



Tiempo *de* Derechos



GRAN AUSENTE ÉTICA PÚBLICA



ESCRIBEN:

- » CARLES RAMIÓ
- » RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA
- » ÓSCAR DIEGO BAUTISTA
- » BERNABÉ ALDEGUER CERDÁ
- » LUIS OCTAVIO MARTÍNEZ QUIJADA
- » MARCELO BERNAL
- » MANUEL VILLORIA
- » FRANCISCO MERINO AMAND
- » ADRIANA VERCELLONE

- » JAIME RODRÍGUEZ ALBA
- » AGUSTÍN E. FERRARO
- » CARLOS ALBERTO PÉREZ CUEVAS
- » LUCIANA SAMAMÉ
- » ZOILA ROMÁN ESPINAL
- » TXETXU AUSÍN
- » JUANCARLOS RAMIREZESPAÑA
- » DANIEL GONZÁLEZ DÁVILA
- » PAULO ARTURO FLORES TELLO
- » ALFONSO HERRERA GARCÍA



DIRECTORES GENERALES

M. R. Mariano Azuela Güitrón

M. R. Sergio Salvador Aguirre Anguiano †

CONSEJO EDITORIAL

Acuña Juan Manuel, Adato Green Victoria, Aguirre Anguiano Sergio, Aguirre Anguiano José Luis, Azuela Güitrón Mariano, Betanzos Torres Eber Omar, Chávez Chávez Arturo, Cruz Razo Juan Carlos, De la Mata Pizaña Felipe, Estrada Michel Rafael, Fernández de Cevallos Diego, García Velasco Gonzalo, Germán Rangel Arturo, Gómez Mont Fernando, Gutiérrez Fernández José Guillermo, Hamdan Amad Fauzi, Herrera Fragoso Agustín, Jáuregui Robles César, Lozano Díez José Antonio, Luna Ramos Margarita Beatriz, Martínez Andreu Ernesto, Marroquín Zaleta Jaime Manuel, Medina Mora Eduardo, Meján Career Luis Manuel, Ortiz Mayagoitia Guillermo, Preciado Briseño Eduardo, Prida Peón del Valle Antonio M., Schmill Ordóñez Ulises, Saldaña Serrano Javier, Sempé Minvielle Carlos, Silva Abbott Max, Soberanes Fernández José Luis, Velásquez Juan, Vigo Rodolfo Luis, Zambrana Castañeda Andrea, Zertuche García Héctor.

DIRECTORA EDITORIAL

Lourdes González Pérez

EDITOR

Armando Flores Velázquez

ARTE Y DISEÑO

Irasema Tovar Alvarez

CONTACTO

Teléfono: 55 5520 2576

suscripciones@tiempodederechos.mx

"Tiempo de Derechos, año 2, número 27, julio 2020, publicación mensual editada por Fundación Aguirre, Azuela, Chávez, Jáuregui, Pro Derechos Humanos A.C., con domicilio en Sierra Candela #43 Col. Lomas de Chapultepec. Del. Miguel Hidalgo C.P. 11000 Ciudad de México. Teléfono 55 5520 2576, correo electrónico suscripciones@tiempodederechos.mx. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo número 04-2018-031510554100-102. ISSN 2594-1070. Licitud de título y contenido número 17140 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Prerensa Digital S.A. de C.V., con domicilio en Caravaggio 30 Col. Mixcoac Del. Benito Juárez C.P. 03910. Teléfono 55 5611 9653. Este número se terminó de imprimir el 25 de junio de 2020, con un tiraje de 5,000 ejemplares. Las opiniones expresadas por los autores no representan necesariamente la postura del editor. Queda prohibida la reproducción total o parcial de la publicación (contenidos e imágenes) salvo autorización previa de la editorial dada por escrito."

CONTENIDO

JULIO 2020. No. 27 TIEMPO DE DERECHOS

ARTÍCULOS

10 Editorial

11 **ANTONIO GARCÍ**
Ética Pública

12 **CARLES RAMIÓ**
Es tiempo de repensar
la ética pública

16 **RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA**
Legislación mexicana
y servicio público

20 **ÓSCAR DIEGO BAUTISTA**
Gobierno y valores
en tiempos de Covid-19

26 **BERNABÉ ALDEGUER CERDÁ**
Una nueva cultura
para el servicio público

32 **LUIS OCTAVIO MARTÍNEZ QUIJADA**
La centralidad puesta
en el ciudadano

38 **MARCELO BERNAL**
Federalismo
y buen gobierno

44 **MANUEL VILLORIA**
La Ética Parlamentaria

50 **FRANCISCO MERINO AMAND**
Sobre el honrar
la función pública

56 **ADRIANA VERCELLONE**
Responsabilidad Pública
y la Democracia

62 **JAIME RODRÍGUEZ ALBA**
Crear comunidades
de juicio reflexionante

66 **AGUSTÍN E. FERRARO**
Vocación de servicio
con una Ética Positiva

70 **CARLOS ALBERTO PÉREZ CUEVAS**
La integridad como
esencia del Estado



78 **LUCIANA SAMAMÉ**
Acerca de la virtud
en los funcionarios

84 **ZOILA ROMÁN ESPINAL**
Promoción de la Ética:
análisis y desafíos

90 **TXETXU AUSÍN**
Las experiencias
del País Vasco

98 **JUANCARLOS RAMIREZESPAÑA**
Webética Pública,
ética o cosmética



SECCIONES

DANIEL GONZÁLEZ DÁVILA

PAULO ARTURO FLORES TELLO

ALFONSO HERRERA GARCÍA

102 **SI DE CUENTOS SE TRATA... CUÉNTALO**

108 **CASO JUZGADO**

112 **TIEMPO DE LIBROS**

La Constitución
según San Mateo

Ley de Ética
Gubernamental

RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y LA DEMOCRACIA

Una democracia robusta precisa las responsabilidades públicas, ya que se concentra no sólo en las mayorías que preceden a una decisión, sino también en la razonabilidad y transparencia de las políticas resultantes.



ADRIANA VERCELLONE

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Abogada, Magister en Derecho y Argumentación. Profesora en Ética y en Derecho Político en UNC. Investigadora Postdoctoral CONICET (Argentina).



INTRODUCCIÓN

El sentido originario del vocablo “responsabilidad” (del latín *responsum*) remite a la posibilidad de responder por un asunto o compromiso asumido. Con el tiempo, dicho concepto ha pasado a formar parte de nuestro diario vocabulario, pues lo usamos en los más variados sentidos y escenarios, por ejemplo, para referir a alguien que es digno de confianza, para exigir el cumplimiento de una obligación o para señalar un evento que debiera repararse.

Tanto en la filosofía como en el derecho existen numerosos intentos por explicitar principios de imputación que justifiquen estos juicios de valor, sus criterios de atribución y las sanciones que implican. La persistente discusión sobre estas teorías y la multiplicidad de usos del vocablo revela cuán difícil es enun-

ciar un concepto omnicomprendivo sobre la responsabilidad: uno que explique y resuelva la cantidad de problemas que se suscitan en la vida cotidiana.

En contextos políticos, el concepto no es ajeno a dicha controversia. ¿Qué es una gestión pública responsable? ¿las reglas de responsabilidad admiten excepciones en la política? ¿qué conductas son reprochables en el ámbito público? Son interrogantes sobre las que existe diversidad de respuestas y que adoptan un cariz particular en sociedades democráticas. De hecho, la noción de “responsabilidad democrática” es hoy tan recurrida como polifacética.

Considerando la importancia del concepto y la frecuencia con la que es usada, urge indagar en su significado y alcances. Esto permitirá delimitar mejor las exigencias y conductas que toda democracia saludable supone.

Foto: Depositphotos.



La responsabilidad implica un juicio de valor sobre la conducta o actitud de una persona. Decir “X es responsable” significa que existen razones para que X sea elogiado o reprochado por los efectos que su acción ha tenido sobre el mundo o los demás.

En el ámbito público, la responsabilidad imputa conductas desplegadas en el seno de las instituciones. Su uso es de lo más variado, y las normas que lo rigen se hallan dispersas en textos legislativos e, inclusive, implícitas en las prácticas de una comunidad. No obstante, es posible precisar algunos de sus caracteres más salientes.¹

Primero, la *responsabilidad política* supone juicios de valor que recaen sobre agentes que se desempeñan en las instituciones públicas o tienen a su cargo el despliegue de conductas de índole pública. Así, es posible responsabilizar políticamente tanto a quienes ocupan cargos representativos, a funcionarios de rango inferior que ejecutan actividades administrativas o, inclusive, a la ciudadanía cuando tiene oportunidad de guiar el destino de sus instituciones (por ejemplo, mediante un *referéndum*).

Segundo, presupone un vínculo de mando y obediencia y, por ello, funciona de forma inversa a la cadena de delegación que legitima el poder.² Esto significa que la ciudadanía delega la potestad de tomar decisiones en funcionarios políticos, y éstos delegan funciones en sus asesores de gobierno o burócratas de la administración. Luego, los reproches funcionan en el sentido inverso: un servidor público responde ante sus superiores, y los representantes ante la comunidad.

Tercero, el sistema de sanciones que acarrea es bastante particular pues, aunque suelen encontrarse previstas constitucionalmente –como la revocatoria popular o el juicio político–, también existen numerosas herramientas no judicializadas a las que las personas pueden recurrir para reprochar actos de gobierno, como una

protesta, el voto negativo o la mera pérdida de confianza.

Por último, lo verdaderamente destacable de la responsabilidad política son las razones que la justifican, ya que su contenido depende del sistema de gobierno en cuyo seno se expresa. Existen estándares –como la justicia o el bienestar– que se hallan implícitos en el modelo de organización adoptado por una comunidad, y reflejan todo aquello que las personas creen relevante para su identidad política colectiva (como sus objetivos comunes, valores o historia política). En conjunto, estos principios admiten deducir reglas para evaluar la *performance* de los diferentes agentes que actúan dentro de ella.

Esto significa que la responsabilidad política no establece juicios universales, es decir, juicios que debieran regir en cualquier comunidad del mundo (como sucede con las reglas de responsabilidad moral que sí tienen dicha pretensión); tampoco reconoce siempre un precedente escrito (como sucede con la responsabilidad legal). Más bien, la responsabilidad política depende de los principios de cogobierno acordados por una sociedad que organizan sus instituciones públicas. Por ejemplo, algunas comunidades priorizan la verdad y, por ello, responsabilizan a quienes mienten u ocultan secretos políticos; otras valoran la eficiencia por encima de la verdad y la honestidad, reprochando a aquellos representantes que no consiguen beneficios para la economía local; y otras, consideran que la moderación es una virtud nodal, reprendiendo a los servidores públicos que llevan una vida privada ostentosa.

En ocasiones, puede solaparse con otras sanciones aplicables en la función pública –como las penales, civiles y administrativas–; pero la especificidad de la responsabilidad política radica en que reprocha actividades apelando a valores políticos compartidos. Por ello, incluye reclamos que difieren según la institución, el contexto y la forma de gobierno.

» Se exige responsabilidad política apelando a los valores compartidos.

¹ VERCELLONE A. (2019) “Sobre la responsabilidad política”. *Prometeica-Revista de Filosofía y Ciencias* (19), 45-57.

² BOVENS M. (2007) “Analyzing and assessing accountability: a conceptual framework”. *European law journal* 13(4): 447-468.

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN DEMOCRACIA

Sin dudas de que la popularidad de la responsabilidad en el ámbito público proviene de su vínculo con la democracia, ¿quién es responsable por las decisiones institucionales? o ¿qué podemos exigir a funcionarios y a nuestros conciudadanos?, son preguntas con una especial connotación en esta forma de gobierno.

En los hechos, la democracia ha contribuido sustancialmente a mejorar la confianza en las instituciones, por ejemplo, mediante mecanismos de publicidad de información oficial o imponiendo restricciones a la actividad de gobierno. Para percibir mejor este vínculo, a continuación se reconstruyen algunos aportes de la teoría democrática al control y responsabilidad pública. Vale aclarar que, para una mejor comprensión de sus ventajas, se asume un modelo de democracia “robusto”; es decir, uno que reconoce amplias libertades, diseños institucionales y buenas prácticas argumentativas y deliberativas (superador de otros modelos democráticos, meramente formales y mayoritarios).

Resultados vs. procesos

Existe un modelo tradicional de *accountability* centrado en la responsabilidad “retroactiva”; es decir, en señalar a funcionarios y la administración por las consecuencias de sus actividades pasadas. Algunos³ lo vinculan con la democracia mayoritaria, en la que existen contadas instancias de participación colectiva, con una marcada tendencia a evaluar la actividad pública a partir de sus resultados.

En la práctica, se traduce en breves momentos electorales en los que la ciudadanía expresa sus preferencias políticas y efectúa la única actividad de control que tiene a disposición. En dicha instancia, el principal indicio de reproche hacia un funcionario o partido político por parte de la comunidad es perder unas elecciones o, en el peor

de los casos, el juicio político cuando se configuran faltas graves. Esto desdibuja toda posible evaluación según otros parámetros importantes, como las promesas efectuadas en campaña electoral, las razones que justifican una decisión o las relaciones y alianzas llevadas a cabo para el logro de objetivos. Es decir, pasan desapercibidos aspectos de la conducta del funcionario que no se ven reflejados en los resultados políticos concretos, pero que sin duda interesan a la comunidad.

Por el contrario, una idea robusta sobre la democracia justifica procesos de control más estrictos. Cuando pensamos a la autoridad estatal como una extensión o reflejo de la voluntad colectiva, resulta necesario que existan

- » La democracia ha ayudado a mejorar la confianza en las instituciones.

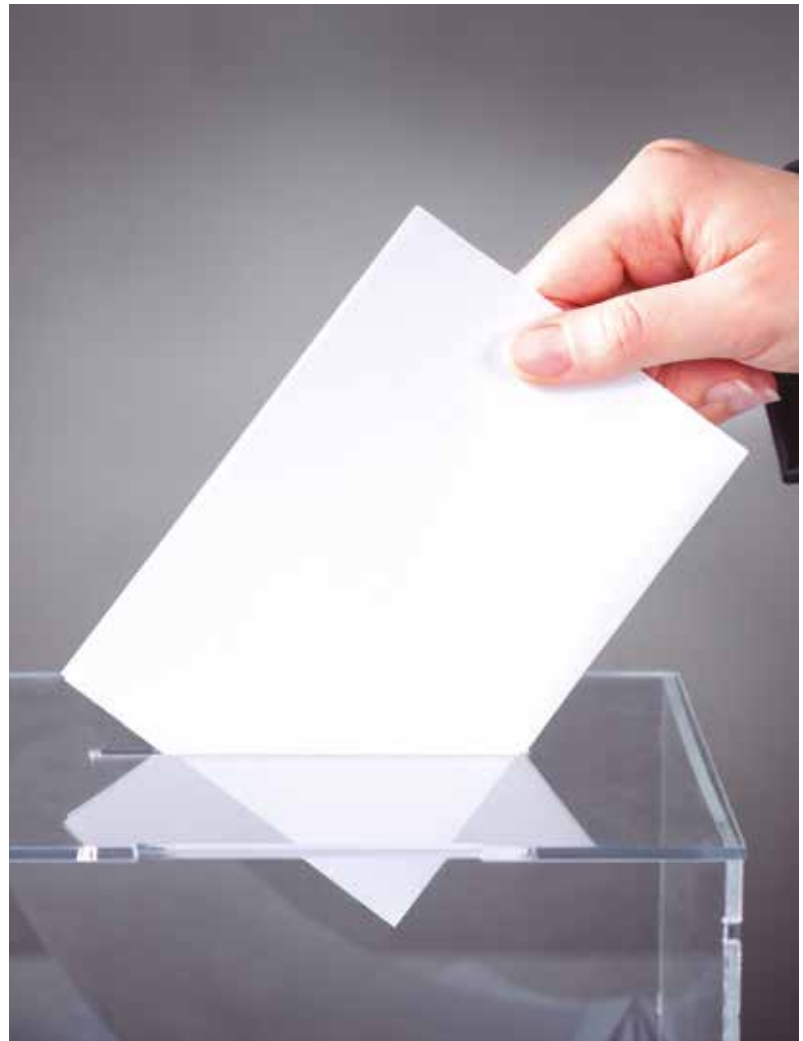


Foto: Depositphotos.

³ PRZEWORSKI, STOKES y MANIN (1999) *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge Univ.



Foto: Depositphotos.

» Los electores requieren tener plena información para sancionar el actuar público.

herramientas para controlar toda su actividad y desempeño, y no su mero resultado. Existe un sinnúmero de conductas que, sin incurrir en delito o causar daño, vulneran valores que son fundamentales para la comunidad: como la injerencia de grupos privados en la definición de políticas públicas, el ocultamiento de información u obstaculizar la participación de la ciudadanía en instancias de disputa. En definitiva, concentrarse en las razones democráticas que justifican la atribución de responsabilidad permite diseñar mecanismos que controlen toda la práctica y procesos deliberativos de la comunidad.

Niveles de responsabilidad democrática

Otro aspecto notable de la responsabilidad democrática se vincula con los agentes y áreas de la administración en los que se concentra. Frente a una concepción meramente jerárquica de la responsabilidad que tiende a reprochar a quienes se encuentran en la cúspide de la pirámide de poder de una

organización⁴, es posible construir una alternativa que distinga agentes y sanciones en función del tipo de conducta que se evalúa. En concreto, los niveles de responsabilidad democrática son tres: de dirección, de desempeño y de procedimientos.⁵

El primero se concentra en las actividades que ejerce el área ejecutiva o jerárquica de las oficinas de gobierno. Es un tipo de control externo y horizontal –de la ciudadanía hacia el funcionario político–, esencial en una comunidad preocupada por la ampliación y apertura de los espacios públicos. De acuerdo con este, es posible responsabilizar políticamente a los jefes o directores de la administración pública por sus decisiones particulares, en función de los límites y potestades previstos para su cargo. Para ello es necesario que los electores tengan plena información de las decisiones y directivas que imparten los funcionarios políticos, así como también de las razones y procesos que le han precedido (esto hace posible evaluar su coincidencia con los fines que

⁴ Suele rastrearse este modelo a Weber: WEBER, M. (1977) *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade; (1993) *Economía y sociedad*, FCE; THOMPSON, D. (1987) *Political ethics and public office*, Harvard Univ.

⁵ ROBERTS, N. (2002) "Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox", *Public Administration Review* 62 (6): 658-669.

la autoridad ha establecido o con los intereses encomendados al asumir el cargo). Así, por ejemplo, la ciudadanía tendría buenas razones para sancionar políticamente a quienes contradicen aquello prometido en campaña, guardan secretos sobre políticas públicas o, inclusive, reprochar el juicio ideológico del funcionario cuando éste contradice notoriamente los principios que están en la base de la organización política de la comunidad.

El modelo de desempeño se centra en los agentes de menor rango, ejecutores de las políticas públicas generales. Es un tipo de control interno y vertical –de los superiores a los inferiores– que es fundamental para el funcionamiento de la organización burocrática y protege el respeto de sus principios internos, como el profesionalismo y la especialización. Permite responsabilizar a los funcionarios de menor rango, en virtud de las potestades que se le conceden legalmente y de lo que prescriben los principios de la organización. En este caso se valora, por ejemplo, si el comportamiento del agente público concuerda con las directivas recibidas por parte de su superior, su poder discrecional o, inclusive, con las expectativas de rendimiento que tiene la comunidad sobre él.

El tercer modelo evalúa los procedimientos de decisión y comportamiento internos de la administración. Es un tipo de control externo que la ciudadanía ejerce sobre la misma institución, para que funcionen según el plan colectivo. Es decir, que sus estructuras y principios persistan según los objetivos previstos al diseñarlas, más allá de los funcionarios que eventualmente se desempeñen en su interior. Si, por ejemplo, la comunidad ha acordado que sus instituciones tengan ciertos procesos internos de deliberación o instancias de queja que protejan los intereses de los afectados por una decisión, entonces luego puede responsabilizar a funcionarios o a un área de la administración (como ente) que funciona de forma poco transparente o con demoras.

Distinguir en tres los niveles de control es útil para diseñar, diferen-

ciadamente, reglamentos disciplinaarios o códigos de responsabilidad que distingan principios de imputación, agentes, conductas y sanciones, según el área u organización sobre el que se pretenda efectuar evaluación. Esto refuerza la preocupación por la transparencia y justificación de las razones que están detrás de las decisiones de los diferentes funcionarios de la administración. Además, el tercer nivel es novedoso si se considera el poco control que existe sobre las prácticas internas de las organizaciones.

CONCLUSIONES

Aunque cualquier sistema de gobierno más o menos ordenado contiene principios que guían la labor política, en los sistemas democráticos existen múltiples acuerdos o momentos en las que las partes voluntariamente asumen deberes (como las elecciones o promesas efectuadas en campaña política).

De hecho, cuando las personas cuentan con múltiples oportunidades para deliberar sobre los principios de orden común, pueden transmitir al ámbito público las razones que creen relevantes para diseñar y ordenar sus instituciones, a la vez que construir colectivamente las normas y criterios de responsabilidad que rijan en la política. Esto no sólo se traduce en mayores y mejores herramientas de rendición de cuentas y control (como códigos de conducta, auditorías, comisiones), sino que también permite a la ciudadanía tener una noción más completa y consciente de los compromisos mínimos que exige la vida en comunidad.

Finalmente, una idea robusta de la democracia –en sentido sustantivo– contribuye a precisar mejor los estándares que justifican los enunciados de responsabilidad en el ámbito público, ya que se concentra no sólo en las mayorías numéricas que preceden a una decisión, sino también en la razonabilidad y transparencia de las políticas públicas resultantes. Asimismo, admite diferenciar criterios y áreas de control, según cargos públicos, labores de desempeño y el contexto. 