciones hacia la garantía, promoción y respeto de los derechos ciudadanos, dentro del marco constitucional democrático correspondiente.

- b) Actuar con imparcialidad, desde criterios de equidad y respeto por las diferencias, sobre todo de personas y grupos en situación de marginación y exclusión.
- c) Buscar el logro de eficiencia y eficacia en la gestión de recursos y provisión de servicios.
- d) Promover acciones de rendición de cuentas, lo que implica impulsar prácticas transparentes, dar cuenta de su responsabilidad ante el Estado y los ciudadanos, así como promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en los que el Estado interviene.

En nuestro análisis, también fueron identificados algunos *valores* que sirven de motivación e inspiración para una gestión ética de la función pública. Nos referimos a los valores de la legalidad, imparcialidad, autonomía y responsabilidad, respeto activo hacia los ciudadanos, profesionalismo, diálogo, eficiencia y eficacia. Asimismo, hemos reconocido algunas *virtudes* que quienes ejercen función pública están invitados a encarnar sostenidamente en sus comportamientos. Nos referimos a virtudes como las de la integridad, veracidad y prudencia.

Es momento de ofrecer una articulación general que relacione estos contenidos de una ética de la función pública, presentes en la primera y segunda parte de nuestra investigación; con las perspectivas que nos abre la comprensión del paradigma del reconocimiento recíproco, presentes en los alcances y dimensiones que hemos desarrollado en la tercera parte.

9.1. Identidad y reconocimiento de quienes ejercen funciones públicas

En el desarrollo de nuestro trabajo, hemos anotado cómo la comprensión acerca del comportamiento de quienes ejercen función pública y del modo en que deberían comportarse ha estado marcada por perspectivas que, de un lado, restringen su atención a los aspectos jurídicos-formales o, de otro lado, ofrecen una visión sesgada desde el mundo económico donde los agentes del Estado se comportan como individuos que buscan satisfacer su propio interés.

En el primer caso, quienes ejercen funciones públicas cuentan en tanto se someten a determinadas obligaciones formalmente establecidas en el ordenamiento jurídico

vigente en cada contexto. Desde esta perspectiva, el comportamiento ético corre el riesgo de ser identificado con el comportamiento legalmente permitido o aquel que no vulnera ninguna ley o reglamento. En otras palabras, las normas morales terminan identificándose con las normas jurídicas que regulan el comportamiento de los funcionarios¹⁵¹. En esta perspectiva, la ética de la función pública toma como referente principal la ley positivamente establecida y contempla la actuación de los funcionarios desde una racionalidad prudencial que evalúa la conveniencia de respetar (o no) las normas, o acaso desde una racionalidad calculadora que evalúa el costo de las sanciones y castigos, así como los beneficios que puedan obtenerse al ejercer (o no) las funciones que se les encomienda.

En el segundo caso, el funcionario público toma la perspectiva del agente racional que busca maximizar sus beneficios o utilidades, siendo este el modo predominante para comprender la racionalidad administrativa en general, así como la conducta indebida o los actos de corrupción. Hemos visto cómo se privilegian las miradas que tienen como presupuesto la relación entre individuos autosuficientes que “funcionan” de acuerdo a incentivos o sanciones. Son las miradas presentes en aquellas herramientas conceptuales inspiradas en las teorías de la decisión racional (*rational choice*) o el neoinstitucionalismo económico, las que, como hemos tenido ocasión de comprobar; comparten supuestos teóricos atomistas inspirados en el paradigma de la autoconservación.

Como fuera indicado al señalar los límites del paradigma de la autoconservación, el propio interés no es suficiente para sostener el vínculo social ni la obligación moral. El paradigma del reconocimiento recíproco, por el contrario, se muestra adecuado como propuesta alternativa para comprender la formación de la individualidad, incluyendo la expresión del propio interés, a partir del vínculo intersubjetivo que nos constituye. Una ética de la función pública, si quiere superar las visiones que presentan al funcionario y al ciudadano como individuos que únicamente persiguen el propio interés, requiere una fundamentación alternativa como aquella que puede encontrar en el paradigma del reconocimiento recíproco. El núcleo de esta fundamentación alternativa se encuentra en la idea de herencia hegeliana referida a que la identidad personal se construye

¹⁵¹ En el próximo capítulo abordaremos la cuestión del papel que juega el marco legal con relación a una ética de la función pública.

intersubjetivamente por medio del reconocimiento mutuo entre quienes se saben y sienten personas. Los individuos se constituyen como personas a partir de la interacción con los otros: las múltiples dimensiones de nuestra identidad surgen y se desarrollan a partir del vínculo con otros.

En este sentido, proponemos entender el ejercicio de funciones públicas como una *identidad*. Quien desempeña su profesión o presta servicios en el Estado es identificado y se identifica como alguien que pertenece a una categoría particular de ciudadanos. Obviamente, hablar de “quien desempeña su profesión o presta servicios en el Estado” sigue siendo una abstracción, pues siempre se ejerce la función pública como parte de un grupo aún más particular de empleados públicos y al interior de organizaciones concretas. Se puede ejercer funciones públicas de innumerables formas, muchas de ellas significativamente distintas entre sí. Reconocer esta innegable condición de máxima heterogeneidad detrás del significado de “función pública” no implica, sin embargo, dejar de lado la posibilidad de entender el ejercicio de la función pública de un modo amplio. Hemos asumido esta perspectiva desde el inicio de nuestra investigación, por ello, consideramos que no resulta forzado hablar de la función pública como una *identidad general* que muchas clases específicas de funcionarios públicos pueden compartir.

Como toda identidad social, los contenidos específicos que definen al *ser funcionario público* provienen de la red de significados vigentes y normativamente esperados en cada contexto histórico y cultural; significados relativos a cómo los ciudadanos experimentan su relación con el Estado a través de quienes ejercen función pública. La identidad de quien ejerce funciones públicas se define parcialmente con relación a un ordenamiento institucional concreto y a un conjunto de reglas formales, aquellas expresadas en las normas jurídicas vigentes y que incluyen las fórmulas constitucionales respecto a quiénes son funcionarios públicos, sus derechos y deberes, así como las normas y estatutos sobre la función pública y los distintos grupos o cuerpos que conforman el empleo público. Sin embargo, también se trata de una identidad inmersa en una trama de relaciones donde reglas formales e informales se actualizan o recrean permanentemente en espacios de interacción cotidiana entre los distintos agentes participantes (entre funcionarios y ciudadanos o entre los mismos funcionarios, de igual o distinta jerarquía). Es en este espacio de interacciones institucionalmente mediadas en

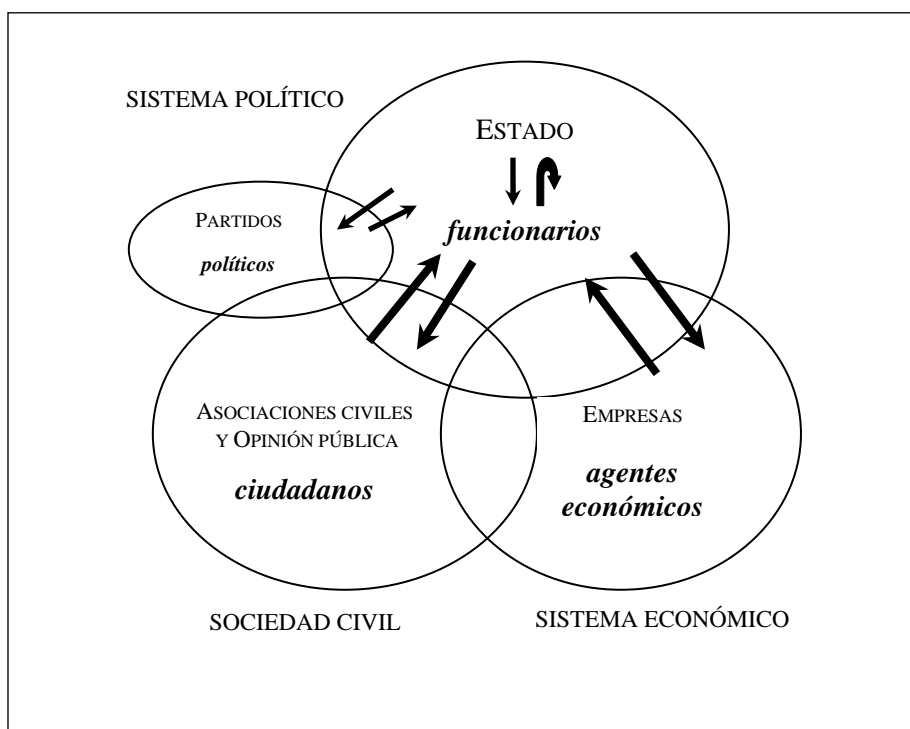
el que entran en juego las relaciones de reconocimiento: *los distintos actores que interactúan y coordinan acciones son quienes construyen intersubjetivamente la identidad del funcionario*, mediante relaciones de reconocimiento recíproco que pueden alcanzar, o no, ciertos grados de realización. Este planteamiento nos lleva a preguntarnos, entonces, por dicha trama de relaciones de reconocimiento y cuáles son los actores que interactúan con quienes ejercen funciones públicas.

9.2. Funcionarios que reconocen, funcionarios que son reconocidos

¿Cuáles son los actores que intervienen en las relaciones de reconocimiento recíproco que definen la identidad de quienes ejercen funciones públicas? Considerando la heterogeneidad de contextos y experiencias, todo lo que podamos decir para responder a este tipo de preguntas ha de contener un necesario nivel de abstracción. De ahí que, para desarrollar nuestros argumentos, presentamos un modelo o caracterización general de los actores vinculados al ejercicio de la función pública y de las relaciones de reconocimiento que pueden establecer entre sí.

El escenario donde podemos ubicar a los distintos actores es un Estado democrático de Derecho en el que podemos distinguir tres grandes ámbitos institucionales. El primero de ellos es el ámbito del *sistema político*, en el que el Estado ocupa el lugar central. A este ámbito pertenece el sistema de poderes que constituyen el Estado, así como el sistema de partidos políticos desde el cual surgen los actores que ocupan cargos de representación política en los poderes ejecutivo y legislativo. Para nuestros efectos, en este primer ámbito vamos a identificar a los actores que, de modo genérico, hemos descrito como *funcionarios*. El segundo ámbito institucional es la *esfera de la sociedad civil*, conformada por el conjunto de asociaciones voluntarias y el espacio de la opinión pública. En este segundo ámbito, nos interesa identificar a la categoría general de *ciudadanos*. El tercer ámbito institucional es el del *mercado* o sistema económico, al que pertenecen las diversas empresas u organizaciones empresariales. En este ámbito, la categoría general que nos interesa nombrar es la de *agentes económicos*. Para ilustrar nuestro planteamiento, consideremos el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1. Ámbitos institucionales y relaciones de reconocimiento



Fuente: elaboración propia

En este escenario general, cada actor coordina sus acciones con todos los demás. Así, por ejemplo, los funcionarios se vinculan de modo particular con los agentes económicos, los políticos y los ciudadanos. Considerando la multiplicidad de combinaciones, nos interesa destacar algunos de los vínculos posibles, aquellos en los que intervienen quienes ejercen funciones públicas. Es por ello que en el gráfico hemos resaltado (por medio de flechas) las relaciones entre los mismos funcionarios, así como entre estos y los ciudadanos, políticos y agentes económicos.

A diferencia del modelo de tipo habermasiano en el que a ámbitos similares les corresponden sendos *medios* de coordinación de la acción (el *poder* en el sistema político; el *dinero* en el sistema económico; la *solidaridad* en el mundo de la vida, al que pertenece la sociedad civil), consideramos que al interior de cada ámbito institucional es posible encontrar la coexistencia e interrelación entre distintos mecanismos de coordinación. Como hemos mostrado anteriormente a partir de la propuesta de García Marzá, en la dinámica de la función pública podemos identificar mecanismos de coordinación de la acción que no sólo se basan en lógicas estratégicas basadas en la aplicación de normas legales y en el ejercicio de poder administrativo, sino también en acciones que buscan ganar legitimidad y confianza entre los mismos

funcionarios y con la ciudadanía¹⁵². Es posible argumentar que en el propio ejercicio de las funciones administrativas, existen expectativas normativas e iniciativas de carácter ético que buscan elevar la confianza y legitimidad institucionales. A ello nos referimos cuando afirmamos que, junto a la preservación de intereses particulares y el cálculo estratégico encaminado a la obtención de mayores beneficios, existe un potencial ético universalizador en el contexto de la función pública y al interior del Estado.

Mientras este potencial ético al interior del ámbito estatal pueda manifestarse en acciones orientadas al entendimiento entre los actores, será posible comprender que las relaciones entre funcionarios, políticos, ciudadanos y agentes económicos no se restringen a la mutua instrumentalización y que *pueden, por tanto, ser consideradas relaciones de reconocimiento*. Estas relaciones, al estar conformadas por expectativas de ampliación de las formas de relación consigo mismo, no garantizan que el reconocimiento sea logrado. Como se ha señalado, dichas expectativas pueden verse frustradas, encontrándonos frente a formas de reconocimiento insuficientemente logradas o incluso fallidas. Estas últimas pueden expresarse en diversas formas de “invisibilidad”, exclusión y otras formas de menosprecio.

Dicho esto, queremos destacar las siguientes relaciones de reconocimiento en las que los funcionarios se vinculan entre sí o con distintos actores:

- a) *Relaciones de reconocimiento al interior del Estado*. Aquí consideramos dos clases de relaciones: la existente entre los mismos funcionarios públicos y una forma de relación institucional entre el Estado y los funcionarios públicos. En el primer caso (relaciones entre los mismos funcionarios, del mismo o distinto nivel jerárquico), se trata del reconocimiento entre quienes sabiéndose funcionarios, reconocen a otros como iguales en autonomía y derechos, derivándose relaciones de mutuo respeto y valoración de las funciones que cada cual realiza. Aquí resulta muy importante considerar el papel del ordenamiento jerárquico en cada nivel de la organización, de modo que aunque se ejerzan funciones con finalidades y responsabilidades diversas, las mismas que suponen asimetrías en la asignación y uso del poder, existen

¹⁵² Cf. capítulo 4.

expectativas para que las labores de cada cual se lleven a cabo desde un horizonte normativo de respeto y valoración de los distintos aportes que cada cual ofrece a la organización. En este sentido, la existencia de relaciones jerárquicas al interior de las organizaciones públicas no niega el desarrollo y ampliación de las relaciones de reconocimiento que puedan resultar en mayores niveles de autorrespeto o autoestima en los propios funcionarios.

En el segundo caso, vamos a referirnos a las formas institucionalizadas de relación entre el Estado y los distintos grupos de empleados públicos. En este caso, las relaciones de reconocimiento están mediadas por la existencia e implementación de reglas y políticas que pueden (o no) incorporar los componentes de respeto y valoración de la función pública. Dentro de estas reglas y políticas, ocupan un lugar preponderante aquellas que establecen condiciones laborales favorables al reconocimiento; en particular, aquellas referidas a la promoción a cargos de mayor responsabilidad y al acceso a condiciones remunerativas justas a partir de criterios meritocráticos. Políticas orientadas hacia el respeto de los derechos laborales de los funcionarios, un sistema de remuneraciones adecuado y equitativo, la asignación de mayores responsabilidades o niveles de remuneración tras evaluaciones basadas en el mérito, etcétera; resultan significativas como formas en las que el Estado reconoce el valor e importancia de los servidores públicos.

En suma, la afirmación de la autonomía del funcionario y la propia valoración de las funciones que ejerce, se construyen a partir del modo en que los otros funcionarios públicos, en sus distintos niveles jerárquicos, reconocen dicha autonomía y valor. Asimismo, la identidad del funcionario y su reconocimiento como sujeto de derechos y de valoración social requiere que el Estado, de modo institucional, establezca las condiciones que contribuyan a dicho reconocimiento.

- b) *Relaciones de reconocimiento entre funcionarios y ciudadanos.* En primer lugar, nos referimos a cómo la propia identidad de los funcionarios, en sus capacidades de autonomía y valoración de las funciones que realiza, requiere del reconocimiento por parte de los ciudadanos, aquel que puede mostrarse por

medio de actitudes de respeto y comprensión de la importancia de las acciones que realizan los funcionarios. Sin embargo, en tanto que estamos considerando relaciones de reconocimiento *recíproco*, resulta fundamental que los ciudadanos sean considerados como tales por los funcionarios. El funcionario puede esperar el reconocimiento de los ciudadanos siempre y cuando él mismo, por medio de las actitudes que muestra y las acciones que realiza en el desempeño de sus funciones, contribuye a que los ciudadanos hagan efectivos sus derechos y sean valorados socialmente. En este punto, consideramos que los funcionarios tienen una especial responsabilidad en tanto administran medios y recursos del Estado que, por principio, están al servicio de la ciudadanía. Así, la afirmación de la identidad del ciudadano como sujeto de derechos y de valoración social pasa por cómo los funcionarios orientan efectivamente sus acciones hacia la mejora de las condiciones de vida del conjunto de ciudadanos. La identidad como ciudadano, el hacerse cada vez más ciudadano, requiere del reconocimiento por parte del funcionario. Este reconocimiento puede adoptar múltiples expresiones: actitudes y formas de trato respetuoso en las interacciones cotidianas, sobre todo a los ciudadanos que pertenecen a algún grupo en situación de vulnerabilidad o marginación social; puesta en práctica de mecanismos y procedimientos que permitan a que cada vez más ciudadanos accedan a mejores servicios públicos; diseño e implementación de normas y políticas públicas que favorezcan la inclusión social y la expansión del ejercicio de los derechos ciudadanos; por mencionar algunas formas significativas.

En suma, el reconocimiento del funcionario en sus capacidades de autonomía y en la estima que merecen las funciones que ejerce, se construye también a partir del modo en que los ciudadanos les reconozcan dichas capacidades, lo cual solo es posible si este reconocimiento es *recíproco*, es decir, si los funcionarios posibilitan la ampliación progresiva del reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derechos y participantes valiosos en la vida social.

- c) *Relaciones de reconocimiento entre funcionarios y agentes económicos.* De forma análoga a lo expresado en las relaciones de reconocimiento esbozadas líneas arriba, la relación entre agentes económicos y funcionarios públicos

puede comprenderse como una relación de reconocimiento recíproco. Los agentes económicos, al orientar sus actividades según las regulaciones institucionales establecidas o al convertirse en proveedores de bienes o servicios para el Estado, son reconocidos en su calidad de actores que contribuyen a la creación de oportunidades y riqueza dentro de la sociedad. Por su parte, los funcionarios son reconocidos por los agentes económicos como quienes –en representación del Estado- ofrecen garantías y marcos reguladores para el libre desarrollo de las actividades económicas.

En este punto, es posible añadir una forma de comprender la corrupción desde las relaciones de reconocimiento recíproco entre funcionarios y agentes económicos, tomando en cuenta que en no pocas oportunidades, los actos corruptos suponen la concurrencia de agentes económicos y funcionarios. En estos casos, el beneficio económico particular (del agente económico y del funcionario) prevalece sobre el manejo equitativo o eficiente del Estado, desdibujando el bien interno de la función pública como servicio a la ciudadanía. La deslegitimación de este bien interno conlleva el deterioro de la identidad misma del funcionario público: ya no es plenamente reconocido como tal pues ha pervertido aquello que le daba sentido a su función. A nuestro juicio, este menoscabo de reconocimiento es el que permite describir la corrupción como una *forma de menosprecio* al funcionario, entendida tanto como falta de respeto como ausencia de valoración hacia la función pública.

- d) *Relaciones de reconocimiento entre funcionarios y políticos.* La relación entre actores políticos y funcionarios públicos también puede interpretarse desde la perspectiva del reconocimiento recíproco. Los actores políticos pretenden dirigir las instancias de poder legítimo a las que pueden aspirar democráticamente y así poner en práctica determinadas políticas públicas. Para ello, han de contar con los funcionarios públicos, de quienes pueden recibir la confirmación de sus expectativas de reconocimiento en sus capacidades de conducción y ejercicio legítimo de la autoridad en una organización determinada. De manera recíproca, los funcionarios requieren confirmar sus capacidades de gestión, implementación de políticas o manejo de procedimientos administrativos que definen su identidad.

Según vimos en el capítulo anterior, las relaciones de reconocimiento recíproco expresan una instancia normativa que refleja las expectativas que los distintos actores pretenden realizar con miras a ampliar las formas de relación positiva consigo mismos. Así, los cuatro tipos de relaciones identificadas entre funcionarios y demás actores expresan *pretensiones normativas de reconocimiento, las mismas que pueden verse frustradas o limitadas* por las prácticas concretas que establecen tales actores en sus interacciones cotidianas, según el contexto institucional de la sociedad y el entorno organizacional en las que se desenvuelven.

La limitación de las expectativas de reconocimiento puede dar lugar a una diversa gama de situaciones que pueden ser vividas como experiencias de desatención, indiferencia, humillación o vulneración de derechos; lo que desde el paradigma del reconocimiento recíproco hemos entendido como *formas de menosprecio*. Entre estas formas fallidas de reconocimiento podemos identificar, por ejemplo, aquellas situaciones en las que los mismos funcionarios son insuficientemente considerados en el ejercicio de determinados derechos, cuando en el ejercicio de sus funciones no son valorados o respetados por los ciudadanos, o cuando las mismas funciones que realizan no logran ser socialmente valoradas.

Sin embargo, dada la reciprocidad de las relaciones de reconocimiento, la no correspondencia de las expectativas de reconocimiento podría ir en dirección contraria, en contra de los ciudadanos. En este caso, tenemos un marco para considerar aquellas experiencias donde el ciudadano es vulnerado en el ejercicio de sus derechos o en su valoración social por parte del funcionario, especialmente cuando se trata de grupos sociales cuyas identidades han sido histórica o culturalmente subordinadas respecto a las dinámicas del poder administrativo ejercido por quienes representan al Estado.

Como puede constatararse, desde la perspectiva del reconocimiento recíproco en sus distintas dimensiones es posible ofrecer lecturas e interpretaciones respecto a cómo se configura el reconocimiento o la falta de este en un contexto social o institucional determinado. Más allá de lo que aquí podemos afirmar genéricamente, la manera en que en cada contexto se constituyen determinadas experiencias de reconocimiento, logradas o fallidas, pertenece al campo abierto de la investigación empírica.

9.3. Formas de reconocimiento en la función pública

El paradigma del reconocimiento recíproco, como vimos, ofrece un horizonte crítico normativo desde el cual poder evaluar las experiencias morales que se expresan como limitación o denegación del reconocimiento. En este horizonte, las personas se constituyen como *sujetos de reconocimiento recíproco*, es decir, como participantes de procesos de diálogo en el que se reconocen mutuamente como personas en sus capacidades de autonomía, argumentación y de sentir compasión. En el caso de las relaciones de reconocimiento entre funcionarios, ciudadanos y otros actores, el horizonte normativo específico considera un estado en el que estos actores reconocen mutuamente las expectativas del otro y pueden, por tanto, realizar sus pretensiones de reconocer y ser reconocidos en sus identidades. De este modo, como se ha señalado, los funcionarios contribuyen al pleno reconocimiento de los ciudadanos como personas dignas, como sujetos de derecho y como socialmente estimados. Recíprocamente, está en los ciudadanos el potencial de aportar progresivamente al reconocimiento del sentido y valor de la función pública.

Con la vista centrada en un horizonte normativo como el identificado, cabe preguntarnos por cómo ampliar las formas de reconocimiento en el ámbito de los vínculos entre actores que definen el ejercicio de la función pública. La respuesta general a esta cuestión apunta a que *la ampliación progresiva del reconocimiento es posible a través de las formas institucionales o “esferas” del reconocimiento*, en las que los sujetos pueden hacer valer y confirmar sus pretensiones de ser reconocidos, siendo posible que alcancen modos cada vez más abarcadores de comprender su identidad. En el caso del ejercicio de la función pública, es necesario analizar de qué manera podrían ampliarse las pretensiones de reconocimiento recíproco tomando en cuenta, por ejemplo, las esferas institucionales diferenciadas por Honneth.

En lo que se refiere a la esfera institucional del *amor*, centrada en las necesidades afectivas de la persona, encontramos una limitación en su propia definición como forma de reconocimiento. Como se mencionó en su momento, el reconocimiento afectivo no puede generalizarse fuera del círculo de relaciones sociales como las de la familia, amistades y parejas. Se trata de espacios donde predominan las prácticas de preocupación y cuidado mutuo; por definición, particulares. Como señala Honneth, las

premisas de empatía y atracción no pueden transferirse indiscriminadamente a un número grande de participantes en la interacción, por lo que el particularismo moral sería inevitable (2010a: 26). Dentro de estos límites, sin embargo, es posible sostener una consideración relativa al ejercicio de la función pública. Esta resulta del hecho que de todas las formas posibles de vínculo entre funcionarios y ciudadanos cobran relevancia por su frecuencia e importancia en la vida cotidiana, se trata de las distintas interacciones cara a cara entre unos y otros, en múltiples escenarios del espacio público. En cada encuentro entre funcionarios y ciudadanos, por más circunscrito en el espacio y fugaz en el tiempo que sea este, se genera un intercambio de expectativas que no resultan ajenas al reconocimiento. Ya sea se trate de garantizar la seguridad de un espacio público, garantizar el debido proceso en el sistema de justicia, brindar un servicio público de calidad o responder ante una solicitud en un trámite cualquiera; la atención o la desatención, el interés o la indiferencia en el trato particular de unos hacia otros pueden contribuir (o no) al mutuo reconocimiento como personas con necesidades específicas. El vínculo puede ser ocasional pero resulta significativo para las pretensiones de reconocimiento por parte de los funcionarios y ciudadanos, quienes esperan determinados niveles de recíproca empatía y consideración. No es casual, en este sentido, las demandas actuales por “calidez” y “cercanía” en la atención que brindan los funcionarios hacia los ciudadanos, principalmente hacia quienes sufren formas de marginación o exclusión por razones históricas y culturales.

En la esfera denominada del *derecho*, relacionada –en la perspectiva de Honneth– con el desarrollo de la autonomía y de la condición de sujetos de derecho, aparece con mayor claridad las posibilidades de ampliación del reconocimiento recíproco en el ámbito de la función pública. El argumento aquí se centra en el reconocimiento que pueden recibir los funcionarios en tanto el Estado haya diseñado e implementado un marco normativo e institucional que brinde garantías y protección a los derechos fundamentales y constitucionales de los funcionarios públicos, particularmente en lo referido a su profesionalización mediante un acceso equitativo a un sistema de empleo público orientado por criterios meritocráticos. Del mismo modo, en esta esfera de reconocimiento pueden situarse aquellas expectativas de los funcionarios por formar parte de los procesos de decisión, planificación, ejecución y evaluación de procedimientos y políticas relacionadas al ejercicio de sus funciones. En estos procesos,

la participación de los funcionarios puede reafirmar sus capacidades de autonomía y responsabilidad.

Por último, consideremos la esfera de la *estima social*, en la que las expectativas por reconocimiento se refieren a alcanzar una valoración social por el aporte que los actores realizan en su comunidad política. En esta esfera, la valoración social del ejercicio de las funciones públicas se relaciona directamente a cómo los funcionarios públicos de cada comunidad política logran efectivamente contribuir, desde la actuación del Estado, al cumplimiento y ampliación de derechos de los ciudadanos. Consideramos que en la medida que los otros actores perciban que los funcionarios logran poner en práctica el “servicio a los ciudadanos”, garantizando y promoviendo el efectivo ejercicio de derechos ciudadanos, la legitimidad social de la función pública podrá reflejarse en formas positivas de un recíproco reconocimiento hacia los funcionarios públicos.

En síntesis, la ampliación del reconocimiento en el ámbito del ejercicio de la función pública supone y anticipa relaciones marcadas –como sugieren Honneth y Cortina– por la posibilidad del entendimiento y la comunicación en cada esfera institucional, en donde las personas son consideradas como fines en sí mismas y, por tanto, sujetos de reconocimiento recíproco. Desde este horizonte normativo es que tenemos la posibilidad de comprender los distintos contenidos de una ética de la función pública. Consideremos, por ejemplo, el *bien interno* que le da sentido y legitimidad a la función pública: el servicio a los ciudadanos. Desde el paradigma del reconocimiento recíproco podemos profundizar nuestra comprensión de esta finalidad y afirmar que el servicio a los ciudadanos implica que los funcionarios han de contribuir a potenciar aquellas formas de reconocimiento que reafirmen la identidad de quienes se saben y sienten personas dignas y ciudadanos autónomos. Asimismo, respecto a las *normas éticas específicas* identificadas, estas pueden recibir una nueva lectura desde las expectativas de reconocimiento recíproco presentes en las relaciones entre funcionarios y ciudadanos. Estas normas indican que el ejercicio de funciones públicas ha de estar orientado hacia la garantía, promoción y respeto de los derechos ciudadanos, una actuación imparcial con criterios de equidad y respeto por las diferencias, la búsqueda de eficiencia y eficacia, así como la promoción de acciones de rendición de cuentas con participación de los ciudadanos. Estas obligaciones pueden enmarcarse en el horizonte normativo del reconocimiento recíproco y entenderse como orientaciones dirigidas

hacia la progresiva confirmación de las expectativas de reconocimiento que demandan los ciudadanos, quienes esperan ser reconocidos en su identidad como ciudadanos, en tanto personas con necesidades, capaces de ser autónomos y valiosos en la comunidad política.

Hasta aquí, nos hemos movido en el terreno de las consideraciones normativas que toman como referencia un ámbito de aplicación de nivel institucional. Queda pendiente, al final del camino, la pregunta por cómo incorporar las orientaciones y criterios de acción en un nivel de concreción organizacional, aquel donde los funcionarios públicos pueden elegir llevar a la práctica cotidiana un ejercicio ético de la función pública.

Capítulo 10

Ética de la función pública aplicada a las organizaciones públicas y a la formación de funcionarios

Como ha sido anunciado, el final de nuestra investigación se centra en el nivel organizacional de la ética de la función pública. Hemos dedicado gran parte de nuestros esfuerzos a la reconstrucción de las dimensiones normativas de nuestra ética aplicada; sin embargo, interesados en el horizonte crítico que el mismo paradigma del reconocimiento invita a explorar, es necesario dar un paso más y preguntarnos por cómo aportar a la transformación de las condiciones en que se ejerce la función pública, para que esta se oriente efectivamente a los fines que declara.

Tras señalar las especificidades del ámbito *organizativo* y marcar las diferencias con el ámbito *institucional*, presentamos distintos mecanismos de orientación, control y gestión por medio de los cuales la ética de la función pública se inserta en las organizaciones públicas, constituyendo una denominada *infraestructura ética*. ¿En qué puede aportar el paradigma del reconocimiento recíproco al modo en que se ponen en práctica estos distintos mecanismos de orientación, control y gestión? Creemos que si asumimos las consecuencias de comprender las relaciones entre funcionarios y ciudadanos como relaciones de reconocimiento recíproco, como proponemos en el capítulo anterior, tales mecanismos en el ámbito organizativo pueden ser potenciados para alcanzar de manera más adecuada sus fines. No se trata necesariamente de crear nuevos mecanismo, sino de profundizar o *radicalizar* los alcances de las experiencias existentes, particularmente las que se refieren a la formación de funcionarios. De ahí que en este último capítulo, luego de una descripción de los rasgos básicos de distintos mecanismos y herramientas que conforman dicha infraestructura, ofrecemos una lectura de sus potencialidades a partir de algunas de las consideraciones ya desarrolladas acerca del paradigma del reconocimiento recíproco aplicado a la función pública.

A nuestro juicio, uno de los componentes clave dentro del conjunto de los mecanismos que pueden implementarse a este nivel es el de la formación ética de los funcionarios públicos, de ahí que queremos resaltar, al final de nuestro trabajo, aquellos criterios

pedagógicos que podrían orientar la realización de acciones encaminadas a la formación ética de quienes ejercen función pública.

10.1. La función pública como organización y la “infraestructura ética”

Como hemos mencionado, la función pública puede distinguirse como *institución* y como *organización*¹⁵³. Como *institución*, la función pública se refiere al conjunto de reglas, normas y valores que pautan el acceso, promoción, retribución, responsabilidad, comportamiento de quienes la ejercen. Estas reglas y normas son formales e informales. Las primeras son las que se expresan jurídicamente y las segundas están constituidas por aquellas expectativas normativas respecto a cuáles deben ser las funciones y orientaciones de acción correspondientes a los que ejercen función pública. Como *organización*, se refiere al diseño organizativo y a los grupos de personas que, dentro del marco institucional de la función pública, se ordenan en función de resultados específicos definidos para cada entidad pública particular, según el ordenamiento jerárquico y los mandatos recibidos por la autoridad y las normas.

Buena parte de lo que hemos desarrollado sobre los alcances y contenidos de una ética de la función pública puede ser ubicada en la dimensión institucional de la función pública. Por ello, esta dimensión ocupa el telón de fondo de las reflexiones que presentamos en el presente capítulo. Sin este fondo, lo que podamos afirmar en el nivel organizativo pierde sentido. Por ello, cualquier dimensión del *ethos* organizativo requiere ser comprendida desde las pautas que constituyen el contexto institucional en el que se insertan, más aún tratándose de la función pública en regímenes democráticos, cuya legitimidad está definida precisamente por la institucionalidad del Estado democrático de Derecho y los fines que este persigue. Teniendo en cuenta esta consideración, vamos a centrar nuestra atención en los mecanismos e iniciativas para la promoción de una ética de la función pública en organizaciones concretas.

¹⁵³ En una definición general ofrecida por Joan Prats, las *instituciones* pueden entenderse como sistemas de normas o reglas de juego – formales e informales – que pautan las expectativas y comportamientos de los individuos y las organizaciones, es decir, permiten el marco de constricciones e incentivos de la acción individual y organizativa, y al mismo tiempo, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. La existencia de las instituciones es de orden abstracto, no son tangibles ni concretas. Podemos influir en su evolución pero no podemos cambiarlas por decreto, plan o diseño. A diferencia de las instituciones, las *organizaciones* se diseñan para la consecución de fines específicos, susceptibles de ser predefinidos y alterados por planificación (Prats, 2000: 619).

Para estos fines, nos ha resultado de gran utilidad el concepto de *infraestructura ética* desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1997a; 2001). Este concepto surge en un contexto de preocupación y expectativa por mantener una función pública orientada al servicio de los ciudadanos y los intereses generales, tras constatar las carencias de aquellas reformas administrativas que sobredimensionaron los aspectos de la eficiencia y eficacia en la gestión pública en la década de los noventa del siglo pasado¹⁵⁴. Esta infraestructura ética se entiende como el conjunto de sistemas, condiciones y herramientas que desarrolla el Estado para promover la integridad y prevenir las conductas “indebidas” en el servicio público (OCDE, 1997a: 22-23; 2001: 27). En esta definición se consideran tanto los mecanismos que incentivan conductas éticas libremente asumidas por los funcionarios públicos, como aquéllos que hacen frente a las conductas “indebidas” que resultan del mismo ejercicio de libertad y responsabilidad de los funcionarios.

Más allá de ciertas imprecisiones en su definición¹⁵⁵, nos interesa tomar como referencia el concepto de infraestructura ética en su potencial “arquitectónico”. Por un lado, en un sentido fundamental, podemos entender dicho concepto como un marco, armazón o estructura interna que “sostiene” al quehacer de las organizaciones que conforman la Administración pública, es decir, que ofrece legitimidad ética y política a la acción estatal a través del desarrollo efectivo de las herramientas y mecanismos que propone. Como veremos, la descripción del sentido y fines de estas herramientas y mecanismos tomará como referencia el conjunto de valores y exigencias éticas que

¹⁵⁴ Así lo hacía explícito la misma OCDE: “Aunque las reformas de la gestión pública han producido importantes resultados en cuanto a la eficiencia y eficacia, algunos de los ajustes pueden haber tenido efectos no buscados sobre la ética y los principios de conducta. No se pretende sugerir que estos cambios hayan causado un aumento de los comportamientos indebidos o no éticos, sino que han colocado a los funcionarios en situaciones de conflicto de intereses o de objetivos y con escasas directrices sobre la forma de proceder. Puede existir, ciertamente, un desfase creciente entre los valores y sistemas que han regido tradicionalmente el comportamiento de los funcionarios y las funciones que les son encomendadas en un marco cambiante del sector público” (1997a: 22).

¹⁵⁵ Nos referimos a las imprecisiones en la definición de *conducta indebida*. Según la OCDE, las conductas *indebidas* comprenden: las conductas improcedentes (las que van en contra de las convenciones aceptadas y prácticas preferibles), los actos no éticos (que violan principios y valores éticos) y las conductas ilegales (contrarias a la ley y que configuran faltas y delitos) (1997a: 31). Esta distinción pretende darle cierta operatividad al concepto pero, a nuestro parecer, encierra dos riesgos. En primer lugar, el de simplificar la complejidad de aquellas situaciones en las que una conducta “ilegal” no necesariamente es considerada como “no ética”. En segundo lugar, podría cuestionarse el hecho de que se deban prevenir las conductas “improcedentes”. Se trata de conductas situadas en el ámbito de las costumbres y convenciones sociales que configuran la moral pública de una sociedad determinada. Dado que el terreno de las convenciones está marcado por el relativismo de las valoraciones (lo que para un grupo resulta “indebido” no lo es para otro), resulta necesario introducir algún criterio normativo para calificar aquellas conductas “improcedentes” que no puedan justificarse éticamente.

componen la ética de la función pública desde la perspectiva del reconocimiento recíproco.

Por otro lado, el concepto de infraestructura ética resulta útil en un sentido práctico y operativo pues nos permite organizar el conjunto de mecanismos posibles a ser desarrollados por una ética de la función pública en el nivel de aplicación de la *concreción organizativa*. En este sentido, el concepto brinda un enfoque de *gestión integrada*¹⁵⁶ de los mecanismos y herramientas que buscan llevar a la práctica los contenidos normativos de la ética de la función pública. Finalmente, se abre la posibilidad de comparar las experiencias de construcción de una infraestructura ética en diversos países, identificando aprendizajes y buenas prácticas que nos puedan servir de pauta para mejorar los mecanismos existentes.

La premisa general es que una infraestructura ética cuyos componentes estén bien cimentados proporciona un entorno de servicio público favorable al comportamiento ético de los funcionarios. De ahí que es necesario enfatizar que cada componente se complementa y refuerza desde los otros, es preciso que se relacionen entre sí para generar la sinergia necesaria para convertirse en una infraestructura coherente y efectiva (OCDE, 1997a: 58; 2001: 28). En otras palabras, no es posible avanzar hacia la promoción eficaz de una gestión pública ética si atendemos unilateralmente alguno de estos componentes. Se señala acertadamente que la combinación y graduación de estas funciones depende del entorno cultural y político-administrativo de cada país, en algunas realidades puede ser necesario darle más importancia a una función que a otra. Las particularidades de la realidad latinoamericana parecen indicarnos que en general se hace necesario reforzar todas las funciones, en cualquier caso, es en cada país donde se deben evaluar los avances y tareas pendientes en esta tarea¹⁵⁷.

En la propuesta de la OCDE, la infraestructura ética está compuesta por un conjunto de componentes que atienden tres funciones principales: *control*, *orientación* y *gestión*. En el marco de nuestro trabajo, entenderemos estas funciones como *control* de las acciones

¹⁵⁶ Idea que hemos tomado de los planteamientos de García-Marzá sobre una gestión integrada de la ética como base de la generación de confianza en la empresa. En su propuesta de ética empresarial, los mecanismos que conforman lo que denomina un “sistema integrado de gestión ética” son los códigos éticos, los comités de ética y las auditorías éticas (2004, 237 ss.)

¹⁵⁷ Así, para el caso de Chile, véase Binder (2002).

públicas y las conductas indebidas, *orientación* hacia estándares de conducta ética y *gestión* del ejercicio ético de la función pública¹⁵⁸. Tomando en cuenta estas consideraciones, los componentes que conforman nuestra propuesta de infraestructura ética son los siguientes¹⁵⁹:

Cuadro N° 4. Componentes de una infraestructura ética

FUNCIONES	COMPONENTES
Control	Marco legal Mecanismos de rendición de cuentas Mecanismos de participación y escrutinio públicos
Orientación	Compromiso político Códigos de conducta Comisiones de ética Formación ética y socialización profesional
Gestión	Organismos centrales de coordinación Condiciones laborales y políticas de recursos humanos

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE, 1996; 1997a; 2001.

Como puede apreciarse, el conjunto de estos componentes de la infraestructura ética expresa el modo concreto en que las organizaciones públicas buscan encarnar los valores, promover las virtudes y poner en práctica las normas éticas específicas que identificamos al final de la segunda parte de nuestra investigación. Ahora se trata de conocer en qué consisten estos componentes, cuáles son los modos principales en que se implementan en la actualidad y, lo que más nos interesa, cómo podríamos enriquecer o transformar sus alcances desde la perspectiva del paradigma filosófico del reconocimiento recíproco.

Cabe añadir que cada componente constituye un objeto de estudio y análisis por sí mismo. Así también son múltiples y diversas las experiencias nacionales que existen

¹⁵⁸ Es importante advertir, como también lo hace la OCDE, que estas funciones agrupan de un modo genérico los distintos componentes. No se trata de dejar inmóvil a cada mecanismo al interior de una función pues, en la práctica, cada componente puede cumplir más de una función (1997a: 58). Se trata tan solo de una manera de organizar los diversos componentes alrededor de estas funciones generales.

¹⁵⁹ Respecto a la propuesta de la OCDE y de acuerdo a nuestras propias indagaciones, creemos conveniente añadir un componente al interior de las funciones de orientación. Se trata de las comisiones o comités de ética, en tanto constituyen realidades presentes en diversos organismos públicos y desarrollan una dinámica específica.

respecto a cada uno de ellos, surgidas en contextos sociales heterogéneos¹⁶⁰. Esta heterogeneidad de experiencias hace necesario realizar análisis comparativos que podrían ofrecernos más de una pista para mejorar su implementación. Sin duda, esta tarea comparativa escapa a nuestros actuales propósitos. A continuación, presentamos los componentes de la infraestructura ética agrupados según las funciones generales que desarrollan.

10.2. Componentes de una infraestructura ética para el control

10.2.1. Marcos legales

En el mundo moderno, las normas jurídicas cobran la forma de derecho positivo, es decir, normas destinadas a orientar las acciones de los ciudadanos, que emanan de las autoridades políticas y que cuentan con el respaldo de la coacción que ejerce el Estado para hacerlas cumplir. Estas normas definen el ámbito de la legalidad, esto es, los mandatos, prohibiciones y permisos que han de regir obligatoriamente los actos de los ciudadanos que pertenecen a una comunidad política determinada (Cortina y Martínez, 2001: 40-41). De esta manera, el marco legal como componente de la infraestructura ética está constituido por el conjunto de normas legales y reglamentarias que establecen las pautas y límites para el comportamiento de los funcionarios en el ejercicio de la función pública.

Aquí cabe precisar las particularidades de las normas jurídicas frente a las normas morales. Si bien ambas expresan prescripciones respecto a los actos que se definen como obligatorios para las personas, hay diferencias importantes entre ellas. En primer lugar, según Cortina y Martínez (2001: 41-43), mientras las normas morales generan una auto-obligación interna en la conciencia del sujeto moral, las normas jurídicas obligan “externamente” desde las instituciones jurídico-políticas de un Estado, aunque ciertamente es deseable su aceptación voluntaria. En segundo lugar, en las normas morales la conciencia del sujeto es la “última instancia” donde se ha de dar cuenta del cumplimiento o incumplimiento de la norma moral; mientras que los mandatos jurídicos se generan desde organismos que tienen dicha potestad legislativa, respondiéndose su

¹⁶⁰ Las fuentes principales de información en esta parte de la investigación han sido los informes de la OCDE (1997a; 2001) que sistematizan información correspondiente al conjunto de países que conforman dicha organización, así como las bases de datos que conforman el Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Sitio web: <http://siare.clad.org/siare/> (fecha de consulta: 21 de agosto de 2012).

incumplimiento ante las instancias administrativas y los tribunales de justicia correspondientes. Por último, las prescripciones morales contienen una pretensión de universalidad que se extiende a toda persona en cuanto tal, mientras que las normas jurídicas exigen su cumplimiento al conjunto de ciudadanos de la comunidad política concreta a quienes afecta el ordenamiento jurídico correspondiente.

La coacción externa de las normas jurídicas y la posibilidad de ejecución forzosa o la aplicación de sanciones por parte de los poderes públicos, dota al derecho positivo y a sus normas la capacidad fáctica de obligar a los ciudadanos a que actúen conforme a ley. Sin embargo, la fuerza vinculante del derecho no surge únicamente desde la consideración de su facticidad o vigencia. Para que leyes y reglamentos gocen de validez jurídica, es necesario también que surjan a partir de procedimientos democráticos legítimos que consideren los intereses de los afectados por dichas normas. Se trata de una perspectiva donde quedan entrelazados derecho positivo, moral postconvencional y Estado democrático¹⁶¹.

¹⁶¹ Estas ideas hacen referencia a los planteamientos de Jürgen Habermas respecto al derecho moderno en *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (2005 [1992], capítulos 1 y 3), así como el diálogo crítico que establece Adela Cortina con los postulados de Habermas (2006b [1990], capítulo 5). En términos generales, dicho autor considera que el derecho constituye una mediación social entre la esfera del mundo de la vida y los subsistemas económico y político; “forma engranaje tanto con el dinero y con el poder administrativo, como con la solidaridad” (*Ibid.*: 102). La fuerza del derecho para la integración social reside en la alianza entre la positividad del derecho y su pretensión de legitimidad: “En esta conexión se refleja ese entrelazamiento estructural de la aceptación fundadora de hechos sociales y de la aceptabilidad que las pretensiones de validez pretenden, entrelazamiento, que como tensión entre facticidad y validez, venía ya alojado en la acción comunicativa... Esta tensión ideal retorna intensificada en el plano del derecho, y, por cierto, en la relación entre coerción jurídica, la cual asegura a la regla una observancia de tipo medio, y la idea de autolegislación –o la suposición de la autonomía política de los ciudadanos unidos-, la cual es la única capaz de desempeñar o resolver la pretensión de legitimidad de las reglas, es decir, de tornarlas racionalmente aceptables (*Ibid.*: 101). De este modo, el derecho funciona “como un transformador, que es el que asegura que la red de comunicación global sociointegradora no se rompa. Sólo en el lenguaje del derecho pueden circular *a lo ancho de toda la sociedad* mensajes de contenido normativo: sin la traducción al complejo código que el derecho representa, abierto por igual a sistema y mundo de la vida, esos mensajes chocarían con oídos sordos en aquellos ámbitos de acción regidos por medios sistémicos de regulación o control” (*Ibid.*: 120, cursivas en el original). Sin embargo, añade Habermas, los imperativos funcionales del aparato estatal y del sistema económico pueden ser fuertes y pueden servirse de la fuerza legitimadora de la forma jurídica con el fin de disimular o encubrir que la capacidad que tienen de imponerse es puramente fáctica. Así, a menudo, el derecho presta al poder ilegítimo una apariencia de legitimidad. Por esto, el derecho moderno es un medio equívoco de integración de la sociedad. El derecho no tiene más remedio que “verse sometido a la presión *profana* de los imperativos sistémicos de la reproducción de la sociedad; pero simultáneamente, se ve sometido a una coerción, por así decir, *idealista*, que le obliga a legitimar esos imperativos”, pues las operaciones de integración sistémica desde el dinero y el poder administrativo deben quedar conectadas con el proceso de integración social que representa la praxis de autodeterminación de los ciudadanos en el marco de la comprensión que la comunidad jurídica plasma en su derecho constitucional (*Ibid.*: 103). Cortina, comentando los planteamientos de Habermas, indica que, en tanto en las normas jurídicas subyace una pretensión de corrección, éstas no expresan sólo una racionalidad cognitivo-instrumental sino también una racionalidad

Desde esta perspectiva, las normas jurídicas que regulan el comportamiento de los funcionarios públicos y que constituyen el marco legal de la infraestructura ética, requieren ser examinadas en sus dimensiones legales, políticas y éticas. A nivel legal, tales normas forman parte de un ordenamiento jurídico y han de remitirse en última instancia al marco constitucional y leyes fundamentales que lo definen. En este marco constitucional queda plasmado el sistema de derechos en el que se basa el Estado para actuar legítimamente a nivel político, tanto para elaborar las políticas públicas necesarias que garanticen el ejercicio de derechos ciudadanos como para producir cambios en las mismas reglas del juego democrático. Finalmente, como ya hemos señalado, legalidad y acción pública estatal quedan legitimadas desde la dimensión de una ética cívica que se nutre de principios universalizables que señalan el valor de los seres humanos como fines en sí mismos¹⁶².

Una vez anotadas estas cuestiones generales, daremos cuenta de los modos específicos y los temas relacionados con la ética de la función pública que han recibido mayor atención en su regulación normativa. Se trata del marco legal *específico* de una ética de la función pública, que incluye las disposiciones que regulan de manera directa las obligaciones y los comportamientos esperados de los funcionarios públicos, así como las normas que sancionan su incumplimiento. Al respecto, podemos distinguir cuatro ámbitos: regulación de estándares de conducta, regulación en materia de faltas administrativas, regulación en materia de delitos y corrupción, y regulación de los procedimientos para el reporte de conductas indebidas.

- a) *Regulación de estándares de conducta.* Se trata de áreas específicas en la actuación de los empleados públicos que requieren de una claridad y precisión mayores que las que ofrecen los valores y principios que guían la función pública.

comunicativa presente en los procedimientos de autorregulación y que constituye su momento moral y fundamentador; legalidad y legitimidad están entrelazadas (2006 [1990]: 167ss.).

¹⁶² Al respecto, Camps argumenta a favor de la “ósmosis” entre ética y derecho: “cuando reconocemos vacíos legales, hemos de acudir a la ética para que nos oriente e indique hacia dónde hay que legislar y si es preciso hacerlo. Cuando la ley se encuentra perpleja ante una situación compleja, la ética – es decir, el sentido de la justicia, el reconocimiento de los derechos que han inspirado a la ley o a la Constitución – es la única ayuda que está en nuestra mano” (1997: 57). De la misma manera, Cortina afirma la necesidad y, al mismo tiempo, insuficiencia de las leyes y sanciones, “que la moral es más eficaz que el Derecho, que las convicciones morales y los hábitos arraigados son mucho más seguros que las leyes y las sanciones. Que una convicción moral – por decirlo con un eslogan – vale más que mil leyes. Por eso, ética y legislación resultan complementarias” (1997b: 65).

En general, el establecimiento de estándares de conducta se emplea para situaciones que podrían conducir a *incompatibilidades o conflictos de intereses*, es decir, cuando algún interés particular del funcionario público pone en riesgo la imparcialidad de la medida o decisión respecto a los intereses generales de los ciudadanos (OCDE, 2001: 47-48). Algunas situaciones típicas que pueden requerir una definición y una regulación específica para evitar los conflictos de intereses son: (i) la aceptación de obsequios o beneficios (regalos, dinero), (ii) el uso no autorizado de información oficial y violación de la confidencialidad, (iii) vinculación a agrupaciones políticas y ejercicio de funciones públicas en períodos electorales, (iv) interferencia de vínculos con parientes y configuración de nepotismo, (v) desempeño en actividades privadas como segundo empleo o luego de finalizar el vínculo laboral con el Estado.

Los estándares de conducta pueden formar parte de leyes y reglamentos más generales, así como de códigos éticos y de conducta. Asimismo, según la OCDE, los países pueden establecer lineamientos complementarios para grupos particulares de profesiones o funcionarios (por ejemplo, quienes trabajan en la administración de impuestos y aduanas, o quienes ejercen funciones jurisdiccionales o de seguridad pública), además de estándares generales aplicables a todo el empleo público. Del mismo modo, pueden establecerse lineamientos concretos para líderes políticos y servidores públicos que mantienen relación frecuente con el sector privado (*Ibid.*: 49-50).

Lo que buscan los gobiernos es reducir al mínimo la posibilidad de este tipo de conflictos de intereses. De ahí la importancia de conocer previamente cuando un funcionario tiene un interés personal o particular en juego respecto a la actividad que debe llevar a cabo. Esto se implementa a través de declaraciones de intereses personales y de activos financieros (propiedades, deudas, fuentes y niveles de ingreso, obsequios, etcétera) al inicio del ejercicio de la función pública, información que puede actualizarse luego de determinados períodos de tiempo. Como se ha señalado, para asegurar mayores niveles de transparencia y responsabilidad, medidas como éstas pueden especificarse más para funcionarios de alto nivel, puestos de designación política o para quienes han sido elegidos por voto popular (*Ibid.*: 62-65).

- b) *Regulación en materia de faltas administrativas.* Aquí se integra la normatividad administrativa sancionadora que tradicionalmente forma parte de la institucionalidad de la Administración pública, la misma que regula la identificación de faltas y el establecimiento de medidas disciplinarias ante la violación de los estándares de conducta del servicio público. Estas disposiciones pueden formar parte de las leyes generales del servicio civil o del empleo público, o también especificarse y complementarse con reglamentos adecuados a cada organización o según las categorías de empleados públicos.

En general, las sanciones disciplinarias tienden a ser consideradas en función de la gravedad de la infracción (*Ibid.*: 72-74). A las faltas menores pueden corresponderles advertencias, llamadas de atención, orales o escritas. Las faltas mayores o graves pueden implicar alguna sanción de tipo económico, restricciones a la promoción profesional, traslados, despidos temporales, llegando hasta la sanción administrativa más rigurosa como es el despido permanente y la inhabilitación para ejercer funciones públicas. En cualquier caso, se trata de asegurar un trato justo en los procedimientos disciplinarios y la promoción de garantías para la protección de la intimidad mientras dure el proceso, posibilidad de ejercer defensa y derechos de apelación.

- c) *Regulación en materia de delitos y corrupción.* Cuando la conducta indebida grave configura un delito, se pone en práctica la regulación a nivel penal. Ésta suele quedar plasmada en las secciones referidas a los delitos que pueden ser cometidos por funcionarios públicos en el Código Penal de cada país, o aquellos delitos comunes que cuentan como agravante la circunstancia de haber sido cometidos por quienes ejercen funciones públicas o de autoridad. Asimismo, algunas faltas administrativas graves también conllevan sanciones penales.

Algunos conceptos que pueden incluir dichos Códigos son: sobornos pasivos, apropiación ilícita, malversación de fondos públicos, abuso de autoridad, aceptación de beneficios irregulares, falsificación de documentos oficiales y uso indebido de información oficial. Los supuestos que configuran actos de corrupción usualmente se integran a esta normatividad de manera explícita. Al respecto, una

experiencia internacional importante es la adecuación progresiva de las legislaciones penales nacionales a las definiciones y tipificación penal de actos de corrupción propuestas por la ya mencionada Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o por la Convención de la OCDE para el Combate de Sobornos de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales, lo cual permite unificar criterios y estrategias para la persecución, investigación y sanción de la corrupción de funcionarios a nivel internacional.

- d) *Regulación de los procedimientos para el reporte de conductas indebidas.* Tan importante como las normas que definen y sancionan faltas y delitos, son los mecanismos institucionales que deben conducir a la identificación y denuncia de los mismos. Leyes y normas muy bien elaboradas a nivel técnico pueden colisionar con elementos de la cultura organizativa o política que resultan permisivos con la impunidad, de ahí que se trate de diseñar mecanismos que promuevan confianza y garantías para el reporte y denuncia de tales faltas y delitos.

El miedo a las sanciones sociales basadas en falsos sentidos de “solidaridad” corporativa o el temor a las represalias por parte de los denunciados (principalmente si se trata de los superiores) constituyen obstáculos importantes que derivan en el predominio de la impunidad, una complicidad compartida y el deterioro de las relaciones de confianza en la organización. De ahí que más allá del deber formal de reportar conductas indebidas que tienen los funcionarios, se trata de proporcionar y dar a conocer procedimientos para facilitar tal reporte. Las leyes y reglamentos buscan establecer los canales del reporte y a quién se reporta, pero sobre todo los mecanismos de protección de quien expone la conducta indebida. Como lo señala la OCDE, esta protección consiste fundamentalmente en la protección legal, el anonimato y la protección en contra de despidos y otras represalias (*Ibid.*: 68-69).

Coincidimos con la OCDE cuando señala que hacer depender en exceso la infraestructura ética de la legislación tiene inconvenientes, “pues tiende a fomentar la búsqueda del cumplimiento mínimo: la ejecución de las sanciones, pese a ser necesaria, está diseñada más bien para desincentivar los comportamientos indeseables que para

promover los deseables” (1997a: 69). De ahí que cada país debe evaluar en qué medida desea especificar normativamente las obligaciones y conducta esperada de sus funcionarios, teniendo en cuenta el marco legislativo vigente, las tradiciones normativas y el entorno cultural; así como evaluar que la normativa sobre ética no acreciente la complejidad normativa (*Ibid.*), evitando el riesgo de la hiperregulación (Villoria, 2000: 155).

¿Qué puede aportar la perspectiva del reconocimiento recíproco al marco legal referido al ejercicio ético de la función pública? En un sentido fundamental, el marco normativo propio de la legalidad expresado en las múltiples formas de prescripción jurídica (desde la Constitución y las leyes hasta los estatutos y reglamentos derivados de aquellas) ha de orientarse a garantizar el cumplimiento y protección de los derechos ciudadanos y, por esta vía, a contribuir a satisfacer las pretensiones de reconocimiento de los ciudadanos como sujetos autónomos, responsables e interlocutores válidos en contextos comunicativos. En términos específicos, esto podría implicar potenciar los niveles de participación de los funcionarios en la elaboración, implementación y evaluación de aquellas normas jurídicas que implican el cambio o mejora de los procedimientos administrativos, así como aquellas que se refieren a las condiciones en las que se desarrolla el empleo público. De este modo, quienes elaboran las leyes y reglamentos estarían reconociendo y dando valor a la experiencia propia y a la voz de los funcionarios en las materias que les conciernen.

10.2.2. Mecanismos de rendición de cuentas

Como indicamos en la segunda parte de nuestro trabajo, la rendición de cuentas hace referencia, por un lado, a la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (la dimensión de *answerability*); por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (la dimensión de *enforcement*) (Schedler, 2004: 12). Desde esta definición, los mecanismos de rendición de cuentas como componente de la infraestructura ética podrían ordenarse, a nuestro criterio, en: mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, mecanismos de justificación,

mecanismos de control internos y externos, y mecanismos para la ejecución de sanciones¹⁶³.

- a) *Mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.* Estamos frente a una de las piedras angulares de las propuestas actuales de promoción de ética en la función pública y lucha contra la corrupción. Como vimos, el énfasis en la transparencia de las actuaciones públicas viene a hacer frente a los potenciales espacios de arbitrariedad e interferencia de intereses particulares por delante de los intereses públicos en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas. La eficacia y la eficiencia resultan insuficiente y hasta problemáticas si no se busca garantizar que las acciones públicas estatales se orienten hacia los intereses generales, lo cual pasa necesariamente por hacer transparentes los procedimientos y contenidos que definen tales acciones. Las actuaciones transparentes posibilitan la publicidad de los asuntos públicos y su escrutinio por parte del conjunto de poderes públicos y fundamentalmente de los ciudadanos, así también como de los medios de comunicación. Por lo tanto, estaríamos situados en uno de los ámbitos medulares de la legitimación del poder político¹⁶⁴.

Desde el paradigma del reconocimiento recíproco, la transparencia en la gestión y el acceso a información pública contribuyen al reconocimiento de los ciudadanos como agentes autónomos y responsables, valorando sus capacidades para apropiarse, entender y desarrollar posturas críticas frente a los planteamientos del

¹⁶³ Cuando identificamos algunas normas éticas específicas para la función pública (apartado 5.6), relacionamos la obligación de rendir cuentas por parte de quienes ejercen funciones públicas con la necesidad de promover formas de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La importancia de los espacios de participación ciudadana, como instancias donde se ponen en práctica distintas capacidades que permiten fortalecer la identidad y el reconocimiento de los ciudadanos, nos lleva a tratar los mecanismos de promoción de participación en un acápite aparte.

¹⁶⁴ Aquí hacemos referencia a una concepción del poder público cuyas metas y efectos son públicos, y que, por tanto, requieren de legitimación pública. Como lo plantea Cortina, este modo de entender la publicidad nos lleva a los conceptos kantianos de “publicidad” y “uso público de la razón” en sus perfiles de corte republicano que en la actualidad permanecen en propuestas como las del liberalismo político de John Rawls y en la teoría del discurso de Jürgen Habermas. En el caso de este último, señala Cortina, el poder político ya no se legitima mediante un contrato social hipotético sino comunicativamente: “no es el soberano quien debe representar la voluntad del pueblo, sino que el pueblo ejerce su soberanía comunicativamente, en el marco de procedimientos aceptados por él, lo cual hace que el poder administrativo haya de legitimarse a través de la comunicación. Y no recurriendo a supuestos tradicionales o autoritarios, sino a *argumentos* capaces de convencer a los afectados por sus metas y efectos. De ahí que al poder político convenga escuchar a una ciudadanía, que se expresa a través de canales institucionalizados, pero también a través de una opinión pública no institucionalizada” (2005 [1997]: 170).

Estado. Además, el acceso a la información pública es una condición para que los ciudadanos puedan involucrarse en procesos de ampliación material y social de derechos.

Una de las herramientas principales para el fomento de la transparencia en la administración de lo público es que se garanticen los procedimientos para el acceso a la información pública u oficial, empezando por la existencia de leyes y reglamentos que conduzcan hacia su puesta en práctica. Se trata de entender el acceso a la información pública como un derecho que necesita ser reconocido, reglamentado y puesto en práctica en procedimientos sencillos que posibiliten la accesibilidad oportuna y la inteligibilidad de toda la información que posea o produzca el Estado, salvo las excepciones que puedan establecerse con relación a preservar la intimidad personal, la no interferencia con la labor de la justicia, las reservas sobre información tributaria y financiera, y los aspectos referidos a la seguridad interna y externa de un Estado (OCDE, 2001: 93). Así, resulta necesario establecer estándares para aspectos específicos como los del tiempo de cumplimiento para responder a solicitudes de información. Es preciso añadir que las posibilidades de acceder a la información pública a través de *internet* contribuyen notablemente a mejorar los niveles de transparencia en la Administración pública, siempre y cuando se cumpla con los criterios de accesibilidad e inteligibilidad.

- b) *Mecanismos de justificación*. Otro aspecto que define la rendición de cuentas es el de la justificación, es decir, la voluntad y el deber de hacer explícitos los motivos y razones que llevan a la toma de una decisión administrativa determinada o a la orientación de las políticas públicas en un determinado sentido. Asimismo, dicha justificación ha de contemplar la respuesta a las preguntas y cuestionamientos que los ciudadanos soliciten. La justificación de la acción estatal puede resultar clave para ganar en legitimidad en áreas sensibles como las referidas a licitaciones públicas, compras estatales, procesos de privatización y gestión mixta o concertada de servicios públicos.
- c) *Mecanismos de control internos y externos*. El control interno permite la identificación de hechos y circunstancias que expresan conductas indebidas y

conlleven hacia actos de corrupción. Los objetivos generales del control interno incluyen tanto la detección de irregularidades individuales que pueden incluir formas de corrupción, así como las fuentes de debilidad de los sistemas administrativos, recomendando mejoras específicas. En general, el control interno se lleva a cabo a través del control financiero y de uso de los recursos públicos, procedimientos de auditoría interna y control administrativo; aspectos que también han de establecerse legal y reglamentariamente. El control interno tiende a ser efectuado por unidades internas a las organizaciones y por funcionarios directamente encargados de realizar las tareas de control, efectuar recomendaciones y realizar el seguimiento a las mismas (*Ibid.*: 70-72).

Las autoridades encargadas de la auditoría general y las auditorías internas tradicionalmente se han ocupado de los aspectos vinculados al uso de recursos económicos por parte de los funcionarios. La OCDE señala algunas experiencias donde las auditorías incluyen evaluaciones generales de la actuación en la toma de decisiones, la elaboración de políticas y otras actividades “difíciles de medir y evaluar pero probablemente más importantes para la garantía del cumplimiento de los fines propios de la actividad pública” (1997a: 72).

De modo complementario y coherente con el criterio democrático de frenos y contrapesos (*checks and balances*), el control interno necesita apoyarse de formas de escrutinio independiente a la organización. En primer lugar, están las formas de control desde el espacio legislativo, el llamado control parlamentario. Otros tipos de escrutinio independiente son las auditorías externas, la investigación por parte de la institución del *ombudsman* o auditorías éticas específicas encargadas a oficinas independientes responsables de los asuntos éticos (OCDE, 2001: 79-83).

- d) *Mecanismos para la ejecución de sanciones administrativas y penales.* Las conductas indebidas pueden configurar faltas administrativas o delitos según las reglamentaciones existentes. A partir de ahí, la ejecución de sanciones puede diferenciarse según se trate de delitos o faltas. En general, los delitos llevan aparejada una investigación policial y un procesamiento en el ámbito judicial nacional, mientras que las faltas se tramitan en distintos organismos, incluyendo departamentos en la propia organización, los Ministerios Públicos que formulan

las acusaciones y los tribunales administrativos que enjuician los hechos (OCDE, 1997a: 67-68).

10.2.3. Mecanismos de participación y escrutinio públicos

Para ser efectivos, los mecanismos de rendición de cuentas requieren como contraparte la puesta en práctica de mecanismos de participación y escrutinio públicos. La participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos – particularmente en la toma de decisiones sobre cuestiones públicas y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas – y la posibilidad de desarrollar acciones de vigilancia crítica y responsable a las acciones del gobierno y la Administración, constituyen una dimensión fundamental del control democrático del poder. En palabras de Rodríguez-Arana, en un Estado democrático de Derecho, la Administración lleva a cabo la gestión de intereses colectivos, de ahí que debe:

propiciar fórmulas o medidas que impliquen la colaboración de la sociedad y, por tanto, de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. En otras palabras, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada, por su inserción en el Estado social y democrático de Derecho, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas (2001: 266).

Desde esta perspectiva, los ciudadanos se entienden como legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los intereses que les afectan. Mediante la participación en los asuntos públicos que involucran a la Administración, los ciudadanos ponen en práctica sus capacidades de autonomía y responsabilidad, lo que posibilita la ampliación de su reconocimiento como sujetos de derecho que pueden contribuir positivamente a su comunidad política.

Como ya hemos señalado en diversos momentos de este trabajo, las asociaciones civiles que buscan llevar a la esfera de la opinión pública intereses universalizables, a través de la resonancia que puedan prestarles los medios de comunicación de masas, juegan un papel central en estas tareas. Recordemos que, además de constituirse en formas de legitimación del poder político, la acción de la sociedad civil lleva consigo un potencial ético capaz de generar energías de solidaridad y justicia, el mismo que surge desde las capacidades de las personas para orientar su acción hacia el entendimiento mutuo, lo que supone reconocer al otro como un interlocutor válido con igual dignidad y

capacidades cuando tratamos cuestiones que en común nos afectan. De ahí que la infraestructura ética requiera fortalecer los espacios donde dicho potencial ético puede desplegarse.

La puesta en práctica de mecanismos de participación y escrutinio públicos ha de partir de las condiciones y garantías que el Estado tiene el deber de establecer para el reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades involucrados, es decir, la libre asociación, libre circulación, libre expresión, libre información y – particularmente – el libre acceso a la información pública. Asumiendo estas condiciones, podemos distinguir algunas formas generales de participación y escrutinio públicos. A nuestro criterio, podemos identificar: la participación en el diseño y evaluación de normas, la participación en la gestión de las políticas públicas, acciones de vigilancia ciudadana, acciones de denuncia pública y acciones de promoción de ética en la función pública. Todas estas formas generales de promover la participación ciudadana se enmarcan totalmente con el horizonte normativo del paradigma del reconocimiento recíproco, pues llevan a que los ciudadanos se sepan y sientan como interlocutores válidos en el espacio de los asuntos públicos, potenciando sus capacidades comunicativas y de autonomía.

- a) *Participación en el diseño y evaluación de normas.* Aunque existan procedimientos institucionales formales para la producción de normas, el Estado puede promover mecanismos tales como: consultas públicas, conformación de comités de expertos que brinden asesoría y la participación de representantes de la sociedad civil en comisiones legislativas o en grupos encargados de proponer la reglamentación de las leyes.
- b) *Participación en la gestión de las políticas públicas.* La apertura de los gobiernos y la Administración a la coparticipación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, particularmente las referidas a las políticas sociales y a los servicios públicos, puede concretarse a través de diversos mecanismos. Algunos de ellos son: ampliación la participación de representantes de la sociedad civil en consejos de administración de organismos y agencias públicas, abrir al público las reuniones en las que se toman decisiones, impulsar encuestas dirigidas a los ciudadanos sobre la calidad de los servicios, desarrollar

sistemas como la selección aleatoria de ciudadanos para participar en debates sobre medidas concretas, y la formulación conjunta de cartas de servicios y de derechos de los ciudadanos frente a la Administración (Villoria, 2000: 157-161). Asimismo, éste es el lugar donde podemos ubicar las distintas experiencias de participación de los ciudadanos en la elaboración de los presupuestos públicos, especialmente en el ámbito local, lo que ha venido a denominarse *presupuestos participativos*.

Aunque los ámbitos de coparticipación no se refieran necesariamente a asuntos relacionados explícitamente con la ética de la función pública ni busquen hacer incidencia directa en el comportamiento de los funcionarios, la experiencia de vínculo y contacto entre ciudadanos e instancias públicas ofrece la oportunidad de escuchar distintas voces, considerar los diversos intereses y, si la voluntad de buscar el entendimiento predomina, encontrar mejoras en la implementación de políticas y en la prestación de los servicios. En otras palabras, la experiencia de vínculo y contacto buscando el común entendimiento trae consigo la posibilidad de actualizar el potencial ético señalado, atendiendo a las expectativas por reconocimiento entre ciudadanos y funcionarios.

- c) *Acciones de vigilancia ciudadana*. Se trata de una forma particular de participar en la gestión de las políticas públicas que tiene como rasgo distintivo la autonomía de las asociaciones civiles interesadas en dar a conocer y evaluar cómo se ha llevado a cabo una política pública determinada o la prestación de algún servicio, a efectos de recomendar mejoras y reformas en el proceso de gestión. Aquí, al igual que en las demás formas de participación y escrutinio de los asuntos públicos, es indispensable que ciudadanos, autoridades y funcionarios compartan una voluntad de entendimiento. Por ende, las evaluaciones críticas han de incluir la corresponsabilidad en la solución de los problemas detectados e incluir propuestas constructivas para la mejora de la gestión pública.
- d) *Acciones de denuncia pública*. Las denuncias públicas de conductas indebidas, incluyendo supuestas faltas y delitos, complementan las tareas de los organismos encargados de la investigación, control y ejecución de sanciones. Por un lado, pueden establecerse procedimientos para que los ciudadanos efectúen quejas o

reportes de tales conductas indebidas en las mismas organizaciones públicas, garantizando la confidencialidad y el anonimato del demandante (OCDE, 2001: 69-70). Por otro lado, tratándose de ámbitos y situaciones donde la opacidad en la gestión de lo público, la posibilidad de que se estén llevando a cabo actos corruptos y la desconfianza hacia los canales institucionales de denuncia son palpables, las denuncias públicas a través de los medios de comunicación constituyen un importante mecanismo para llamar la atención y realizar demandas en el espacio de la opinión pública. Para ello, insistimos, la resonancia pública que puedan tener las denuncias requiere de su canalización a través de los medios de comunicación de masas y los soportes que ofrecen las nuevas tecnologías de información y conocimiento.

- e) *Acciones de promoción de ética en la función pública.* En este punto sí se trata directamente de promover ética para los servidores públicos desde los espacios de la sociedad civil, en particular, las asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales que colaboran en el diagnóstico, preparación e implementación de medidas que favorezcan mayores niveles de calidad en el servicio y una mayor apertura a los mecanismos de rendición de cuentas. Las comisiones de ética o los organismos coordinadores centrales pueden contar con estas organizaciones en consultas y audiencias antes de presentar propuestas o recomendaciones. Los capítulos nacionales de *Transparency International* juegan un rol importante al respecto, sobre todo en países donde el fortalecimiento de la institucionalidad pública sigue siendo un reto importante (*Ibid.*: 87).

10.3. Componentes de una infraestructura ética para la orientación

10.3.1. Compromiso político

El primer componente de la infraestructura ética que desarrolla la función de orientación del comportamiento de los funcionarios hacia estándares de conducta ética es el compromiso político de las autoridades y los funcionarios públicos que desempeñan funciones de responsabilidad o dirección. Este compromiso político suele expresarse en tres ámbitos:

- a) *Declaración pública del compromiso.* Es el momento de la afirmación de la palabra y el compromiso, como expresión inicial de la voluntad política y de la

respuesta a las expectativas ciudadanas por un buen gobierno y una buena Administración. Esta declaración puede plasmarse en discursos, anuncios públicos y declaraciones escritas; y como es bien sabido, no sirve de nada si no se acompaña de los siguientes elementos.

- b) *Demostración del compromiso a través del ejemplo.* Aspecto fundamental para compensar la desconfianza ciudadana. Debido a su visibilidad y al hecho de constituirse en referentes de lo público, las autoridades electas o designadas, así como los funcionarios públicos con cargos directivos tienen una responsabilidad mayor y están en mayor medida obligados a respetar las instituciones democráticas, cumplir las leyes y las normas específicas sobre aspectos sensibles para la opinión pública como los conflictos de intereses y el tráfico de influencias en sus diversas modalidades.
- c) *Asignación de recursos* específicos, tanto humanos como financieros, para llevar a cabo distintas iniciativas de promoción de la ética, como plasmación práctica del compromiso y la voluntad política.

Estos tres elementos en su conjunto dotan, por un lado, de la autoridad moral y política necesaria para el establecimiento de controles legales y administrativos; de otro, aportan la orientación y sentido de las iniciativas éticas que se pongan en marcha. Estos tres ámbitos resultan imprescindibles para ofrecer una credibilidad acorde a las expectativas y exigencias ciudadanas (OCDE, 1997a: 61).

Aquí queremos indicar – junto a la OCDE – la responsabilidad especial de quienes ocupan cargos democráticamente elegidos para la promoción de la ética en el servicio público:

En primer lugar, como políticos, tienen la obligación de responder ante los votantes por las actividades realizadas en su nombre, lo que les coloca en una posición única para exigir que las decisiones adoptadas sean transparentes y los servicios se resten en forma equitativa. En segundo lugar, en su calidad de legisladores tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectivas sus exigencias. Pueden solicitar a los funcionarios que informen de las actividades emprendidas y de la forma en que las han realizado (*Ibid.*: 61-62).

Desde esta doble responsabilidad, el establecimiento de organismos o comisiones por encargo directo de los poderes ejecutivos o legislativos para la investigación de un determinado escándalo o la formulación de recomendaciones para la promoción de una ética de la función pública (como fue el caso del Comité Nolan en el Reino Unido), es una también una forma de demostrar el compromiso político (*Ibid.*: 62).

Desde la perspectiva del reconocimiento recíproco, las acciones de compromiso político por parte de políticos y directivos pueden interpretarse como formas específicas para legitimar el sentido de la meta de la función pública. El compromiso político permite que quienes detentan poder sean reconocidos por otros funcionarios y por los ciudadanos como sujetos autónomos, capaces de tomar distancia de intereses particulares, lo que, a su vez, potencia la capacidad de dar testimonio y servir de ejemplo.

10.3.2. Códigos de conducta

Este es uno de los componentes de la infraestructura ética que más atención ha recibido por parte de los gobiernos y de los expertos preocupados por la ética de la función pública. El establecimiento de códigos de conducta o códigos de ética para el conjunto de la Administración pública, así como sus especificaciones para sectores y organismos en particular, es una práctica recurrente en muchos países. Asimismo, se puede constatar la diversidad de formas que estos códigos revisten, desde la afirmación general de valores y principios que deben guiar la actuación de los funcionarios hasta la enumeración de conductas esperadas y las prohibiciones que les afectan; desde documentos jurídicos aprobados por ley hasta formulaciones rango administrativo o declaraciones no vinculantes.

Sin embargo, nos advierte Lozano, más allá de su volumen y de las múltiples formas existentes debemos rescatar la voluntad ética de que sean aceptados por quienes tienen que suscribirlos así como la creencia de que no es inútil tenerlos. Así, “el desarrollo de códigos éticos en las Administraciones Públicas es un buen mecanismo para recordar las metas de la Función Pública y definir los valores que queremos poner en juego para conseguirlas” (2004: 121).

En este sentido, en palabras de García Marzá quien se refiere a la empresa pero en un sentido que – a nuestro juicio – también alcanza a la función pública, los códigos éticos son expresión de un *compromiso público*: más que “un conjunto de normas, mandatos y prohibiciones, dirigidas a definir qué comportamientos son adecuados o deseables, ...[son] un conjunto de valores que guía la conducta y nos orienta en la toma de decisiones”; todos ellos coinciden en la *búsqueda de confianza* necesaria para que la organización funcione (2004: 251).

Hasta aquí hemos mostrado la dimensión de orientación que definen los códigos de conducta, pero el hecho que en muchas ocasiones estos códigos incluyan las normas, mandatos y prohibiciones que muestran las conductas esperadas y deseables, también nos indica que estos códigos, para el caso del servicio público, juegan una función de control al establecer y dar publicidad a las normas y restricciones de comportamiento. Por eso, coincidimos con la OCDE cuando habla de un *carácter dual* de la mayoría de códigos éticos, una dimensión disciplinaria y otra centrada en las expectativas éticas; señalan valores y objetivos que han de perseguirse y establecen restricciones (1997a: 75).

En cualquier caso, en este trabajo nos inclinamos por la dimensión orientadora que refleja con mayor claridad la identidad *ética* de estos códigos, precisamente la que los diferencia de otras normas del derecho positivo que de por sí enfatizan la dimensión normativa jurídica y los aspectos disciplinarios y sancionadores. Así, coincidimos con Lozano cuando dice que “un código para la Administración Pública debe centrarse más en valores que en normas y debe dejar margen de actuación para el sujeto autónomo; aunque evidentemente no debemos olvidarnos de los mecanismos que faciliten y controlen el cumplimiento del código” (2004: 121). De esta manera, los códigos pueden constituirse en un modo de reforzar la responsabilidad profesional de quienes ejercen funciones públicas, al llevar a que los funcionarios reflexionen sobre lo que hacen, se planteen los dilemas éticos presentes en su quehacer práctico y asuman como propias las directrices coherentes con los derechos fundamentales y los principios constitucionales (Camps, 1997: 57).

En términos prácticos, para ser eficaces, los códigos deben tener un carácter positivo y propositivo, por lo que es importante el uso de un lenguaje sencillo. Finalmente, se trata

de documentos abiertos a la revisión y modificación, como reflejo de nuevas demandas y situaciones, para así incrementar su eficacia y aporte a un servicio público de calidad (OCDE, 1997a: 77; Lozano, 2004: 122).

¿Qué puede aportar la perspectiva del reconocimiento recíproco a la mejora de este importante componente de la infraestructura ética? Para responder a esta pregunta, conviene considerar que tanto desde la esfera privada como desde la pública, los códigos de conducta han sido blanco de críticas referidas a su ineficacia, irrelevancia práctica y al uso instrumental que puede tenerse de ellos para tratar de “lavar la cara” del gobierno y la Administración (OCDE, 1997a: 75-76; García-Marzá, 2004: 247-249; Lozano, 2004: 121-122). De ahí que para que puedan ganar en legitimidad y confianza pública, hacia dentro y hacia fuera de las organizaciones públicas, los códigos éticos deben ser resultado de un proceso participativo donde estén presentes todos los afectados por los valores y normas que se establezcan, tomando en cuenta la posibilidad de la participación de los ciudadanos en el proceso. Como puede notarse, esta iniciativa puede fundamentarse desde los planteamientos de la ética del discurso, como parte de la tradición del reconocimiento recíproco. En la medida en que las personas se sientan parte de la elaboración del código ético, sus alcances podrán ser interiorizados y llevados a la práctica. Como bien apunta Lozano, este factor es de gran importancia en la Administración pública, puesto que la organización jerarquizada y burocratizada no favorece la asunción voluntaria de las responsabilidades y compromisos que implica el servicio a la ciudadanía (2004: 121).

10.3.3. Comisiones de ética

En la misma perspectiva de ampliar los márgenes de participación de los propios funcionarios en la gestión ética de las organizaciones públicas, encontramos las experiencias de comisiones o comités de ética. Una idea central aquí es que estas comisiones surgen a la par que los códigos de conducta, es decir, se constituyen como una forma concreta encargada del seguimiento y control del código ético, un instrumento de apoyo para que los códigos se hagan efectivos (Villoria, 2000: 181). Sin embargo, sus funciones pueden abarcar un conjunto de funciones como las siguientes: *reflexión* de las cuestiones éticas relevantes en la organización, identificando los problemas éticos más frecuentes y anticipando soluciones; *asesoría* institucional en materia ética, lo que incluye ayuda para resolver dilemas y conflictos de interés en la

organización; *colaboración en la formación y sensibilización* en ética de la función pública para los miembros de la institución; y finalmente, el *seguimiento y control* de los aspectos éticos contemplados en códigos de conducta y la normatividad existente sobre estándares de comportamiento ético en el ejercicio de la función pública en general y aquella que afecta de manera específica a la entidad correspondiente. Esta última función puede contemplar la posibilidad de derivar a las instancias adecuadas los casos en los que se cuenten con indicios o pruebas referidas a supuestas faltas administrativas, actos de corrupción o delitos en los que hayan podido incurrir los funcionarios.

En cualquier caso, más allá de la forma concreta que adopten las comisiones, se trata de *espacios para el diálogo*, como señala García-Marzá refiriéndose a los comités de ética en las empresas (2004: 273ss.). En este caso, se trataría de espacios donde la deliberación ha de efectuarse a partir del marco ético de la institucionalidad pública, los bienes que se persiguen y la misión y objetivos concretos de la organización pública en cuestión. De este modo, se entiende que los informes y recomendaciones que emanan de la comisiones y comités no tengan carácter vinculante puesto que apelan a razones producto de una reflexión ética, razones encaminadas a fortalecer no sólo el buen funcionamiento y la eficacia de la organización sino también y sobre todo la confianza de los ciudadanos y los mismos funcionarios, fuente de su legitimidad social.

Algunos rasgos y condiciones que pueden convertir a las comisiones de ética en espacios que contribuyan efectivamente a elevar los estándares de gestión y comportamiento éticos en las organizaciones públicas son¹⁶⁵: (i) ante las dificultades de asegurar algún tipo de representatividad, se ha de asegurar un mínimo de pluralismo en quiénes las conforman, incluyendo los diversos colectivos que componen la organización y expertos vinculados a la ética, el derecho y al campo específico donde actúa dicha organización; (ii) las posibilidades de participar de cada uno de los miembros debe ser igual, independientemente de su posición y vínculo formal con la organización pública; (iii) toda participación dentro de la comisión ha de realizarse buscando el acuerdo, entendiendo de forma abierta los diversos planteamientos y con posibilidad de revisión y cambio; (iv) es necesario contar con el respaldo político

¹⁶⁵ Algunos de estos rasgos y condiciones toman como referencia aquellos que presenta García-Marzá respecto a los comités de ética en contextos empresariales (2004: 275-276).

efectivo de quienes dirigen la organización, respaldo que conlleva respeto hacia la independencia de las acciones que desarrolla la comisión, de modo que sea posible esperar la puesta en práctica de las recomendaciones que se efectúen, así como contar con los recursos necesarios para que ésta funcione adecuadamente.

10.3.4. Formación ética y socialización profesional

En el entendido que “un buen profesional no es sólo quien domina técnicas, sino el que lo hace desde los valores y para los bienes propios de su profesión” (Cortina, 1997b: 71), podemos entender la socialización profesional del ejercicio de la función pública como un proceso de aprendizaje e interiorización del *ethos* institucional y organizativo del servicio público.

El mismo entorno de trabajo y el mismo quehacer cotidiano brindan oportunidades de aprendizaje sobre cómo desarrollar un trabajo orientado al servicio de los ciudadanos y a la ampliación de las formas de reconocimiento recíproco entre ciudadanos y funcionarios. Asimismo, la existencia de buenos ejemplos en las autoridades y directivos superiores es de por sí un estímulo importante para el ejercicio ético de las funciones. Sin embargo, aquí pondremos énfasis en un mecanismo hoy en día indispensable para llevar a cabo esta socialización profesional: la *formación ética* de los funcionarios¹⁶⁶. La relevancia que, a nuestro juicio, tiene la formación ética del funcionario como parte de su formación profesional, así como los caminos mediante los cuales puede adquirir formas institucionalizadas son cuestiones que se presentarán líneas más adelante, como parte final de nuestras indagaciones¹⁶⁷.

10.4. Componentes de una infraestructura ética para la gestión

10.4.1. Organismos centrales de coordinación

Se trata de organismos que coordinan y apoyan la puesta en práctica de las políticas encaminadas a la promoción de ética en el servicio público a nivel de todo un país o una unidad subnacional; de este modo, contribuyen a la gestión de todos los restantes componentes de la infraestructura ética (OCDE, 1997a: 86). Puede tratarse de una

¹⁶⁶ Al respecto, Lord Nolan indicaba – ya en el año 1997 – que las organizaciones públicas y privadas ya no podían dar por sentado que la nueva persona que ingresaba en ellas – directivo o practicante, diputado o auxiliar – conociese y comprendiese el comportamiento ético que se esperaba de ellas sin establecer mecanismos que se lo hagan saber (1997: 30). Sus palabras aún se mantienen vigentes.

¹⁶⁷ Cf. el apartado 10.5, el final de nuestra investigación.

entidad que forma parte del gobierno central y que tenga como una de sus funciones coordinar los asuntos de promoción ética, también puede tratarse de organismos centrales que se dedican específicamente al tema o también instancias autónomas a los gobiernos (OCDE, 2001: 85-86). Al segundo caso corresponden dos emblemáticas instancias: el Comité sobre Normas de Conducta en la Vida Pública del Reino Unido y la Oficina de Ética en el Gobierno de los Estados Unidos.

Estas entidades suelen desempeñar diversos tipos de funciones, existiendo la posibilidad de desarrollar una o más de las que a continuación anotamos (OCDE, 1997a: 86-90). Una primera función puede ser la de *vigilancia*, es decir, la investigación o persecución de actos de conducta ética indebida, constituyan o no delitos, a partir de su denuncia. Este perfil vigilante del organismo coordinador no es frecuente y tiende a surgir ante situaciones de escándalo reiterado o corrupción sistemática en algún sector del gobierno o Administración. Una segunda función es la de *asesoramiento*, que se especializan en ofrecer consejos y recomendaciones a los organismos públicos en particular o al gobierno en general. Este enfoque asesor permite asimismo realizar evaluaciones del desempeño de la organización en materia de ética según los estándares y normatividad vigentes. Una tercera función es la de *promoción* de la ética, es decir, encargados de proponer e implementar medidas de sensibilización y formación en ética del servicio público.

Un encargo especial que pueden recibir este tipo de instancias es el de proponer planes o estrategias nacionales de ética, que pueden incluir los aspectos referidos a la prevención de la corrupción (OCDE, 2001: 86-87).

10.4.2. Condiciones laborales y políticas de recursos humanos

Las condiciones laborales para el servicio público son un elemento central en la infraestructura ética en tanto crean un entorno más o menos favorable a la conducta ética de los empleados públicos (OCDE, 1997a: 83). Nos referimos a aquellos factores externos e internos a la misma organización pública que definen un marco de actuación para el desarrollo de sus labores.

Dentro de los factores externos a la organización, podemos considerar – en un nivel general – aquellos relacionados con los procesos de reforma o modernización del Estado

que inciden en la institucionalidad y organización de la Administración pública. Como señalamos en capítulos precedentes, el conjunto de medidas dirigidas a reestructurar las funciones y el tamaño del Estado con la finalidad de ganar en eficiencia y eficacia en la Administración, tomando como referencia los parámetros que caracterizan al ámbito privado, pueden conducir hacia el deterioro del sentido y legitimidad de la función pública. Este debilitamiento de la función pública se traduce muchas veces en ambientes laborales en donde predominan la inseguridad, la desmotivación y la desconfianza mutua en el desempeño de las labores.

En un nivel específico, hemos de considerar el ámbito de reforma administrativa que más afecta la actuación de quienes ejercen función pública: el *sistema de empleo público*. La misma existencia de un sistema de empleo público, expresado en leyes básicas que ordenen el ingreso, permanencia, organización, gestión y remuneraciones en el conjunto del sector público; es un indicador de los esfuerzos de los países para fortalecer la función pública en los ámbitos de su competencia. Se trata de un espacio propicio para hacer de los principios y valores que orientan la función pública, criterios prácticos para el diseño de procedimientos y su aplicación concreta en las organizaciones.

En este terreno resulta fundamental la existencia y funcionamiento de un sistema de reclutamiento, ingreso y promoción (ascensos) en la función pública basado en los *méritos y capacidades de las personas*, incluyendo los aspectos técnicos aprendidos en espacios de formación profesional y en la misma trayectoria profesional, así como aquellas competencias y habilidades que resultan idóneas para el ejercicio de las funciones particulares. Las exigencias éticas de reconocimiento de los funcionarios, referidas a su igual dignidad como personas, poseedoras de derechos y merecedoras de valoración social tienen aquí una oportunidad de hacerse efectivas y vigentes. Lo mismo en lo referido al sistema de remuneraciones y en la evaluación del desempeño de los empleados públicos, que han de corresponderse tanto la puesta en práctica y desarrollo de las capacidades personales como al cumplimiento de las funciones establecidas desde criterios de justicia y equidad. En todos estos aspectos, la transparencia y publicidad juegan un papel muy importante a efectos de diseñar procedimientos que junto a su legalidad y justicia, reciban confianza y legitimidad públicas.

El sistema de empleo público define las reglas de juego generales para las condiciones laborales a las que se enfrentan los funcionarios al interior de sus organizaciones. Así, los factores internos a los que hacíamos alusión al inicio de este acápite se refieren en concreto a las *políticas de recursos humanos* en cada organización. Tales políticas de recursos humanos son las que influyen directamente en el comportamiento de los funcionarios (*Ibid.*: 83), en tanto efectivizan las contrataciones y establecen los sistemas de evaluación que repercuten en los niveles remunerativos y en la seguridad del empleo. Como señala la OCDE, “una plantilla debidamente formada, competente y satisfecha evitará con mayor probabilidad la mala conducta y la corrupción... En otras palabras, los funcionarios tendrán menos incentivos para mantener las normas de conducta si se les trata injustamente o si perciben que se recompensan los comportamientos no éticos” (*Ibid.*: 84). De este modo, se trata de una de las instancias más cercanas al empleo público en lo que se refiere a la aplicación de criterios de justicia, equidad, buen trato y transparencia en aspectos que les afectan directamente como personas y trabajadores.

Hasta aquí la presentación de los componentes de la infraestructura ética, sus rasgos característicos, los mecanismos que los hacen operativos y algunas anotaciones referidas a cómo desde la perspectiva del reconocimiento recíproco se hace necesario potenciar los alcances de su implementación en el ámbito de las organizaciones públicas. Conviene reiterar que se trata de un modo de organizar de manera integral el conjunto de sistemas y herramientas que pueden ser llevadas a la práctica de las organizaciones públicas, a partir de criterios normativos aportados por una ética aplicada a la función pública basada en el reconocimiento recíproco.

10.5. La formación ética de funcionarios públicos: apuntes para una pedagogía basada en el reconocimiento

Este último apartado busca dar cuenta de la importancia que, a nuestro criterio, adquiere uno de los componentes de la infraestructura ética: la formación ética de los funcionarios, como un mecanismo que en la actualidad resulta central en la socialización profesional de los funcionarios públicos. No es que el resto de componentes de la infraestructura ética se consideren prescindibles. Por el contrario, cada uno de ellos apunta a fortalecer alguna dimensión institucional y organizativa necesaria para que la ética de la función pública pueda “encarnarse” efectivamente en las organizaciones públicas. Sin embargo, creemos que los espacios de formación ética

son privilegiados, en el sentido de ofrecer una instancia desde la cual poder conocer y evaluar críticamente el conjunto de esfuerzos encaminados a fortalecer una ética de la función pública. En estos espacios es posible aproximarnos a las experiencias, situaciones y dilemas concretos, aquellos que permiten conocer los alcances y dificultades de los esfuerzos emprendidos en la búsqueda de determinados estándares de conducta ética en contextos específicos.

Estas reflexiones finales se dirigen hacia tres cuestiones: el sentido y orientación de la formación ética de los funcionarios públicos; la cuestión de las estrategias y modalidades que pueden seguirse para poner en práctica dicha formación; y, finalmente, algunas referencias acerca de la pedagogía y contenidos que podrían conformar las acciones educativas dirigidas al quehacer ético de los funcionarios, teniendo presente la perspectiva del reconocimiento recíproco que hemos desarrollado. Estas ideas se presentan a modo de planteamientos generales, siendo conscientes que su profundización y aplicación concreta en contextos regionales y nacionales particulares requieren de aproximaciones que escapan a nuestros propósitos.

¿Cuál es el sentido y orientación de la formación ética de los funcionarios públicos desde el reconocimiento recíproco? La socialización profesional del funcionario público requiere potenciar, sin duda, el aprendizaje de un conjunto de conocimientos y habilidades dirigidas al cumplimiento de las más diversas funciones al interior de la Administración pública. Aquí estamos frente a la dimensión *técnica* de la formación del funcionario, aquella que incluye saberes y herramientas que le han de servir para contribuir a la gestión de lo público: herramientas de planeamiento, gestión de recursos, diseño y evaluación de proyectos, saberes administrativos y financieros, etcétera. Este tipo de saberes son imprescindibles para la realización de cualesquiera funciones, sin embargo, resultan insuficientes si queremos que las actividades de quienes ejercen función pública estén orientadas hacia la finalidad que le da sentido y legitimidad a la función pública. Todos aquellos saberes y herramientas, en cuanto medios, pueden servir a finalidades que distorsionan o corrompen el sentido de la función pública. De ahí que la mera formación técnica necesite complementarse con una formación *ética*, una que permita orientar el despliegue de tales saberes y herramientas hacia el ya identificado bien interno de la función pública: el servicio a los ciudadanos.

Como se ha señalado, servir al ciudadano implica que los funcionarios contribuyan a potenciar aquellas formas de reconocimiento que fortalezcan la identidad de quienes se saben y sienten personas dignas y ciudadanos autónomos, poseedoras de derechos que un Estado democrático tiene la responsabilidad de garantizar y proteger. *Por tanto, la formación ética del funcionario ha de tener como objetivo central el desarrollo de todos aquellos conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para que quienes ejercen funciones públicas promuevan la ampliación del reconocimiento de la dignidad y autonomía de los ciudadanos.*

Teniendo en cuenta este objetivo, podemos preguntarnos por las estrategias y modalidades generales que pueden seguirse para poner en práctica dicha formación. En general, suele haber dos tipos de programas de educación y formación ética que pueden desarrollarse en forma paralela: los programas integrados en la fase de incorporación al servicio público (inducción) y los programas de formación que continúan durante el empleo (actualización o formación continua)¹⁶⁸.

La formación inicial o de incorporación juega un importante papel porque permite que los nuevos empleados públicos tomen conciencia y conozcan – desde un inicio – el sentido de la función pública, las bases de su institucionalidad y legitimidad, las conductas deseables y esperadas, y todo el conjunto de reglas de juego para el ejercicio de sus funciones. Este proceso de “inducción” se hace especialmente relevante en contextos donde ha crecido el intercambio entre los sectores público y privado, haciéndose necesario aclarar las finalidades y herramientas específicas del servicio público a quienes provienen del sector privado. Por su parte, la formación ética continua pretende hacer evidentes las dimensiones éticas en el quehacer público y mejorar la capacidad de toma de decisiones de los funcionarios, lo cual tiene como ventaja adicional de convertir los espacios de formación en un foro para evaluar los sistemas y prácticas vigentes. Estos tipos de programas de capacitación pueden incluir a todo el servicio público a través de instancias centrales, o tratarse de programas determinados según órganos y agencias en particular (OCDE, 1997a: 79-82; 2001: 58-60).

¹⁶⁸ En estas reflexiones no hemos considerado las propuestas de formación en ética que tienen la forma de cursos o materias dentro de programas universitarios de gestión y administración pública. Al respecto, pueden revisarse el texto de Denhardt y Yoder (2001) sobre la formación en temas de ética en programas universitarios de los Estados Unidos de Norteamérica.

Son ampliamente reconocidas las ventajas potenciales del uso de las nuevas tecnologías para informar y capacitar a los servidores públicos en asuntos éticos, principalmente a través de sitios *web* que contengan información sobre leyes relevantes, foros de discusión virtuales, documentos de orientación, recursos audiovisuales y otros materiales de capacitación en ética (OCDE, 2001: 61-62). Asimismo, los cursos *on line* en temas de formación ética y anticorrupción se convierten en una alternativa importante frente a los programas de formación de carácter presencial, aunque con las desventajas que trae la ausencia de interacción personal y las limitadas condiciones para un diálogo sostenido.

Por último, queda pendiente ofrecer unas reflexiones finales sobre la pedagogía y contenidos de la formación ética de quienes ejerzan funciones públicas, desde la perspectiva del reconocimiento recíproco.

Hemos visto cómo en la teoría del reconocimiento de Honneth adquieren importancia las experiencias de injusticia y menosprecio, como punto de partida desde el cual comprender las expectativas normativas por reconocimiento en sus diferentes niveles. A través de la identificación de aquello que percibimos y sentimos como injusto, surge una motivación para el despliegue de tales expectativas y el surgimiento de “luchas” por el reconocimiento. Además, para este autor, dicho punto de partida constituye una garantía para que la dimensión crítica de los planteamientos teóricos quede “anclada” a las experiencias de los sujetos que definen su identidad a partir del reconocimiento. De modo complementario, desde la perspectiva del reconocimiento cordial de Cortina se enfatiza la necesidad de considerar las capacidades estimativas orientadas a la compasión y preocupación por otro ser humano, en tanto capacidades básicas para experimentar y reconocer el vínculo que nos liga unos con otros en relaciones de reconocimiento.

Si trasladamos estas ideas al ámbito educativo, resulta razonable plantear que los procesos de enseñanza-aprendizaje que se generan en cualquier acción educativa tomen en cuenta la propia experiencia y contexto de quienes participen en dichos procesos. En el caso de los funcionarios públicos, se trata de partir de las propias experiencias en la administración y gestión de lo público en el contexto regional y nacional, en la complejidad de las funciones que se desempeñan y en el juego de tensiones entre

intereses y expectativas en el ejercicio de la función pública. Las actividades de formación y capacitación, por tanto, si es que buscan lograr algún efecto, necesitan ser diseñadas desde tales experiencias. Es a partir de ellas que los participantes podrán elaborar reflexiones acerca de sus prácticas y la posibilidad de proponer formas nuevas de comprender y transformar las condiciones en que se ejerce la función pública desde algún horizonte normativo, como el que propone el paradigma del reconocimiento recíproco.

En segundo lugar, no solo se trata de tomar como punto de partida las experiencias concretas de quienes participen en las acciones de formación ética. La perspectiva del reconocimiento nos invita a diseñar estrategias pedagógicas y didácticas en las que se pongan en relieve las experiencias de menosprecio e injusticia sentidas por los afectados, desde las cuales identificar y comprender las formas de opresión que pueden generar sufrimiento en quienes esperan ser reconocidos como personas con dignidad, capaces de ser autónomos y de aportar en el desarrollo de su comunidad política.

En este punto, resulta fundamental que las experiencias educativas puedan recoger e incorporar en la reflexión y aprendizaje las situaciones de menosprecio sufridas por los mismos funcionarios y los ciudadanos, aquellas que surgen en entornos donde predominan asimetrías de poder que derivan en vulneración del valor y derechos de las personas, en particular en contextos pluriculturales en los que determinados grupos experimentan cotidianamente la marginación y el desprecio. La incorporación de tales experiencias de menosprecio e injusticia en la reflexión ética posibilita una toma de postura por parte del participante, una que no solo incorpore capacidades de explicación y análisis propias del dominio cognitivo, sino que involucren afectos y capacidades estimativas que le movilicen al cambio de actitud y a la transformación de prácticas.

Una opción a explorar es el diseño de estrategias de formación que superen las limitaciones de la reflexión mediata, aquella que se efectúa al interior de aulas o espacios cerrados. Es decir, si bien puede discutirse al interior de un recinto cerrado a partir de testimonios y casos del propio contexto del funcionario, podría resultar más estimulante llevar a cabo experiencias formativas fuera de tales espacios cerrados, a modo de pasantías o experiencias de aprendizaje que pongan a los funcionarios en contacto directo con otros funcionarios y con ciudadanos distintos a los de su entorno

habitual. Así, podría diseñarse experiencias de contacto y encuentro con otros funcionarios y ciudadanos, ya sea para conocer experiencias exitosas donde se ha ganado en ampliar las formas de reconocimiento o también para aproximarse a funcionarios y ciudadanos inmersos en entornos desfavorables donde predominan situaciones de marginación o exclusión que afectan a determinados grupos de ciudadanos.

Desde estos planteamientos, queda claro que la formación ética supone brindar información y saberes basados en capacidades cognitivas. Por ejemplo, que los cursos y talleres que puedan organizarse ofrezcan el conocimiento de los fundamentos y contenidos de una ética de la función pública, incluyendo ciertos estándares de conducta esperada, el marco constitucional y la normativa legal existente, derechos y deberes de los funcionarios, procedimientos administrativos que regulan materias vinculadas al conflicto de intereses, mecanismos de rendición de cuentas que pueden ser utilizados, etcétera. Sin embargo, este conjunto de conocimientos solo pueden cobrar sentido si se encaminan al desarrollo de habilidades que posibiliten percibir y sentir las formas de menosprecio e injusticia, lo que supone -como hemos anotado- tomar contacto directo con las experiencias de los ciudadanos en su relación con el Estado, sobre todo con aquellos que viven en situaciones de vulnerabilidad y encuentran dificultades para acceder a sus servicios. Solo desde una aproximación integral (conocimientos técnicos, capacidades para estimar situaciones injustas, aproximación vivencial a las experiencias de los propios funcionarios y de los ciudadanos) es posible reflexionar, deliberar y actuar a favor de formas de ejercer la función pública que promuevan el reconocimiento de funcionarios y ciudadanos como personas, valiosos en dignidad y competentes para dialogar sobre asuntos que les comprometen.

Finalmente, en el desarrollo de actividades de formación y capacitación en ética resulta clave la metodología de formación que se adopte, la cual ha de ser coherente con el enfoque que hemos adoptado. Como se ha mencionado, una clave metodológica central es la de partir desde las situaciones reales a las que se enfrentan los funcionarios. La reflexión crítica de estas situaciones ha de posibilitar la toma de postura desde el horizonte crítico del reconocimiento. Asimismo, dicho horizonte invita a destacar las experiencias, casos y testimonios de desempeño virtuoso en los que se ha propiciado la expansión de las formas de reconocimiento recíproco en funcionarios y ciudadanos.

Asimismo, en esta metodología resulta importante que quienes diseñen y desempeñen roles docentes ante los funcionarios se consideren como “facilitadores” de procesos de enseñanza-aprendizaje más que “expertos” en determinados contenidos. Los docentes o facilitadores están invitados a propiciar al máximo la participación activa de los funcionarios participantes, mediante técnicas apropiadas que propicien el libre intercambio de ideas y el diálogo. De este modo, es el mismo espacio de aprendizaje donde se pone en práctica el reconocimiento recíproco entre docente y alumnos, así como entre los mismos alumnos, al propiciarse un mutuo reconocimiento de las capacidades de expresión y autonomía, así como del valor de cada experiencia que los funcionarios participantes puedan compartir.

CONCLUSIONES

1. Una ética de la función pública, desde el método de ética aplicada como hermenéutica crítica de las actividades humanas, requiere dar cuenta de tareas como las siguientes: identificar los *fin*es y *meta*s que le dan sentido y legitimidad social a la función pública, las *máximas* o *normas éticas específicas* por las que ha de orientarse para alcanzar esas metas, las *virtudes* que deben cultivar quienes trabajan en este ámbito, los *valores* que se persigue alcanzar y, finalmente, ofrecer un *fundamento filosófico* de las normas específicas encontradas, para que cuenten con validez racional y se ofrezca criterios para su crítica. Nuestra investigación ha permitido desarrollar satisfactoriamente cada una de estas tareas.
2. Para desarrollar tales tareas, ha sido necesario aproximarnos a aquellos ámbitos donde es posible identificar discursos y prácticas que buscan orientar el comportamiento de quienes ejercen funciones públicas en un sentido ético. Nuestra investigación muestra que estos ámbitos son, por lo menos, tres: los discursos y prácticas sobre la lucha contra la corrupción, las demandas que se efectúan desde la sociedad civil para elevar los estándares éticos de quienes desempeñan funciones en el Estado y, finalmente, los cambios en los modelos de racionalidad administrativa que condicionan a la Administración pública y enfatizan ciertos contenidos éticos según el tiempo y el contexto regional. Tras aproximarnos a estos ámbitos, hemos constatado que la meta o *bien interno* que le da sentido y legitimidad social a la función pública es el *servicio a los ciudadanos*. Afirmar que la finalidad que le da sentido al ejercicio de la función pública es el servicio a los ciudadanos implica, en el contexto de un Estado democrático, que la actuación de los funcionarios ha de estar orientada a garantizar, proteger y promover los derechos de los mismos.
3. Respecto a las *máximas* o *normas éticas específicas* por las que ha de conducirse el ejercicio de la función pública para alcanzar la finalidad del servicio a los ciudadanos, hemos identificado cuatro. En ellas, se indica que quien ejerza funciones públicas deberá: (a) orientar sus acciones hacia la garantía, promoción y respeto de los derechos ciudadanos, dentro del marco constitucional democrático correspondiente; (b) actuar con imparcialidad, desde criterios de equidad y respeto por las diferencias, sobre todo de personas y grupos en situación de marginación y

exclusión; (c) buscar el logro de eficiencia y eficacia en la gestión de recursos y provisión de servicios; y (d) promover acciones de rendición de cuentas, lo que implica impulsar prácticas transparentes, dar cuenta de su responsabilidad ante el Estado y los ciudadanos, así como promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en los que el Estado interviene. Con relación a las *virtudes* que deben cultivar quienes laboran en el ámbito de la función pública, nuestra aproximación a los espacios que definen la actualidad de nuestra ética aplicada nos llevó a destacar las siguientes: integridad, veracidad y prudencia. En nuestro análisis, también fueron identificados algunos *valores* que sirven de motivación e inspiración para una gestión ética de la función pública: legalidad, imparcialidad, autonomía y responsabilidad, respeto activo hacia los ciudadanos, profesionalismo, diálogo, eficiencia y eficacia. Estas normas específicas, virtudes y valores definen una propuesta actual de contenidos para una ética de la función pública.

4. Respecto a la tarea de desarrollar un *fundamento filosófico* para los contenidos éticos identificados, hemos mostrado la necesidad de complementar los planteamientos y superar las insuficiencias de las aproximaciones que contemplan el comportamiento de los funcionarios públicos desde perspectivas centradas en lo económico o lo jurídico. Además, hemos dado argumentos para afirmar que nuestra propuesta constituye una alternativa respecto a algunas perspectivas filosóficas que, a nuestro juicio, no ofrecen una justificación suficiente para fundamentar la obligación de los funcionarios para seguir determinadas orientaciones éticas, como es el caso de las perspectivas que provienen de la tradición liberal contractualista o de la tradición utilitarista.
5. Nuestro análisis ha permitido confirmar la hipótesis central de la investigación: que el paradigma del *reconocimiento recíproco* ofrece un fundamento filosófico adecuado para una ética aplicada a la función pública. La reconstrucción parcial de este paradigma nos ha llevado a repasar y considerar algunas ideas centrales de los principales pensadores que han dado forma a este enfoque. Partiendo de los planteamientos del joven Hegel, hemos llegado a dar cuenta de las argumentaciones de Charles Taylor, Axel Honneth, Karl-Otto Apel, Jürgen Habermas, Paul Ricoeur y Adela Cortina. Para comprender el sentido y alcances del paradigma del reconocimiento recíproco, fue preciso presentar un denominado *paradigma de la*

autoconservación, en donde las relaciones entre los seres humanos se conciben como realizadas por sujetos aislados, centrados en su propio interés. Es posible concluir que un modelo centrado en un individuo *des*-vinculado no es suficiente para dar cuenta de la obligación moral que nos liga unos a otros y que nos motiva a actuar en conformidad con algún tipo de contrato. De ahí las limitaciones de los planteamientos que refieren la conducta de los funcionarios a teorías como las de la decisión racional (*rational choice*), la elección pública (*public choice*) o el neoinstitucionalismo económico; perspectivas que comparten los presupuestos atomistas referidos a individuos centrados en el autointerés y únicamente movilizados por incentivos y sanciones.

6. Luego de explorar distintos aportes filosóficos en el paradigma del reconocimiento recíproco, proponemos algunas dimensiones que consideramos ineludibles para comprender sus alcances:
 - a) La identidad personal se constituye intersubjetivamente por medio del reconocimiento recíproco. En cada interacción humana, mediada por el lenguaje, se actualiza una tensión entre un yo que sólo puede afirmarse como tal desde un otro, un yo que sólo puede reconocerse como tal desde el reconocimiento de otro.
 - b) En tanto la identidad personal se construye dialógicamente, hemos de entender la interacción humana como una relación fundamentalmente *comunicativa*. Tras los aportes de la ética del discurso (Apel y Habermas), los sujetos del reconocimiento mutuo han de considerarse como *participantes e interlocutores válidos* en diálogos, quienes cotidianamente actualizan los presupuestos ideales de la comunicación humana. Como sujetos que se reconocen mutuamente como participantes en procesos de diálogo, requieren poner en práctica un conjunto de capacidades para ser reconocidos efectivamente. Es el caso de la capacidad de *autonomía* para expresar los argumentos, particularmente cuando se trata de discursos prácticos en los que han de expresarse razones de distinto tipo. Como enfatiza la ética de la razón cordial (Cortina), hemos considerado necesario complementar esta visión de la persona que *puede argumentar* en discursos prácticos con otras dimensiones indispensables para un reconocimiento efectivo. Nos referimos, en particular, a las capacidades vinculadas al desarrollo de

sentimientos morales, desde las cuales la persona *puede sentir* compasión o indignación frente a la vulnerabilidad del otro y ante las injusticias que pueda sufrir. Asimismo, hemos señalado la necesidad de incorporar algunas de las capacidades del “reconocimiento de sí” (Ricoeur), como las capacidades de *poder acordarse* y *poder prometer*, relacionadas al sostenimiento del reconocimiento a lo largo del tiempo.

- c) La preocupación por la construcción intersubjetiva de la identidad está relacionada con procesos de ampliación progresiva del reconocimiento a nivel social. En este punto, con Honneth, sostenemos que los imperativos por reconocimiento recíproco se integran a la vida social, llevando a los individuos a delimitar sus expectativas de reconocimiento y expresar tales pretensiones de su subjetividad en la misma *praxis* social. Aquí surgen las “esferas” del reconocimiento, definidas como formas institucionales, históricamente constituidas, en las que los sujetos pueden hacer valer y confirmar sus pretensiones de ser reconocidos, de modo que es posible que alcancen modos cada vez más abarcadores de comprender su identidad o autorrelación consigo mismos. Hemos asumido la diferenciación y caracterización de las tres esferas de reconocimiento que plantea Honneth, basado en Hegel, en tanto modelos de interacción que corresponden a tipos ideales de relación del sujeto consigo mismo (autoconfianza, autonomía, autoestima) y que nos sirven de horizonte normativo para evaluar las situaciones concretas en las se vulnera o lesiona la identidad de las personas y grupos.
- d) El horizonte normativo del paradigma del reconocimiento recíproco, expresado en la ampliación progresiva de las distintas formas de reconocimiento con miras a posibilitar mayores niveles de realización en el ámbito de la identidad personal, corresponde, en negativo, un conjunto de experiencias morales que las personas perciben como injustas o como restricciones a expectativas respecto a su identidad. Consideramos que el paradigma del reconocimiento requiere otorgar un lugar central a las capacidades humanas necesarias para sentir, dar cuenta y reaccionar frente a dichas experiencias de justicia. Aquí cobran relevancia los aportes del reconocimiento cordial, en cuanto la necesidad de darle un lugar central a la perspectiva de los sentimientos morales y a la adquisición de virtudes vinculadas al diálogo y la compasión por la propia

vulnerabilidad propia y la del otro. Sin sentir indignación frente a la injusticia cometida, la mera argumentación a favor de las normas justas no es suficiente para un convencimiento interior que movilice actitudes y conductas.

7. Nuestra propuesta de ética de la función pública fundamentada en el reconocimiento recíproco implica, como punto de partida fundamental, que el ejercicio de funciones públicas se entienda como una *identidad* compartida por muchas clases específicas de funcionarios públicos. Esta identidad, *ser funcionario público*, se encuentra inmersa en una trama de relaciones que hemos identificado como *relaciones de reconocimiento*. Los distintos actores que interactúan y coordinan acciones son quienes construyen intersubjetivamente la identidad del funcionario, mediante relaciones de reconocimiento recíproco que pueden alcanzar (o no) ciertos grados de realización. Entre las distintas relaciones posibles, destacamos aquellas en las que intervienen quienes ejercen funciones públicas, particularmente las relaciones entre los mismos funcionarios y las de estos con los ciudadanos.

8. Hemos mostrado que la autonomía del funcionario y la propia valoración de las funciones que ejerce, se construyen a partir del modo en que los otros funcionarios públicos, en sus distintos niveles jerárquicos, reconocen dicha autonomía y valor. Del mismo modo, la identidad del funcionario y su reconocimiento como sujeto de derechos y de valoración social requiere que el Estado, de modo institucional, establezca las condiciones que contribuyan a dicho reconocimiento. En lo que se refiere a la relación entre los funcionarios y los ciudadanos, afirmamos que el reconocimiento del funcionario en sus capacidades de autonomía y en la estima que merecen sus labores, se construye también a partir del modo en que los ciudadanos les reconozcan dichas capacidades, lo cual solo es posible si este reconocimiento es recíproco, es decir, si los funcionarios posibilitan la ampliación progresiva del reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derechos y participantes valiosos en la vida social.

9. En el contexto institucional de la función pública y en los respectivos entornos organizacionales, las expectativas de reconocimiento puede dar lugar a una diversa gama de situaciones que pueden ser vividas como experiencias de desatención, indiferencia, humillación o vulneración de derechos; lo que desde el paradigma del

reconocimiento recíproco hemos entendido como *formas de menosprecio*. En estas formas fallidas de reconocimiento hemos podido identificar aquellas situaciones en las que los funcionarios son insuficientemente considerados en el ejercicio de determinados derechos, cuando en el ejercicio de sus funciones no son valorados o respetados por los ciudadanos, o cuando las mismas funciones que realizan no logran ser socialmente valoradas. De modo recíproco, el ciudadano puede ser vulnerado en el ejercicio de sus derechos o en su valoración social por parte del funcionario, especialmente cuando se trata de grupos sociales cuyas identidades han sido histórica o culturalmente subordinadas respecto a las dinámicas del poder administrativo ejercido por quienes representan al Estado. Los funcionarios tienen la responsabilidad de potenciar (o no) aquellas formas de reconocimiento que reafirmen la identidad de quienes se saben y sienten personas dignas y ciudadanos autónomos.

10. Una ética de la función pública basada en el reconocimiento recíproco tiene el potencial de transformar o profundizar los alcances de las prácticas y mecanismos de orientación, control y gestión existentes en entornos organizativos concretos. Los distintos componentes de lo que se ha denominado la “infraestructura ética” pueden ser reevaluados desde el paradigma del reconocimiento recíproco. De ahí que nuestras conclusiones hagan referencia directa a los componentes de la infraestructura ética para mostrar cómo estos mecanismos ya existentes pueden potenciar su sentido y eficacia si atienden las implicancias que ofrece el fundamento del reconocimiento en el ámbito del ejercicio de la función pública.
11. Una primera implicancia de nuestro enfoque en el modo en que se lleva a la práctica una ética de la función pública, se refiere al necesario marco legal que ha de acompañarla. Si una ética de la función pública requiere el establecimiento de un *marco legal adecuado* a sus fines, desde la perspectiva del reconocimiento recíproco podemos afirmar que tales leyes, normas y reglamentos requieren orientarse a garantizar el cumplimiento y protección de los derechos ciudadanos y, por esta vía, a contribuir a satisfacer las pretensiones de reconocimiento de los ciudadanos como sujetos autónomos, responsables e interlocutores válidos en contextos comunicativos. En concreto, se propone potenciar los niveles de participación de los funcionarios en la elaboración, implementación y evaluación de aquellas normas

jurídicas que implican el cambio o mejora de los procedimientos administrativos, así como aquellas que se refieren a las condiciones en las que se desarrolla el empleo público. De este modo, quienes elaboran las leyes y reglamentos estarían reconociendo y dando valor a la experiencia propia y a la “voz” de los funcionarios en las materias que les conciernen.

12. Del mismo modo, los distintos mecanismos a favor de prácticas de *rendición de cuentas con transparencia* (fomento del acceso a la información pública, mecanismos de justificación, controles externos e internos) contribuyen al reconocimiento de los ciudadanos como agentes autónomos y responsables, valorando sus capacidades para apropiarse, entender y desarrollar posturas críticas frente a los planteamientos del Estado. Además, el acceso a la información pública es una condición para que los ciudadanos puedan involucrarse en procesos de ampliación material y social de derechos.
13. Respecto a los mecanismos que favorecen la *participación* de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como en el escrutinio o vigilancia de las acciones públicas, la perspectiva del reconocimiento recíproco aporta en la comprensión de los ciudadanos como legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los intereses que les afecten. Mediante la participación en los asuntos públicos que involucran a la Administración, los ciudadanos ponen en práctica sus capacidades de autonomía y responsabilidad, lo que posibilita la ampliación de su reconocimiento como sujetos de derecho que pueden contribuir positivamente a su comunidad política.
14. Desde la perspectiva del reconocimiento recíproco, las acciones de *compromiso político* a favor de una ética de la función pública, por parte de políticos y directivos, han de interpretarse como formas específicas para legitimar el sentido de la meta de la función pública. El compromiso político permite que quienes detentan poder sean reconocidos por otros funcionarios y por los ciudadanos como sujetos autónomos, capaces de tomar distancia de intereses particulares, lo que, a su vez, potencia la capacidad de dar testimonio y servir de ejemplo.

15. Con relación a los *códigos de ética* dirigidos a funcionarios públicos, la perspectiva del reconocimiento recíproco, incorporando algunos criterios que ya han sido esbozados desde los aportes de la ética del discurso, indica que los códigos éticos deben ser resultado de un proceso participativo donde estén presentes todos los afectados por los valores y normas que se establezcan, tomando en cuenta la posibilidad de la participación de los ciudadanos en el proceso. Se trata del fortalecimiento de la identidad de los funcionarios y de su organización particular, al considerársele un agente autónomo y capaz de hacerse responsable de las normas y orientaciones éticas que tenga a bien adoptar. Si el proceso de construcción de códigos de ética lleva a que se constituyan *comités o comisiones de ética*, se ha encontrado un camino para asegurar la sostenibilidad del seguimiento de los contenidos de los códigos. Un comité de ética que cuente con respaldo político e institucional, así como autonomía para desarrollar sus funciones, posibilita que los funcionarios de la organización correspondiente constaten cotidianamente que la ética de la función pública no cumple funciones meramente decorativas. De ahí la importancia que los propios funcionarios puedan formar parte de estos comités o comisiones, ampliando el reconocimiento de sus capacidades y valoración de sus aportes a la organización.
16. Partiendo del hecho que las *condiciones laborales* para el servicio público son centrales en tanto crean un entorno más o menos favorable a la conducta ética de los funcionarios. La sola existencia de un *sistema de empleo público*, expresado en normas que ordenen el ingreso, permanencia, organización, gestión y remuneraciones en el sector público; puede entenderse como un reconocimiento institucional de la función pública. De ahí la responsabilidad de las autoridades y directivos encargados del diseño y evaluación del sistema de empleo público, en tanto es la forma más directa de expresar el reconocimiento del valor de quienes ejercen funciones públicas. En este sentido, un indicador central que muestra qué tanto un Estado valora y “dignifica” a sus funcionarios es un sistema de reclutamiento, ingreso y promoción basado en los *méritos y capacidades de las personas*. Lo mismo ocurre si se establecen sistemas de remuneraciones y de evaluación del desempeño basados en la valoración de las capacidades personales y el cumplimiento de las funciones establecidas desde criterios de justicia y equidad. Las exigencias éticas de reconocimiento de los funcionarios, referidas a su igual

dignidad como personas, poseedoras de derechos y merecedoras de valoración social tienen aquí una oportunidad de hacerse efectivas y vigentes.

17. Con relación a la *formación ética* de los funcionarios públicos, constatamos la necesidad de una adecuada formación *técnica* que requiere complementarse y cobrar pleno sentido desde los elementos que puede brindar una formación *ética*. Esta formación ética ha de tener como objetivo central el desarrollo de todos aquellos conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para que quienes ejercen funciones públicas promuevan la ampliación del reconocimiento de la dignidad y autonomía de los ciudadanos. Es importante que la propia formación ética de los funcionarios públicos brinde información y saberes basados en capacidades cognitivas, por ejemplo, acerca de los fundamentos y contenidos de una ética de la función pública, estándares de conducta esperada, el marco constitucional y la normativa legal existente, derechos y deberes de los funcionarios, procedimientos administrativos que regulan materias vinculadas al conflicto de intereses, mecanismos de rendición de cuentas, etcétera. Sin embargo, este conjunto de conocimientos solo pueden cobrar sentido si se encaminan al desarrollo de habilidades que posibiliten percibir y sentir las formas de menosprecio e injusticia, para de ahí reflexionar y deliberar en favor de formas de ejercer la función pública que promuevan el reconocimiento de funcionarios y ciudadanos como personas, valiosos en dignidad y competentes en sus capacidades comunicativas.
18. Es importante que se adopten programas de formación que incluyan el componente ético, ya sea en la fase de incorporación al servicio público (inducción) o durante el empleo público (actualización o formación continua). Para la eficacia de esta formación ética, los programas y los procesos de enseñanza-aprendizaje que se promuevan habrían de incorporar algunas pautas pedagógicas inspiradas en el paradigma del reconocimiento recíproco. En primer lugar, las experiencias educativas han de partir de las propias experiencias en la administración y gestión de lo público en el contexto regional y nacional. A partir de ellas, los participantes podrán elaborar reflexiones acerca de sus prácticas y la posibilidad de proponer formas nuevas de comprender y transformar las condiciones en que se ejerce la función pública desde algún horizonte normativo, como el que propone el reconocimiento recíproco. En segundo lugar, como se ha indicado, la perspectiva del

reconocimiento nos invita a diseñar estrategias pedagógicas y didácticas en las que se pongan en relieve las experiencias de menosprecio e injusticia sentidas por los afectados, desde las cuales identificar y comprender las formas de opresión que pueden generar sufrimiento en quienes esperan ser reconocidos como personas con dignidad, capaces de ser autónomos y de aportar en el desarrollo de su comunidad política. Aquí resulta clave que las experiencias educativas puedan recoger e incorporar en la reflexión y aprendizaje las situaciones de menosprecio sufridas por los mismos funcionarios y los ciudadanos, aquellas que surgen en entornos donde predominan asimetrías de poder que derivan en vulneración del valor y derechos de las personas, en particular en contextos pluriculturales en los que determinados grupos experimentan cotidianamente la marginación y el desprecio. Desde estas experiencias de menosprecio e injusticia, se posibilita una reflexión ética que implique una toma de postura por parte del funcionario, una que involucre sus afectos y capacidades estimativas y le movilicen al cambio de actitud y a la transformación de prácticas en el ejercicio de la función pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, S. *et al.* (2002) *Precariedad y proyecto. Ética y función pública en el Perú*, Defensoría del Pueblo - Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya, Lima.
- Adrianzén, A. (2010) “El regreso del Estado”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *El Estado en debate: múltiples miradas*, PNUD, Lima, pp. 11-31.
- Aguilar, L. (2007) “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas. Disponible en Internet: http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html. [Fecha de acceso 15 de abril de 2011]
- Alfaro, S., Ansión, J. y Tubino, F. (eds.) (2008) *Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Apel, K-O. (1991) *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Paidós, Barcelona.
- (1985 [1973]) “El *a priori* de la comunidad de comunicación y los fundamentos de la ética”, en *La transformación de la filosofía. Tomo II - El a priori de la comunidad de comunicación*, Taurus, Madrid, pp. 341-413.
- Appiah, K. (2007) *La ética de la identidad*, Katz, Buenos Aires.
- Arellano-Gault, D. (2000) “Challenges for the New Public Management: Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)”, en *The American Review of Public Administration*, vol. 30, n° 4, pp. 400-413.
- Aristóteles (2009) *Ética a Nicómaco*, trad. de María Araujo y Julián Marías, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (2005) *Política*, trad. de María Araujo y Julián Marías, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Aroche, F. (2005) “Apuntes desde la perplejidad. La teoría económica y el análisis económico de la corrupción”, en Ugarteche, O. (comp.). *Vicios públicos. Poder y corrupción*, SUR y Fondo de Cultura Económica, Lima, pp. 229-272.
- Asociación Pro Derechos Humanos (2003) *Conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, APRODEH, Lima. Disponible en Internet: http://www.aprodeh.org.pe/public/p_dcp.htm [Fecha de acceso 9 de mayo de 2012]
- Bañón, R. (1997) “Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales”, en: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, pp. 17-50.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997) “La legitimidad de la Administración Pública”, en: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, pp. 51-75.
- Barzelay, M. (2005 [2002]) “Origins of the New Public Management. An international view from public administration/political science”, en McLaughlin, K., Osborne, S., y Ferlie, E. (eds.) *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge, London, pp. 15-33.
- Bayertz, K. (2003) “La moral como construcción. Una autorreflexión sobre la ética aplicada”, en Cortina, A. y García-Marzá, D. (eds.) *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*, Tecnos, Madrid, pp. 47-69.
- Bejarano, A. (1995) “Democracia y sociedad civil: una introducción teórica”, en Grompone, R. (ed.) *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pp. 338-361.

- Benhabib, S. (2006a [2002]) *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*, Katz, Buenos Aires.
- (2006b [1992]) *El Ser y el Otro en la ética contemporánea. Feminismo, comunitarismo y posmodernismo*, Gedisa, Barcelona.
- Bilimoria, P. (2007 [1991]) “La ética india”, en Singer, P. (ed.) *Compendio de Ética*, Alianza, Madrid, pp. 81-99.
- Binder, J. (2002) “La infraestructura ética en Chile: problemas y desafíos”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas. Disponible en Internet: http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html. [Fecha de acceso 14 de julio de 2011]
- Bobbio, N. (1997 [1976]) “Sociedad civil”, en Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (dirs.) *Diccionario de política*, Siglo XXI, México D.F., pp. 1519-1524.
- (1996a [1985]) *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- (1996b [1986]) “Ética y política”, en Fernández, J. (comp.) *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., pp. 156-177.
- Boorma, P. (1997) “La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos”, en *Reforma y Democracia – Revista del CLAD*, n° 8, pp. 1-11.
- Bruce, W. (2001) “Introduction”, en Bruce, W. (ed.) *Classics of administrative ethics*, Westview Press, Boulder, pp. xiii-xvii.
- Caiden, G. (2005) “An Anatomy of Official Corruption”, en Frederickson, H. G. y Ghere, R. (eds.) *Ethics in Public Management*, M. E. Sharpe, New York, pp. 277-296.
- (2001) “Dealing with Administrative Corruption”, en Cooper, T. (ed.) *Handbook of Administrative Ethics*, 2ª ed., Marcel Dekker, New York, pp. 429-455.
- Camps, V. (1997a) “Ética del buen gobierno”, en Giner, S. y Sarasa, S. (eds.) *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona.
- (1997b) “Intervención de D^a. Victoria Camps”, en *Jornadas sobre ética pública, Madrid 15 y 16 de abril de 1997*, INAP, Madrid, pp. 55-59.
- Camps, V. y Cortina, A. (2007) “Las éticas aplicadas”, en Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.) *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Alianza, Madrid, pp. 444-463.
- Canales, J. M. (2002a) “Algunas reflexiones sobre la ética pública”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas. Disponible en Internet: http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html. [Fecha de acceso 14 de abril de 2008]
- (2002b) *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*, Publicaciones Universidad de Alicante, Alicante.
- (2001) “Gobernabilidad y gestión pública”, en Olías de Lima, B. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 35-48.
- Cano, G. (2009) “Axel Honneth y la «urbanización» de la Teoría Crítica”, en Honneth, A. *Crítica del poder. Fases en la reflexión de una Teoría Crítica de la sociedad*, Antonio Machado Libros, Madrid, pp. 9-19.
- Caputi, M. C. (2000) *La ética pública*, Depalma, Buenos Aires.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) “Una nueva gestión pública para América Latina”, en Longo, F. y Zafra, M. (coords.) *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, pp. 673-702.
- Cerrillo, A. (2005) “La gobernanza hoy: introducción”, en Cerrillo, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 11-35.
- Congreso de la República y Programa Pro Descentralización (PRODES) (2005) *En el camino de la reforma del empleo público*, Congreso de la República y PRODES, Lima.
- Conill, J. (2006a) *Ética hermenéutica. Crítica desde la facticidad*, Tecnos, Madrid.
- (2006b [2004]) *Horizontes de economía ética. Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*. 2ª ed., Tecnos, Madrid.
- (2003a) “El carácter hermenéutico y deliberativo de las éticas aplicadas”, en Cortina, A. y García-Marzá, D. (eds.) *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*, Tecnos, Madrid, pp. 121-142.
- (2003b) “Economía ética en la era de la información”, en Cortina, A. (ed.) *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*, Trotta, Madrid, pp. 75-96.
- Cooper, T. (2001) “The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States”, en Cooper, T. (ed.) *Handbook of Administrative Ethics*, 2ª ed., Marcel Dekker, New York, pp. 1-36.
- Cortés, F. (2002) “La ética de la autoconservación y la teoría de los deberes políticos en el *Leviatán* de Hobbes”, en *Areté. Revista de Filosofía*, vol. XIV, n° 1, pp. 5-40.
- Cortina, A. (2010) *Justicia cordial*, Trotta, Madrid.
- (2007a) *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*. Nobel, Oviedo.
- (2007b) “Lo justo y lo bueno”, en Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.) *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Alianza, Madrid, pp. 382-404.
- (2006a) “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en *Sistema*, n° 192, pp. 3-17.
- (2006b [1990]) *Ética sin moral*, Tecnos, Madrid.
- (2005a [2001]) *Alianza y contrato. Política, ética y religión*, Trotta, Madrid.
- (2005b [1997]) *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid.
- (2003) “El quehacer público de la ética aplicada: ética cívica transnacional”, en Cortina, A. y García-Marzá, D. (eds.) *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*, Tecnos, Madrid, pp. 13-44.
- (2002) “La dimensión pública de las éticas aplicadas”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 29, OIE, Madrid, pp. 45-64.
- (2001 [1993]) *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid.
- (2000) “Ética discursiva”, en Camps, V. (ed.) *Historia de la ética*, Crítica, Barcelona, pp. 533-581.
- (1998a) *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid.
- (1998b) “Sociedad civil”, en Cortina, A. (dir.) *10 palabras clave en Filosofía política*, Verbo Divino, Estella, pp. 353-388.

- (1997a) “Ética de la sociedad civil. ¿Un antídoto contra la corrupción?”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 253-270.
- (1997b) “Intervención de D^a. Adela Cortina”, en *Jornadas sobre ética pública, Madrid 15 y 16 de abril de 1997*, INAP, Madrid, pp. 61-71.
- (1992) “Ética comunicativa”, en Camps, V., Guariglia, O. y Salmerón, F. (eds.) *Concepciones de la ética*, Trotta, Madrid, pp. 177-199.
- (1991) “Introducción” en Apel, K-O. (1991) *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Paidós, Barcelona, pp. 9-33.
- Cortina, A., Conill, J., Domingo, A. y García-Marzá, D. (1994) *Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial*, Trotta, Madrid.
- Cortina, A. y Martínez, E. (2001 [1996]) *Ética*, 3ª ed., Akal, Madrid.
- Cruise, P. y Brannon, P. (2002) “A brave new networked world: Virtue ethics and the twenty-first century manager”, en *Public Administration & Management*, vol. 7, n° 1, pp. 1-7.
- Cruz, M. (2005) “La ética discursiva para el desarrollo de la ética pública”, en Fernández, J. (coord.) *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México D.F. pp. 385-401. Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1632> [Fecha de acceso 20 de mayo de 2011]
- Danós, J. (2002) “Regulación jurídica de la función pública en el Perú”, en *La profesionalización de la función pública en Iberoamérica*, INAP, Madrid, pp. 207-232.
- Dawson, S. y Dargie, C. (2005) “New Public Management. A discussion with special reference to UK”, en McLaughlin, K., Osborne, S., y Ferlie, E. (eds.) *New Public Management. Current trends and future prospects*, 2da. reimpression, Routledge, London, pp. 34-56.
- deLeon, P. (2005) “Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as a Harbinger”, en Frederickson, H. G. y Ghere, R. (eds.) *Ethics in Public Management*, M. E. Sharpe, New York, pp. 203-219.
- Denhardt, K. (1988) *The ethics of public service. Resolving moral dilemmas in public organizations*, Greenwood Press, Westport.
- Denhardt, K. y Yoder, D. (2001) “Ethics Education in Public Administration and Affairs: Preparing Graduates for Workplace Moral Dilemmas”, en Cooper, T. (ed.) *Handbook of Administrative Ethics*, 2ª ed., Marcel Dekker, New York, pp. 59-77.
- Denhardt, R. y Vinzant, J. (2000) “The New Public Service: Serving rather than Steering”, en *Public Administration Review*, vol. 60, N° 6, American Society for Public Administration, Washington, pp. 549-559.
- Díaz, A. (2007) “Gestión Pública Inteligente”, en Díaz, A. y Cuéllar, E. *Administración inteligente*, MAP et al., Madrid, pp. 26-66.
- Diego, O. (2009) *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en gobiernos y administraciones públicas*, Desclée De Brouwer, Bilbao.
- (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.
- Echebarría, K. (2000) “La función gerencial en las Administraciones Públicas. Particularidades de la gestión pública”, en Longo, F. y Zafra, M. (coords.) *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, pp. 407-426.
- Fascioli, A. (2011) “Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento”, en *Areté. Revista de Filosofía*, vol. XXIII, n°1, pp. 53-77.

- Fraser, N. (2008) *Escalas de justicia*, Herder, Barcelona.
- (2006) “La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación”, en Fraser, N. y Honneth, A. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Morata, Madrid, pp. 17-88.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2006) “¿Redistribución o reconocimiento?”, en Fraser, N. y Honneth, A. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Morata, Madrid, pp. 13-15.
- Frederickson, H.G. (1999) “Ethics and the New Managerialism”, en *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, vol. 4, n° 2, pp. 299-324. Disponible en Internet: http://pamij.com/99_4_2.html [Fecha de acceso 15 de abril de 2012]
- (1996) “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration”, en *Public Administration Review*, vol. 56, N° 3, American Society for Public Administration, Washington, pp. 263-270.
- Fox, C. (2001) “The Use of Philosophy in Administrative Ethics”, en Cooper, T. (ed.) *Handbook of Administrative Ethics*, 2ª ed., Marcel Dekker, New York, pp. 105-130.
- Fukuyama, F. (1992) *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona.
- García, M. J. (2001a) “La posición del ciudadano: la noción de cliente”, en: Olías de Lima, B. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 291-316.
- (2001b) “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, en: Olías de Lima, B. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 369-395.
- García, P. (2001) “La ética pública. Perspectivas actuales”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 114, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 131-168.
- García-Marzá, D. (2004) *Ética empresarial. Del diálogo a la confianza*, Trotta, Madrid.
- (2003) “La responsabilidad por la praxis: le ética discursiva como éticas aplicadas”, en Cortina, A. y García-Marzá, D. (eds.) *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista*, Tecnos, Madrid, pp. 159-190.
- (1992) *Ética de la justicia*, Tecnos, Madrid.
- Garzón, E. (1997) “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 39-69.
- Giddens, A. (2001) *Sociología*, 4ª ed., Alianza, Madrid.
- Giusti, M. (2011) “Reseña a *Reconocimiento y diferencia. Idealismo alemán y hermenéutica: un retorno a las fuentes del debate contemporáneo*”, en *Areté. Revista de filosofía*, vol. XXIII, n° 1, Lima, pp. 193-202.
- (2008a) “Autonomía y reconocimiento. Entre Kant y Hegel”, en Giusti, M. *El soñado bien, el mal presente. Rumores de la ética*, PUCP, Lima, pp. 181-199.
- (2008b) “«Padecer de indeterminación». Axel Honneth sobre Hegel”, en Giusti, M. *El soñado bien, el mal presente. Rumores de la ética*, PUCP, Lima, pp. 237-244.
- (2008c) “Reconocimiento y gratitud. El «itinerario» de Paul Ricoeur”, en Giusti, M. *El soñado bien, el mal presente. Rumores de la ética*, PUCP, Lima, pp. 221-236.
- (2007) “Introducción. El sentido de la ética”, en Giusti, M. y Tubino, F. (eds.) *Debates de la ética contemporánea*, PUCP, Lima, pp. 13-42.
- González, J. (2006) *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*, Thomson-Civitas, Navarra.

- (1996) *La ética en la administración pública*, Civitas, Madrid.
- Gutmann, A. (2001 [1992]) “Introducción”, en Taylor, C., Gutmann, A. *et al.* *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*, Fondo de Cultura Económica, México D. F. pp. 13-42.
- Hart, D. (2001) “Administration and the Ethics of Virtue. In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise”, en Cooper, T. (ed.) *Handbook of Administrative Ethics*, 2a ed., Marcel Dekker, New York, pp. 131-150.
- Habermas, J. (2008a [1983]) *Conciencia moral y acción comunicativa*, Trotta, Madrid, pp. 53-119.
- (2008b [1963]) “La doctrina clásica de la política en su relación con la filosofía social”, en *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*, Tecnos, Madrid, pp. 49-86.
- (2005 [1992]) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.
- (2000 [1991]) *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, Madrid.
- (1999 [1996]) “Tres modelos normativos de democracia”, en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, pp. 231-246.
- (1990 [1981]) *Teoría de la acción comunicativa, vol. II. Crítica de la razón funcionalista*, Taurus, Buenos Aires.
- (1989 [1981]) *Teoría de la acción comunicativa, vol. I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Taurus, Buenos Aires.
- Hegel, G. W. F. (2008 [1805-1806]) *Filosofía real*, trad. de José María Ripalda, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.
- (2005 [1821]) *Principios de la filosofía del derecho*, trad. de Juan Luis Vermal, Edhasa, Barcelona.
- (2004 [1807]) *Fenomenología del espíritu*, trad. de Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001) “La captura del Estado en las economías de transición”, en *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2001, pp. 31-35.
- Hersch, R., Paolitto, D. y Reimer, J. (1988) *El crecimiento moral de Piaget a Kohlberg*, Narcea, Madrid.
- Hobbes, T. (2007 [1651]) *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, trad. de Antonio Escohotado, Losada, Buenos Aires.
- Honneth, A. (2011 [2001]) “Invisibilidad. Sobre la epistemología moral del «reconocimiento»”, en *La sociedad del desprecio*, Trotta, Madrid, pp. 165-182.
- (2010a [2009]) *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*, Katz y Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona.
- (2010b) “Work and Recognition: a Redefinition”, en Schmidt am Busch, H. y Zurn, C. *The Philosophy of Recognition. Historical and Contemporary Perspectives*, Lexington Books, Maryland, pp. 223-240.
- (2009a [2000]) “Comunidades postradicionales. Una propuesta conceptual”, en *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 293-306.
- (2009b [1989]) “Desarrollo moral y lucha social. Enseñanzas de filosofía social de la obra temprana de Hegel”, en *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 197-224.

- (2009c [2000]) “Entre Aristóteles y Kant. Esbozo de una moral del reconocimiento”, en *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 307-332.
- (2009d [2004]) “Justicia y libertad comunicativa. Reflexiones en conexión con Hegel”, en *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 225-247.
- (2009e [2000]) “La dinámica social del desprecio. Para determinar la posición de una Teoría Crítica de la sociedad”, en *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 249-274.
- (2009f [2000]) “Lo otro de la justicia. Habermas y el desafío ético del posmodernismo”, en *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 151-195.
- (2009g [2007]) *Patologías de la razón. Historia y actualidad de la teoría crítica*, Katz, Madrid.
- (2009h [1985]) *Crítica del poder. Fases en la reflexión de una Teoría Crítica de la sociedad*, Antonio Machado Libros, Madrid.
- (2007 [2005]) *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*, Crítica, Barcelona.
- (2006a [2003]) “La cuestión del reconocimiento: Réplica a la réplica”, en Fraser, N. y Honneth, A. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Morata, Madrid, pp. 176-196.
- (2006b [2003]) “Redistribución como reconocimiento. Respuesta a Nancy Fraser”, en Fraser, N. y Honneth, A. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Morata, Madrid, pp. 89-148.
- (2004) “Recognition and Justice: Outline of a Plural Theory of Justice”, en *Acta Sociologica*, vol. 47 (4), pp. 351-364.
- (1997 [1992]) *La lucha por el reconocimiento*, Crítica, Barcelona.
- Huber, L. (2008) *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*, Instituto de Estudios Peruanos y Proética – Consejo Nacional para la Ética Pública, Lima.
- Hurtado, J. (2010) “Construcción de identidad y reconocimiento en Jean-Jacques Rousseau”, en Acosta, M. (comp.) *Reconocimiento y diferencia. Idealismo alemán y hermenéutica: un retorno a las fuentes del debate contemporáneo*, Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 17-46.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1997) *Jornadas sobre ética pública, Madrid 15 y 16 de abril de 1997*, INAP, Madrid.
- Izquierdo, A. (1997) “Ética y administración”, en: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, pp. 313-334.
- Izquierdo, G. (2000) *Entre el fragor y el desconcierto: economía, ética y empresa en la era de la globalización*, Minerva, Madrid.
- Jiménez, F. (1997) “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 293-334.
- Kahhat, F. (2005) “El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política”, en Portocarrero, F. (ed.). *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, Lima, pp. 333-353.
- Kane, J. y Patapan, H. (2006) “In Search of Prudence: The Hidden Problem of Managerial Reform”, en *Public Administration Review*, vol. 66, n° 5, pp. 711-724.

- Kant, I. (2002 [1785]) *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, trad. Roberto Aramayo, Alianza Editorial, Madrid.
- Kliksberg, B. (2005) “Public administration en Latin America: promises, frustrations and new examinations”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, n° 2, pp. 309-326.
- Klitgaard, R. (1988) *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley-California.
- Kuhn, T. (2006 [1962]) *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Kymlicka, W. (1996) *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona.
- Lamo de Espinosa, E. (1997) “Corrupción política y ética económica”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 271-290.
- Laporta, F. (1997) “La corrupción política: Introducción general”, en: Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 19-36.
- Laporta, F. y Álvarez, S. (1997) “Presentación”, en: Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 13-18.
- Latinobarómetro (2007) *Informe Latinobarómetro 2008*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile. Disponible en Internet: http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf [Fecha de acceso 15 de marzo de 2012]
- Lerner, S. (2003) “Discurso de presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”, en Asociación Pro Derechos Humanos, Conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, APRODEH, Lima. Disponible en Internet: http://www.aprodeh.org.pe/public/p_dcp.htm [Fecha de acceso 18 de marzo de 2012]
- Lozano, J. F. (2004) *Códigos éticos para el mundo empresarial*, Trotta, Madrid.
- Lozano, J. y Merino, V. (comps.) (1998) *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*, Granica – CIEDLA, Buenos Aires.
- MacIntyre, A. (2004 [1984]) *Tras la virtud*, 2ª ed., Crítica, Barcelona.
- Malec, K. (1993) “Public Attitudes toward Corruption: Twenty-five Years of Research”, en: Frederickson, H. G. (ed.) *Ethics and Public Administration*, M. E. Sharpe, Mew York, pp. 13-27.
- Malem, J. (2000) *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona.
- (1997) “El fenómeno de la corrupción”, en: Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza, Madrid, pp. 71-90.
- Maquiavelo, N. (2008 [1532]) *El Príncipe*, trad. de Miguel Ángel Granada, Alianza, Madrid.
- (2008 [1531]) *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, trad. de Roberto Raschella, Losada, Buenos Aires.
- Marco, G. (2003) *Calidad y gestión pública: bases para una ética aplicada a la administración pública y al tercer sector*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- Martínez de Pisón, J. (1998) *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Tecnos, Madrid.
- Martínez, E. (2000) *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid.

- Martínez, M. (1997) “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 10, INAP, Madrid, pp. 19-33.
- (1996) “Informe NOLAN (Normas de conducta de la vida pública)”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 5-6, INAP, Madrid, pp. 209-214.
- Martín-Retortillo, L. (1997) “Intervención de D. Lorenzo Martín-Retortillo”, en *Jornadas sobre ética pública, Madrid 15 y 16 de abril de 1997*, INAP, Madrid, pp. 37-49.
- Mendoza, X. (2000) “La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del *management público*”, en Longo, F. y Zafra, M. (coords.) *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, pp. 317-349.
- Menzel, D. (2005) “State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance”, en Frederickson, H. G. y Ghore, R. (eds.) *Ethics in Public Management*, M. E. Sharpe, New York, pp. 16-46.
- Mesquita, M. (2009) “Introducción”, en Honneth, A. *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 9-47.
- Molina, I. (2004) *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Alianza, Madrid.
- Montricher, N. de (1998) “Public Sector Values and Administrative Reforms”, en *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*, Canadian Centre for Management Development – McGill-Queen’s University Press, Montreal.
- Muguerza, J. (2007a) “Ética pública, derechos humanos y cosmopolitismo”, en Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.) *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Alianza, Madrid, pp. 510-549.
- (2007b) “Racionalidad, fundamentación y aplicación de la ética”, en Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.) *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Alianza, Madrid, pp. 333-381.
- (2002) “Ciudadanía: Individuo y comunidad. Una aproximación desde la ética pública”, en Rubio-Carracedo, J.; Rosales, J. y Toscano, M. (eds.) *Retos pendientes en ética y política*, Trotta, Madrid, pp. 19-28.
- Mujica, J. (2011) *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*, Asamblea Nacional de Rectores, Lima.
- Nieto, A. (1976) *La burocracia. I. El pensamiento burocrático*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- Nolan, M. (1997) “Intervención de Lord Nolan”, en *Jornadas sobre ética pública, Madrid 15 y 16 de abril de 1997*, INAP, Madrid, pp. 27-34.
- O’Donnell, G. (2008) “Hacia un Estado de y para la democracia”, en PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, PNUD, Lima, pp. 25-62.
- O’Flynn, J. (2007) “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications”, en *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3, pp. 353-366.
- Olías de Lima, B. (2007) “Rendimiento institucional, ética y democracia”, en Díaz, A. y Cuéllar, E. *Administración inteligente*, MAP et al., Madrid, pp. 180-196.
- (2006) *Manual de organización administrativa del Estado*, Síntesis, Madrid.
- (2001) “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública”, en Olías de Lima, B. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 1-34.
- Olivier de Sardan, J. P. (1999) “A moral economy of corruption in Africa?”, en *The Journal of Modern African Studies*, 37, n°1, pp. 25-52.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2006) *La modernización del Estado: el camino a seguir*, trad. de Sonia Piedrafita, INAP, Madrid.
- (2001), *Confianza en el Gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, trad. de la Comisión Permanente de Controladores Estados-Federación de México, OCDE, México.
- (1997a), *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*, MAP-INAP, Madrid.
- (1997b) *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, trad. de José Manuel Rodríguez, INAP, Madrid.
- (1996), *Ethics in the public service. Current Issues and Practice*, OCDE, París.
- Ortiz de Zevallos, G. y Calderón, C. (2005) “Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú”, en Portocarrero, F. (ed.). *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, Lima, pp. 129-146.
- Osborne, S. y McLaughlin, K. (2005 [2002]) “The New Public Management in context”, en McLaughlin, K., Osborne, S., y Ferlie, E. (eds.) *New Public Management. Current trends and future prospects*, 2da. reimpresión, Routledge, London, pp. 7-14.
- Oszlak, O. (2005) “State Bureaucracy. Politics and Policies”, en Janoski, T., Alford, R., Hicks, A. y Schwartz, M. *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge University Press, New York, pp. 482-505.
- Pastori, G. (1982 [1976]) “Administración pública”, en Bobbio, N. *et al. Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid, pp. 13-21.
- Pérez, G. y Valencia, L. (2004) “El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario”, en *Actualidad contable – FACES*, año 7, n° 8, Mérida, pp. 85-95.
- Perry, J. (2007) “Democracy and the New Public Service”, en *The American Review of Public Administration*, vol. 37, n° 1, pp. 3-16.
- Peters, G. y Pierre, J. (2005a) “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la Administración Pública”, en Cerrillo, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 123-143.
- (2005b) “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 37-56.
- Pettit, P. (1999 [1997]) *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Pizzi, J. (2006) *Ética e éticas aplicadas. A reconfiguração do âmbito moral*, PUCRS, Porto Alegre.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004 [2000]) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2ª ed., Oxford University Press, New York.
- Poole, D. (2005) “Los dos cuerpos del juez: comunidad, justicia y corrupción en el Perú de los neoliberales”, en Ugarteche, O. (comp.). *Vicios públicos. Poder y corrupción*, SUR y Fondo de Cultura Económica, Lima, pp. 57-79.
- Prats, J. (2005a) “Modos de gobernación de las sociedades globales”, en Cerrillo, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 145-172.
- (2005b) *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, INAP, Madrid.

- (2003) “Ética del oficio político”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 14-15, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIGOV), Barcelona, pp. 197-237.
- (2002) “Instituciones y desarrollo en América Latina. ¿Un rol para la ética?”, en Kliksberg, B. (comp.) *Ética y desarrollo. La relación marginada*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, pp. 295-341.
- (2000) “Servicio civil y gobernabilidad democrática. La diversidad de fundamentos institucionales del sistema de mérito y la necesidad de diversos regímenes jurídicos y gerenciales para su eficiencia”, en Longo, F. y Zafra, M. (coords.) *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, pp. 615-667.
- Proética – Consejo Nacional para la ética pública (2010) *Sexta Encuesta Nacional de percepciones de la corrupción en el Perú*. Disponible en Internet: <http://es.scribd.com/doc/46759836/Sexta-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupcion-2010> [Fecha de acceso: 15 de marzo de 2012]
- Qizilbash, M. (2001) “Corruption and Human Development: A Conceptual Discussion”, en *Oxford Development Studies*, 29, n° 3, pp. 265-278.
- Quesada, F. (2007) “Ética y política: sobre la relación entre filosofía moral y filosofía política. Una aproximación histórico-conceptual”, en Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.) *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Alianza, Madrid, pp. 224-277.
- Rachels, J. (2006 [2003]) *Introducción a la filosofía moral*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Rendón, C. (2010) *La lucha por el reconocimiento en Hegel. Génesis y significado*, Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia y Editorial Universidad de Antioquia, Medellín.
- Ricoeur, P. (2005 [2004]) *Caminos del reconocimiento. Tres estudios*, Trotta, Madrid.
- (1996 [1990]) *Sí mismo como otro*, Siglo XXI de España, Madrid.
- Rivas, J. (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, en *Reflexión Política*, año 5, n° 9, pp. 36-46.
- Rivero, R. (2005) “La regulación de la carrera administrativa en Colombia. La Carta Iberoamericana de la Función Pública y el principio meritocrático como punto de Arquímedes de la lucha contra la corrupción”, en *Los empleados públicos. Estudios*, Ratio Legis, Salamanca, pp.145-155.
- Rodríguez-Arana, J. (2007) “La dimensión ética de la Administración Pública. Reflexiones a partir de la Constitución Española de 1978”, en *Revista de Fomento Social*, n° 62, pp. 571-588.
- (2006) *Buen gobierno y buena administración de instituciones públicas*, Aranzadi, Navarra.
- (2001) *La dimensión ética*, Dykinson, Madrid.
- (1998) *Ética de la función pública*, Documento de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset, serie Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- (1997) “Intervención de D. Jaime Rodríguez-Arana”, en *Jornadas sobre ética pública, Madrid 15 y 16 de abril de 1997*, INAP, Madrid, pp. 51-54.
- (1996) *Ética institucional. Mercado «versus» función pública*, Dykinson-Escuela Gallega de Administración Pública, Madrid.
- Rohr, J. (2001 [1985]) “Professionalism, legitimacy and the Constitution”, en Bruce, W. (ed.) *Classics of Administrative Ethics*, Westview Press, Boulder, pp. 372-387.

- (1998) *Public Service, Ethics, and Constitutional Practice*, University Press of Kansas, Kansas.
- Román, L. (2001) “La cultura organizativa y la ética pública”, en Olías de Lima, B. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 223-251.
- Rotta, S. (2004) *Mapa de riesgo de la corrupción. Región Lambayeque*, Proética, Lima.
- Schedler, A. (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia N° 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - IFAI, México D.F.
- Schiera, P. (1997 [1976]) “Estado moderno”, en Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (dirs.) *Diccionario de política*, Siglo XXI, México D.F., pp. 563-570.
- Sen, A. (2008) *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz, Buenos Aires.
- (2000) *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- Solimano, A. (2008) “Introducción”, en Del Solar, F., Solimano, A. y Tanzi, V. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*, Centro Internacional de Globalización y Desarrollo (CIGLOB) y Fondo de Cultura Económica, México D.F., pp. 11-22.
- Strawson, P. (1995) *Libertad y resentimiento y otros ensayos*, Paidós e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Tanzi, V. (2008) “La corrupción y la actividad económica”, en Del Solar, F., Solimano, A. y Tanzi, V. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*, Centro Internacional de Globalización y Desarrollo (CIGLOB) y Fondo de Cultura Económica, México D.F., pp. 23-56.
- Távora, J. (2005) “La captura del Estado y la persistencia de la corrupción como desafíos a la democracia”, en Ugarteche, O. (comp.). *Vicios públicos. Poder y corrupción*, SUR y Fondo de Cultura Económica, Lima, pp. 199-228.
- Taylor, C. (2006 [1989]) *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona.
- (2005 [1985]) “El atomismo”, en Taylor, C. *La libertad de los modernos*, Amorrortu, Buenos Aires, pp. 225-255.
- (2001 [1992]) “La política del reconocimiento”, en Taylor, C., Gutmann, A. *et al. El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*, Fondo de Cultura Económica, México D. F. pp. 43-107.
- (1997 [1995]) “La política del reconocimiento”, en *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Paidós, Barcelona, pp. 293-334.
- (1996) “Identidad y reconocimiento”, en *Revista de Filosofía Política*, n° 7, pp. 10-19.
- Thiebaut, C. (1994) “Virtud”, en Cortina, A. (dir.) *10 palabras clave en Ética*, Verbo Divino, Navarra, p427-461.
- Thompson, D. (1996) *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Gedisa, Barcelona.
- Thompson, F. y Miller, H. (2003) “New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy”, en *Review of Public Personnel Administration*, vol. 23, n° 4, pp. 328-343.
- Transparencia Internacional (2000) *Libro de Consulta de TI*, Transparency International, Berlín. Disponible en Internet: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp [Fecha de acceso 30 de marzo de 2012].

- Ugarte, M. (2010) “Reforma administrativa del Estado: una administración pública inclusiva”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *El Estado en debate: múltiples miradas*, PNUD, Lima, pp. 103-120.
- Ugarteche, O. (2005) “Notas sobre la nueva corrupción económica en el Perú finisecular: desde la mafia, el mercantilismo y la teoría económica”, en Portocarrero, F. (ed.). *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, Lima, pp. 99-127.
- Ugarteche, O. y Therborn, G. (2005) “Para comprender la corrupción ahora: marcos de análisis transversal del fenómeno”, en Ugarteche, O. (comp.). *Vicios públicos. Poder y corrupción*, SUR y Fondo de Cultura Económica, Lima, pp. 13-54.
- Villarán, F. (2006) *Reforma y modernización del Estado*, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) – Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE), Lima. Disponible en Internet: <http://cies.org.pe/elecciones2006/nacional/modernizacion> [Fecha de acceso 15 de junio de 2011]
- Villoria, M. (2008) “La ética en el Estatuto Básico del Empleado Público (arts. 52 a 54)”, en Del Rey, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, La Ley, Madrid.
- (2007a) *El servicio civil de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas*, INAP, Madrid.
- (2007b) “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 117, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 110-140.
- (2000) *Ética pública y corrupción. Curso de Ética administrativa*, Tecnos, Madrid.
- Walzer, M. (2010 [1995]) “El argumento pro sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social”, en Walzer, M. *Pensar políticamente*, Paidós, Barcelona.
- (2001 [1992]) “Comentario”, en Taylor, C., Gutmann, A. et al. *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*, Fondo de Cultura Económica, México D. F. pp. 139-145.
- Weber, M. (1992 [1922]) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 1ª reimpr., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Willig, R. (2012) “Grammatology of modern recognition orders: an interview with Axel Honneth”, en *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, vol. 13, n° 1, pp. 145-149.
- Young, I. (2000) *La justicia y la política de la diferencia*, Cátedra, Barcelona.