

CIGG

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
PARA LA GOBERNANZA GLOBAL

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN CIGG

02

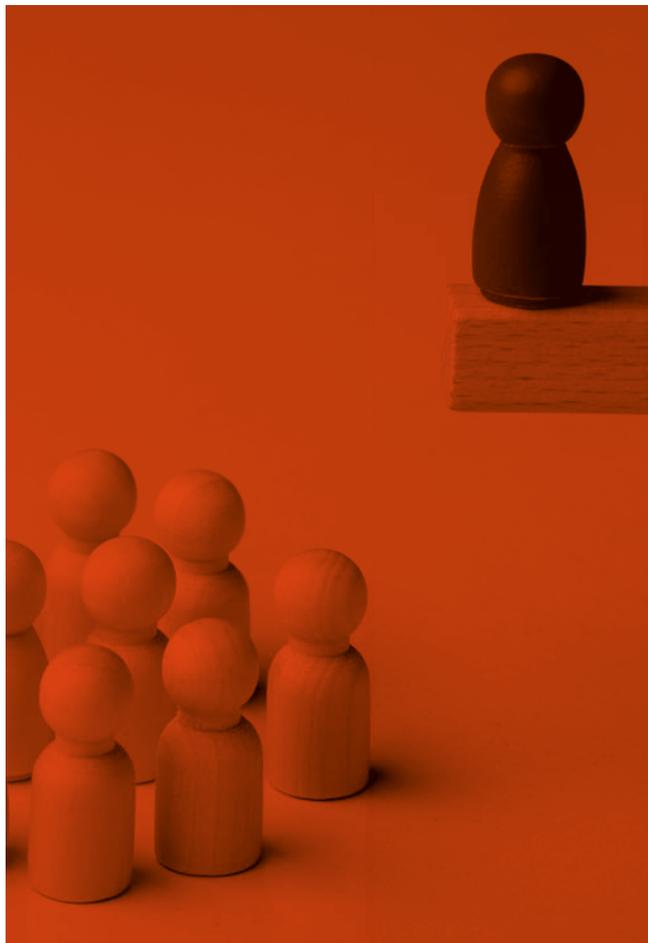
REFERENCIA PARA LA CITA DEL TRABAJO:

JIMÉNEZ VACAS, J.J. (2022). *De la gobernanza, liderazgo y ética pública*. Centro de Investigación para la Gobernanza Global (Universidad de Salamanca), Working Paper N° 2.

José Joaquín Jiménez Vacas

Doctor en Derecho, Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global.
Universidad de Salamanca (USAL)

DE LA GOBERNANZA, LIDERAZGO Y ÉTICA PÚBLICA



«De la fe en la humanización del Verbo,
sacamos la esperanza en nuestra divinización.»

Miguel de Unamuno,

Diario íntimo, esclavitud, s.f. [Cuaderno 3].

Resumen

El último cuarto del siglo XX ha visto discurrir, en el ámbito de las ciencias de la Administración, un movimiento que ha llevado de la burocracia a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. El movimiento contiene un cambio de paradigma intelectual que subyace a las reformas impulsadas hasta mediados de los 70 (burocracia), desde los 70 hasta entrados los 90 (gerencia o *management*) y, desde ahí, hasta la actualidad (buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad). El interés general ahora se comprende desde la multilateralidad y debe ser objeto de diálogo y trabajo conjunto, también desde los valores humanos y desde la ética.

Claves: *Globalización, gobernanza, liderazgo público, ética pública.*

1_. Aproximación

La organización política alumbrada por los Reyes Católicos a finales del Siglo XV prolonga sus principios informadores al reinado de los primeros representantes de la Casa de Austria, continuidad que supuso el elemento decisivo en la tarea «institucionalizadora» de un nuevo de-



safío político: la «monarquía universal», proyecto político aglutinador de los diversos reinos que la formaban y que suponía una reacción frente al particularismo medieval.

J. A. Maravall ha matizado que este «universalismo político-moral», de base cristiana, se irá modulando conforme fuera avanzando el reinado de Carlos I, manifestando la superación de la universalidad plena.^[1] Como señalara el citado autor, con las doctrinas particularistas, en especial con Francisco de Vitoria, la idea de la monarquía dejará de ser un principio constitutivo del universo político para convertirse en un mero principio de organización de los Estados.

El desarrollo del concepto de Estado y posterior surgimiento del Estado-nación pueden, sin duda, analizarse a través de la contribución a la teoría política de los principales pensadores en este ámbito, desde el siglo XVI hasta el siglo XIX y que refleja, en síntesis, el largo camino recorrido desde el surgimiento del Estado de la mano de las monarquías absolutas, hasta los albores del Estado Liberal-constitucional, inspirados en las ideas de pacto social, limitación del poder Real y derechos naturales, de Montesquieu a Rosseau, sobre las que se asientan las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

En este sentido, el surgimiento del Estado se asocia al «contrato social», en el que las personas, frente a un Estado de naturaleza ingobernable descrito por Hobbes con su *homo homini lupus*,^[2] renuncian a sus libertades a cambio de cierto orden y seguridad que solo pueden quedar garantizados por un monarca absoluto que acumula para sí todos los poderes y que obtiene su legitimidad, precisamente, de dicho «pacto social.»

El surgimiento de un Estado «moderno» que trae, en dicho momento, y al menos, el establecimiento de un orden jurídico «único» que se impone con diferente intensidad al conjunto de ciudadanos, si bien se modela y administra a plena voluntad del monarca, deriva, en palabras de Werner Naef, en una suerte de contexto en que el poder del Estado comienza a recoger partículas de soberanía enajenadas, a recuperar fragmentos territoriales perdidos, a dar contenido a la soberanía estatal, a redondear el territorio y a eliminar las potencias intermedias haciendo directo el poder de mando.^[3]

Una vez asentado este primer estadio de Estado «moderno», comienzan a aparecer pretensiones que tratan de limitar el poder absoluto del monarca, representadas –fundamentalmente– en las ideas de Locke, mediante la fragmentación del poder absoluto tanto a través de la participación en la elaboración de las leyes del parlamento como depositario de la soberanía nacional, cuanto mediante el reconocimiento de una serie de derechos naturales (libertad, vida, propiedad privada, etc.) que comienzan a condicionar la actuación del monarca. Estas ideas son las que constituyen el germen del nuevo pacto social que, junto con el principio de separación de poderes, asientan en las revoluciones liberales-burguesas de finales del siglo XVIII.

Sin embargo, estas revoluciones burguesas necesitan de un andamiaje jurídico en el cual quedasen codificados estos principios (pacto social, soberanía nacional, separación de poderes y reconocimiento de los derechos individuales) lo que dará lugar al surgimiento del denominado «Estado constitucional.»

El triunfo de este conjunto de ideas en buena parte de Europa y América durante la primera mitad del siglo XIX, –España, por su parte, resultará un caso singular, caracterizado por su historia de avances y retrocesos en el reconocimiento de dichos principios-^[4] dará lugar al establecimiento del Estado-nación caracterizado por la existencia de un conjunto de personas a las que se impondrá un poder político común, emanado del pacto social y sujeto a normas que asientan sobre un territorio único, inviolable y no enajenable.

Esta noción de Estado se identifica, desde el punto de vista jurídico, con lo que se conoce como Estado constitucional de Derecho, ya que presenta las notas características de separación de poderes, reconocimiento de derechos individuales y establecimiento de un principio de legalidad: la forma en que queda el Estado sujeto a el Derecho responde a la máxima «está prohibido lo que no está permitido», del latín, *quae non sunt permissae prohibita intelliguntur*.

Asimismo, una consecuencia importante de esta época es la consolidación de una Administración Pública que se va profesionalizando de manera paulatina, puesta al servicio de los gobiernos, apreciándose primeras notas de la organización burocrática poco más tarde descrita por Max Weber, centralizada, jerárquicamente organizada e integrada por funcionarios públicos.

La Administración Pública pasará a regularse, entonces, por y desde el Derecho administrativo, caracterizado, en palabras de Hariou, por la presencia de prerrogativas exorbitantes atribuidas como poder jurídico y por el control de su ejercicio por parte de Tribunales judiciales independientes.

Por otro lado, desde punto de vista político, asistimos a la configuración de un mundo caracterizado de «multipolar» en que resultan actores directos los nuevos Estados-nación. La evolución de esta forma de organización política hacia el Estado democrático variará según la nación pero, con carácter general, puede decirse que sufrirá avances y retrocesos durante un camino que va desde el establecimiento de la democracia censitaria y ponderada, hasta el definitivo establecimiento de un sufragio universal a partir de bien entrado el siglo pasado (XX).

Una de las consecuencias más notables derivadas de la finalización de la segunda gran guerra y el establecimiento de la política de bloques en Europa, fue la generalización del conocido como «Estado del bienestar» en la práctica totalidad de la Europa occidental, que tenía por objetivo fundamental garantizar un nivel mínimo de vida para todos los ciudadanos. La implantación del citado modelo vino ciertamente acompañada de una serie de



modificaciones, también jurídicas y de primer orden. En primer lugar, produjo la constitucionalización del Estado del bienestar a través de la fórmula del «Estado social» que incorpora a muchas de las constituciones el reconocimiento –explícito– de una serie de derechos «sociales», alguno de ellos elevado a la categoría de fundamental, amparando la intervención del Estado en la economía, tanto como agente económico de primer orden, cuanto como agente redistribuidor de riqueza a través de sistemas impositivos progresivos.

Los clásicos derechos a la igualdad, la vida o la libertad, se vieron adicionados con los llamados «derechos económicos y sociales» que, como derechos de «segunda generación», fueron reconocidos por primera vez en la Constitución Mexicana de 1917 y, en Europa, en el texto constitucional de la República de Weimar (*Weimarer Republik*), sancionada en 1919.¹⁵¹

Asimismo, se ampara e impulsa el nacimiento de sistemas de previsión social de carácter «universal» y se ponen en marcha esquemas de sanidad universal y educación pública, se refuerzan los mecanismos del «Estado democrático» y se amplían los espacios de participación ciudadana a través de figuras como el referéndum popular o la propia regulación de formas de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Desde el punto de vista del Estado de Derecho, se refuerzan los mecanismos para garantizar la independencia judicial y el funcionamiento de las asambleas parlamentarias y se ponen en marcha, o se retoma, el funcionamiento de los tribunales constitucionales o de garantías. En definitiva, las constituciones sientan principios regulatorios de funcionamiento de amplios sectores de la vida social y económica.

Consecuentemente a la asunción de nuevas funciones por parte del Estado, asume éste –pasa a asumir– un verdadero rol prestacional: se produce un crecimiento exponencial de las Administraciones encargadas de diseñar y ejecutar políticas públicas para la población y, por tanto,

de los ámbitos regulados, total o parcialmente, por el Derecho administrativo. En definitiva, el Estado comienza un camino que va, de ser un prestador directo de servicios y un agente económico de primer orden, a ser garante de los mismos y un agente vigilante en contexto de una dinámica histórica hoy día unida a la explosión de las nuevas tecnologías y la globalización económica, social y política.

La globalización, es una realidad que se proyecta sobre las actividades humanas.

El interés general ahora, se comprende desde la multilateralidad y debe ser objeto de diálogo y trabajo conjunto desde los poderes públicos y agentes sociales. También y en opinión de este autor, desde los valores del humanismo y la ética.

2_. De los fenómenos globales

La Real Academia Española de la Lengua define el término globalización como: (1) tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales, (2) consecuencia de la integración progresiva de las economías nacionales en el marco de la economía internacional, de suerte que su evolución estará en función, cada vez en mayor medida, de los mercados internacionales y menos de las políticas económicas gubernamentales y, en fin, (3) límite de la integración internacional entendido como un creciente número de economías nacionales mutuamente interconectadas a través del intercambio de bienes, servicios y factores de producción.

Pero a la hora de usarse del término, los ámbitos de influencia hacia los que este concepto se extiende y sugiere resultan hoy difícilmente abarcables y dignos de una muy sosegada reflexión.

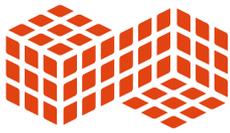
¿Qué es globalización?

«Nosotros, los líderes del grupo de los veinte, nos reunimos en Washington el 15 de noviembre de 2008, en medio de serios retos para la economía mundial y los mercados financieros, decididos a reforzar nuestra cooperación y a trabajar juntos para restaurar el crecimiento global y lograr las reformas necesarias en los sistemas financieros del mundo.»

Así comienza el documento redactado desde el G-20, cuando la quiebra del centenario banco norteamericano Lehman Brothers disparó la nueva gran recesión de 2008.

El G-20, sin apoyo alguno en normas o convenios internacionales, carecía –carece, de hecho– de jurídica legitimidad institucional. Lo integran mandatarios (Jefes de Estado o Gobierno) de 19 países, más la representación institucional de la Unión Europea, por virtud de su propio consenso y de la legitimación que le da la fuerza económica que entre todos ellos reúnen o agregan: aproximadamente el 90% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial y las dos terceras partes de la población del globo.

La globalización es una realidad que se proyecta sobre las actividades humanas. El interés general, ahora se comprende desde la multilateralidad y debe ser objeto de diálogo y trabajo conjunto desde los poderes públicos y agentes sociales. También, y en opinión de este autor, desde los valores del humanismo y la ética.



El G-20 puede considerarse ejemplo real de «globalización.» Pero la globalización se expresa, hoy también, en multitud de otras manifestaciones.¹⁶¹

Desde el punto de vista histórico –aproximación expuesta–, el hecho de un fenómeno general de acción y repercusión «global» ya se había producido en épocas preterritas muy anteriores a la contemporánea. Piénsese, por ejemplo, en las antiguas civilizaciones griega o egipcia, en el Imperio romano o en el español, en el que de los dominios del Monarca Felipe II, el Rey Planeta, se decía no se ponía el sol.

El Tratado de Tordesillas –pongamos por ejemplo como compromiso suscrito en la homónima localidad vallisoletana en 1494 entre los representantes de los Monarcas españoles Isabel y Fernando, reyes de Castilla y de Aragón, por una parte, y los de Juan II de Portugal por la otra, virtud del cual se estableció un reparto de las zonas de navegación y conquista del Océano Atlántico y del Nuevo Mundo en “las Américas” mediante un meridiano situado 370 leguas al oeste de las islas de Cabo Verde y a fin de evitar conflictos de intereses entre la Monarquía Hispánica y el Reino de Portugal, puede apuntarse muy viejo exponente, también, de un fenómeno real de «globalización.»

El fenómeno –en sentido más actual– tiene verdadero germen, sin embargo, como se ha citado, en el fin de la segunda gran guerra, cuando empiezan a surgir organizaciones de carácter internacional o supranacional, que pasan a tomar decisiones, con el efecto de evitar nuevas grandes confrontaciones. La «globalización» irrumpió, en efecto, en el siglo XX, en el ámbito de la guerra. Las dos grandes guerras que asolaron Europa obtuvieron calificativo de «mundiales» y, tras la segunda, se produjo un fenómeno polarizador –y, también, global– alrededor de sendos ejes, americano y soviético. El final de los conflictos globales dio paso, también al surgimiento de los llamados procesos de integración internacional, que tienen su exponente en los Organismos que se crearon entre Estados a partir de entonces.

Las Organizaciones Internacionales se definen sujetos de Derecho internacional, de carácter funcional (no territorial) caracterizados por ser creados mediante tratado y dotados, por éste, de personalidad jurídica para actuar en el tráfico internacional.¹⁷¹

La Organización de Naciones Unidas (O.N.U.), es quizá la que pueda considerarse organización internacional por excelencia, con una verdadera vocación de universalidad: pretende abarcar a todos los Estados del «globo» y tiene por pretensión esencial preservar la paz y la seguridad internacionales, así como restablecer aquellas cuando se hubieran quebrado.

Hoy día, abiertos los periódicos por su primera página, Estados y Regiones pasan a un segundo plano y no se entiende la política mundial, ni la de sus territorios, sin un «marco globalizado» y sin el necesario concurso e intercambio de actores a escala global tales como el G-8, el G-20, la Liga Árabe, la Organización de Naciones Unidas

(ONU) y su Consejo de Seguridad, la Commonwealth, la Unión Europea (UE), sus Instituciones y la Zona Euro, el Consejo de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión de Estados Africanos (UEA), MERCOSUR, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o las llamadas «economías emergentes»: países como Brasil, Rusia, la India y China (los países BRIC) o los llamados «cuatro tigres del oriente»: Tailandia, Taiwán, Corea del Sur y Singapur.

Surgen organismos que regulan un Derecho global y resuelven conflictos, algunos de ellos, incluso, con verdadero poder de coerción sobre los Estados soberanos.

Sujetando, así, con suma curiosidad, entre nuestras manos, el tomo de la esencial obra *The Wealth of Nations* (Adam Smith, 1776), se puede leer que, según el sistema de la libertad natural, el soberano solamente debe atender a tres deberes: 1º, la defensa de la sociedad contra la violencia y la invasión; 2º, el establecimiento de una exacta administración de justicia y 3º, el deber de construir y mantener ciertas obras e instituciones públicas, nunca en interés particular.

Es un hecho patente de nuestros días que este paradigma ha cambiado de forma perceptible: el concepto de territorio y de frontera, en efecto, han cambiado; el concepto de población, también, y se ha reformulado de la mano de los fenómenos migratorios; y el concepto de poder político se ha desbordado en su síntesis y parámetro actual, dado que hoy, puede decirse, existen muchos conceptos de poder.

Esta nueva tesitura, como en anteriores ocasiones, debe ser ordenada, desde la lógica, desde el Derecho y, por supuesto también, desde prisma del humanismo ético.

Se impone un sistema confuso, poco claro, sin pureza ni reglas tajantes del juego, y el término globalización o mundialización vendrá a definir ese proceso complejo de interconexión de los ámbitos político, social y económico a lo largo y ancho del globo.

En otras palabras, una actividad queda mundializada cuando, para su realización, utilizan o ponen en relación cosas, actividades o personas procedentes de todo el planeta y/o dispersas por toda la superficie de la Tierra (Giddens, 1993 y Held, 1997.)¹⁸¹

Sin embargo, el proceso que vivimos de «globalización» o de «mundialización», a diferencia de lo ocurrido en procesos similares a lo largo de la historia, goza de cierta característica especial que lo hace diferente y esta resulta en la posibilidad de que, gracias al desarrollo de las tecnologías, dichas actividades que se realizan globalmente, lo hacen a su vez a un mismo tiempo.

La importancia de la «globalización», desde el punto de vista jurídico, radica por su parte en que ha sido capaz de modificar los fundamentos sobre los que asentaba el Estado-nación y, más aún, ciertos esquemas de los Estados sociales y democráticos de Derecho, contruidos desde la segunda guerra mundial, asignando, o tratando de asignar, nuevos roles al Estado.



En este sentido, estamos asistiendo a una doble fragmentación de la soberanía:

Por un lado, por la integración en Entes supranacionales, de la cual se deriva su cesión directa «hacia arriba», produciéndose lo que algunos autores han llamado «internacionalización del Derecho administrativo» o, en palabras de E. Schmidt-Aßmann, «relaciones administrativas internacionalizadas» a su vez, en formas de cooperación bilateral, formas organizativas regionales, formas organizativas de alcance mundial y redes «informales» de autoridades.⁽⁹⁾

Y, por otro, por procesos de descentralización política que han dado lugar a que aparezcan como titulares de la soberanía entes territoriales de ámbito inferior al Estado, que legislan sobre asuntos sobre los que se les ha dotado de competencia.

La cuestión ha obligado, desde el punto de vista del Derecho, a que se incluyan principios de actuación relativos a una necesidad de coordinación y/o lealtad institucional «cooperativa» entre las distintas Administraciones. Pero mientras que la descentralización política puede justificarse por un acercamiento de las instancias de un mismo Estado, hacia la ciudadanía, la integración de éste en organizaciones supranacionales deriva en cierto dé-

Son muchos los que han estudiado una o varias carreras, tienen algún doctorado, maestría o curso superior de especialización, o han superado difíciles procesos selectivos; pero los profesionales más valiosos de una Institución, sea pública o privada, son siempre y por definición, los que transmiten confianza e ilusión. Los que desprenden valores.

ficit democrático, ya que la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones por parte de dichas organizaciones resulta realmente limitada en la práctica y medida de que, muchas veces, en efecto, las decisiones se adoptan con base en negociaciones intergubernamentales sobre aspectos que difícilmente se incluyen en los debates públicos nacionales.

El nuevo orden socio-económico, global, y las novedades suscitadas en la relación entre Estado y sociedad exigen definir, claramente, el papel que ha de corresponder a las instituciones y a sus representantes, sobre las premisas de consecución de la eficiencia del Estado y de su nuevo papel o rol «moderador.»

Esta nueva tesitura, como en anteriores ocasiones, en definitiva, debe ser ordenada y organizada a través de un sistema nuevo y eficaz, en perspectiva final no desligada del humanismo, la sostenibilidad y la ética.

El Estado tradicional, en efecto, ha demostrado no hallarse capacitado para asimilar los nuevos hechos. Cabe sólo reflexionar, entonces, ¿cómo administrar y gobernar en el panorama de globalización?; hallándose la respuesta en el concepto, hoy también difuso, de la «gobernanza.»⁽¹⁰⁾

3_. De la gobernanza, liderazgo y ética pública

La «gobernanza» (*governance*), o gobierno relacional, tal y como hoy se entiende, puede definirse –clara y sucintamente– como expone J. Prats i Catalá,⁽¹¹⁾ como una fórmula de gobierno característica de sociedades complejas en la que la calidad de la «interacción» entre administraciones, y entre éstas y los actores sociales (*stakeholders*), fundamenta la legitimidad de la actuación pública.

Para ello, busca un punto de encuentro entre la garantía del Derecho, la eficiencia de la economía, la satisfacción de las demandas de los ciudadanos respecto a la política y el respeto de los valores de la ética pública.⁽¹²⁾

De esta forma, el Buen gobierno y la Buena administración se conciben como el puntal de reforma administrativa que, en una permanente comunicación con los ciudadanos, adopta el entendimiento y el consenso como «metodología» para encontrar soluciones que permiten la sostenibilidad.⁽¹³⁾

El último cuarto del siglo XX ha visto discurrir, así, en el ámbito de las ciencias de la administración, un movimiento que ha llevado de la administración a la gerencia y de la gerencia (*management*) a la gobernanza (*governance*). El movimiento contiene un cambio del «paradigma intelectual», que subyace a las reformas impulsadas hasta mediados de los años 70 del pasado Siglo (administración y/o burocracia); desde mediados de los setenta hasta entrados los años 90 (gerencia o *management*) y, desde ahí, hasta la actualidad (buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad).⁽¹⁴⁾

El paradigma de la «gobernanza» se formula en este sentido, a mediados de los años noventa del siglo XX, tras el debilitamiento del paradigma previo o de la «nueva gestión pública», para resolver los problemas de colaboración inter-agencias a partir del consenso creciente relativo a que la eficacia y la legitimidad del poder público se fundamenta en la calidad de la interacción entre actores, públicos y privados, adaptándose la metáfora de las «redes» como forma de explicar dicha colaboración.⁽¹⁵⁾

La gobernanza y la ética guardarán, por su parte, y como destaca P. García Mexía, una conexión íntima hasta el punto de que no puede «abordarse, a fondo, un programa de gobierno, sin tratar cuestiones relativas al uso legítimo, y su correlato, el abuso de poder.»⁽¹⁶⁾ Las reglas de Buen Gobierno (*Good Governance*) no pueden permanecer ajenas a las de la ética y los valores y por lo tanto, tal y



como describe Carbajo Vasco,⁽¹⁷⁾ hacia problemas corporativos y sociales del denominado *corporate and financial malpractice*, como lo son el fraude fiscal, el blanqueo de capitales, el soborno y otras actividades delictivas en tanto que parte negativa de la interacción de los actores públicos y sociales (*stakeholders*).

Siguiendo el método histórico, observamos que aquellos que consiguieron que la economía española, cuyo PIB/habitante sólo se multiplicara por tres entre 1820 y 1959, lo hiciera en un 7,5 entre 1959 y 2008, liquidando la antigua economía «castiza», vestigio de una tardía revolución industrial, e implementando cambios sustanciales, fueron por ejemplo, promotores del Plan de Estabilización Económica, en 1959, y del aperturismo a Europa, del Pacto de la Moncloa y la superación del sistema fiscal de 1845, del ingreso en 1985 en la Comunidad Económica Europea (hoy, Unión Europea -U.E.-), de la costosa mejora de competitividad en nuestros sectores, logrando cumplir las duras exigencias del Tratado de Maastricht de 1992, con el inicio de la incorporación de nuestra divisa (la Peseta) al Sistema Monetario Europeo (SME) integrándose España, posteriormente, en la Eurozona.

Igual que entonces, hoy resulta preciso promover algunas reformas «culturales» y de «valores.»⁽¹⁸⁾ Para ello, se ha convenido centrar miradas en la conversión del Estado tal y como hoy se entiende, en la organización eficaz, controlada y sostenible en el tiempo que resultaría deseable.

En efecto y por definición, una organización es un conjunto estructural único. Así, por ejemplo, si decidimos crear dos empresas semejantes en cuanto a recursos, estructura, tipo de empleados, proceso productivo, etc., y las estudiamos al cabo de cierto tiempo, nos sorprenderemos observando que ambas se diferencian –muy notoriamente– en su forma de afrontar problemas, servicios a sus clientes, políticas de personal etc. ¿Explicación?: la «cultura organizacional» adquirida por cada una de aquellas a lo largo de su andadura.

Cultura de organización es, por consecuencia, el conjunto de valores compartidos por sus miembros, resultando ser algo intangible e invisible que define la personalidad de una organización y que se manifiesta en la serie de elementos que reflejan esos «valores» de la misma.

Desde tal punto de vista, cabe decir, el Estado ha estado centrado mucho tiempo en sí mismo, en sus necesidades y desarrollo, en la perfección de sus procedimientos y en el incremento de sus recursos y, por su parte, el ciudadano ha desempeñado más papel de sufrido administrado, que activo de cliente demandante de servicios públicos de calidad.

En dicho sentido resulta necesario un progreso, «cultural» y de «valores», operado hacia una apertura relacional del Estado hacia sus ciudadanos.

Es necesario el cambio de cultura organizativo-pública cabiendo afirmar en esta línea que cuando el sistema institucional de una sociedad se vuelve incapaz de adaptarse a los nuevos retos y formas económicas, sociales

o políticas, pierde eficacia y, por lo tanto, credibilidad. Si utilizásemos terminología militar, diríamos que hoy nos encontramos en un entorno VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous*), que exige de nuevas formas de dirección y liderazgo.

Se impone una Era de interdependencias complejas donde resulta difícil anticipar qué nos deparará el futuro y entender el significado de cambios que desafían nuestra experiencia previa, a partir de un entorno altamente exigente, globalizado y eminentemente tecnológico, sujeto, además, a incidencias de impacto como lo ha sido la crisis originada por el COVID-19.

¿Cuál es el aderezo directivo, y personal, que cambia entonces el plato?: de nuevo, los valores adquiridos. El cariño y humildad puestos en el trabajo bien hecho, la empatía, asertividad, la habilidad social e imagen que se proyecta y el orgullo sólido de pertenencia a la institución a la que se sirve.

Desde la perspectiva del humanismo, la cultura de valores implica –inicialmente– un sentido de la totalidad, una visión global de la vida y, al mismo tiempo, una capacidad de síntesis y de selección frente al exceso de información (en muchos casos manipulada) y frente al conocimiento o saber especializado. Una persona cultivada es, así, la que se ve impulsada a leer, a aprender permanentemente, a superarse, a objetivar los problemas trascendiéndolos, a perfeccionarse, a reflexionar antes de la toma de decisiones, a razonar, a interesarse permanentemente por las cuestiones de la vida y del mundo, penetrando en ellas y formando criterio propio y opinión personal.

Una persona cultivada en valores, como señalara F. Díez Moreno en sus cartas sobre Humanismo y Política, no deja que su interés por las ideas y por las personas muera antes que él.⁽¹⁹⁾

Este cultivo implica, a su vez, el perfeccionamiento integral de la personalidad, la búsqueda de la verdad y el estímulo de las fuerzas creativas. Incita a la búsqueda de los valores más elevados y al esfuerzo personal, así como, en fin, a un dedicado sacrificio para adquirirlos y/o mantenerlos.

Son muchos los que han estudiado una o varias carreras, tienen algún doctorado, maestría o curso superior de especialización, o han superado difíciles procesos selectivos; pero los profesionales más valiosos de una Institución, sea pública o privada, son siempre y por definición, los que transmiten confianza e ilusión. Los que desprenden valores.⁽²⁰⁾

Se dice que las Instituciones no son edificios, procedimientos o expedientes, sino las personas que las encarnan. Se dice también, con frecuencia, que las crisis comienzan con un desmoronamiento de los valores sociales y humanos. Dicho desmoronamiento deja de hacerlas sostenibles.

Así ha ocurrido, en otras ocasiones, durante la caída de los diferentes imperios, tanto el romano, cuanto el otomano o el chino.



En un momento donde las crisis de valores parecen una constante social, la buena administración resultará del arte del bien hacer, que pasa por comprender, primero, que las Instituciones propias del poder constituido se componen de personas con valores que las dirigen y sustentan y, segundo, que el Derecho de la administración ya no debe limitarse a ser mera regulación de las prerrogativas públicas, sino llegar a conformar también verdadero estatuto del gobernante y administrador. Un código ético, de conducta, deontológico, desde el más puro sentido de servicio con objetividad al interés general.

El fenómeno de la corrupción, en perspectiva general y contrapuesta a los de ética, moral e integridad, queda definido, por su parte, y comúnmente, como la vulneración del orden establecido y su utilización en beneficio propio, obediendo su presencia a causas que pueden resultar de un carácter general –crisis de valores–; causas políticas o pérdida de fe en el Estado y en el poder político, ausencia de confianza en los valores legales y sociales que lo legitiman y, en fin, causas económicas, como el espíritu de competencia desmesurado y de enriquecimiento sin límite auspiciado por lo que Jacques Maritain denominaba «ilusión del éxito inmediato.»^[21]

A tales causas, cabe añadir las de carácter social pues, como sugiere el también pensador francés Alain Renaut (1998), el culto al consumo fomenta, inevitablemente, la «atomización social.»

La corrupción comporta, en depurada concepción, fenómenos de abuso de poder y falta de probidad en la toma de decisiones, suponiendo grave peligro para un deseable Estado social y democrático, cohesionado y solidario. El humanismo, político, económico y social, se enfrenta a este estado de cosas y promueve la perso-

nalización o «encarnación» de la cultura, la creación de un clima de ejemplaridad en que las personas a cargo de la sociedad y del gobierno den ejemplo de comportamiento y valores, reconociendo –como instrumentos básicos de su transmisión– a la familia, la escuela, las instituciones culturales de la sociedad civil y la propia acción personal.

La moral, como la ética, es conquista cotidiana siempre presente. Pero lo logrado puede evaporarse en cuestión de segundos. Una conducta no ajustada, echa por tierra toda una vida ejemplar.^[22] La «integridad» es más camino (siempre *in via*), que objetivo: exige, por tanto, continuidad y una constancia en la persecución de esa finalidad. Pero, sobre todo, requiere de adoptar hábitos que marquen un carácter de costumbre.

En época clásica se decía que gobernante (político) era el hombre de la *polis*, hombre o mujer de la ciudad. Sus virtudes eran las cardinales de la fe cristiana: prudencia, humildad, justicia y equidad, fortaleza y buen juicio.^[23] Administrar requería del dominio en la hábil técnica de la comunicación, en su modelo y sentido aristotélico: manejo del *ethos* (la credibilidad), del *pathos* (la empatía emocional y racional) y del *logos* (la lógica).

Liderazgo como autoridad, revestida necesariamente de sabiduría y experiencia, son valores humanos para las personas que administran y gobiernan, en el mejor sentido de espíritu de servicio, vocación profesional y perfeccionamiento permanente, eficacia (en el mejor sentido de trabajo bien hecho) y responsabilidad. Valores éstos, que bien podrían considerarse piedra angular sobre la que asentar la vida –profesional, pública y privada–. Palancas, sin duda, del Buen Gobierno, en una sociedad y para una economía globalizada.



Notas

- [1] MARAVALL, J. A. Carlos V y el pensamiento político del Renacimiento, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (1999), págs. 50 – 52
- [2] La frase original resulta atribuida a Tito Macio Plauto (254 a. C. - 184 a. C.), en su obra *Asinaria*, donde el texto exacto dice: *Lupus est homo homini, non homo, quom qualis sit non novit*.
- [3] NAEF, W. La idea del Estado en la Edad moderna. Ediciones Nueva Época. Madrid (1946)
- [4] SÁNCHEZ AGESTA definiría la historia del constitucionalismo español como “una fiebre devoradora de Constituciones”, basada en la presencia de dos fuerzas hegemónicas, liberales y conservadoras, que tratan de imponer sus ideas a través de esos textos constitucionales.
- [5] JIMÉNEZ VACAS, J.J. El Principio de Buen Gobierno (I) Asociación de antiguos alumnos del Centro de Estudios Financieros ACEF.- (2014) Revista digital - <https://acef.cef.es/principio-buen-gobiernoI.html>
- [6] JIMÉNEZ VACAS, J. J. Globalización y Derechos Humanos, en la obra colectiva: Los Derechos Humanos en el Siglo XXI, en la conmemoración del 70 aniversario de la Declaración. Edición Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España (RALJE). Coordinación: SÁNCHEZ DE LA TORRE, A. y PINTO FONTANILLO, J. A., en Tomo II: Derechos Humanos desde la perspectiva global, humanista y cultural (2020) pág. 142
- [7] JIMÉNEZ VACAS, J.J. El Principio de Buen Gobierno (II). La globalización y los procesos de integración. ACEF.- (2014). Revista Digital.- <https://acef.cef.es/principio-buen-gobiernoII.html>
- [8] Cit. por ESTÉVEZ ARAUJO, J. A. Horizontes de la filosofía del derecho. Homenaje a Luis García San Miguel. Tomo 1, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, (2002) págs. 311 a 320
- [9] SCHMIDT-ABMANN, E. La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas. Revista de Administración Pública (RAP.), núm. 171 (2006)
- [10] JIMÉNEZ VACAS, J.J. El Principio de Buen Gobierno (II). La globalización y los procesos de integración. ACEF, 2014. <https://acef.cef.es/principio-buen-gobiernoII.html>
- [11] PRATS I CATALÁ, J. De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de nuestro tiempo. INAP. Madrid (2005) págs. 13 – 16 y págs. 129 – 133
- [12] FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. El control de las Administraciones públicas y la lucha contra la corrupción. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado. Civitas (2011) pág. 418 – 419
- [13] RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor. Navarra (2006) págs. 9 – 21 y 177 – 180
- [14] JIMÉNEZ VACAS, J.J. El Principio de Buen Gobierno (IV). De la transparencia a la e-transparencia. ACEF.- (2014) Revista digital - <https://acef.cef.es/transparencia-etransparencia.html>
- [15] CERRILLO I MARTÍNEZ, A. La gobernanza hoy, 10 textos de referencia (en introducción), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid (2005), págs. 11 - 23
- [16] GARCÍA MEXÍA, P. Ética y gobernanza: Estado y sociedad ante el abuso de poder. Tirant lo Blanch, Valencia (2008) págs. 11 - 81
- [17] CARBAJO VASCO, D. La protección de los intereses financieros de las Administraciones Públicas. NUE núm. 253 (2006) págs. 85 – 87
- [18] CAMPOS ACUÑA, M^a C. y otros en Obra colectiva Guía práctica de *Compliance* en el Sector Público (2020). Cit. en JIMÉNEZ VACAS, J. J., Capítulo 2, «*Compliance*» como instrumento al servicio de la integridad y la Ética Pública, pág. 71
- [19] DÍEZ MORENO, F. 104 cartas sobre Humanismo y Política (77^a Carta: Humanismo social y cultura, 2) FTM, Fundación Tomás Moro (2016)
- [20] JIMÉNEZ VACAS, J.J. El Principio de Buen Gobierno (III) Buena Administración y valores. ACEF.- (2014) Revista digital - <https://acef.cef.es/principio-buen-gobiernoIII.html>
- [21] CAMPOS ACUÑA, M^a C. y otros, en la Obra colectiva Guía práctica de *Compliance* en el Sector Público (2020). Cit. en JIMÉNEZ VACAS, J. J. Capítulo 2: «*Compliance*» como instrumento al servicio de la integridad y la Ética Pública. pág. 63.
- [22] JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016). Integridad y transparencia, imperativos de la buena gobernanza.
- [23] JIMÉNEZ VACAS, J.J. El Principio de Buen Gobierno (III) Buena Administración y valores. ACEF.- (2014) Revista digital - <https://acef.cef.es/principio-buen-gobiernoIII.html>