Ética y administración pública

Pedro G. Zorrilla Martínez

Al procurar una permanente adecuación de la administración pública a la actualidad, y al propio tiempo se evitan prepotencias, rigideces, lentitud en las respuestas y falta de preparación y vocación en los funcionarios, todo esto para hacerla instrumento más ágil de un Estado reformado y moderno, es absolutamente indispensable que se reinserte de manera firme y patente la ética en la organización y operación de la administración pública.

Los principios éticos, incorporados a las normas jurídicas para que éstas aseguren en favor de esos valores, el orden, la igualdad y la seguridad jurídicas, serían por supuesto reglas de cumplimiento obligatorio para la administración y los servidores públicos.

La alta e insustituible tarea del derecho es la de traer del mundo de la ética, de los derechos humanos individuales y sociales, y valores claramente aceptados por una sociedad específica en un

tiempo determinado; así, el propio derecho portaría esos principios, y los de justicia, para llevarlos a la convivencia cotidiana, que así será más respetuosa, armónica y estimulante.

Una parte relevante de la vida social se genera y anima por la presencia y la acción de la administración pública, o en un Estado compuesto como México, de las administraciones públicas federal y de las entidades federativas, así como de las municipales.

Si dichas administraciones definen su conducta según los valores éticos y los propiamente jurídicos —seguridad, igualdad y orden— que contiene el derecho, sin ninguna duda su actitud hacia los ciudadanos será mucho más valiosa y eficiente, al igual que su operación administrativa.

La Constitución Española de 1978 expresamente dispone que la administración pública se sujetará a la ley y

al derecho. Si bien es cierto que la ley es la manifestación privilegiada de éste, no es ella su única fuente, porque otras son las sentencias judiciales, por ejemplo, o los reglamentos administrativos, que también obligan a la administración a su obediencia.

Ahora bien, por lo que respecta al Estado de derecho, en él se da una indispensable relación del derecho con la ética; no se concebiría este Estado sin una importante dosis de principios y valores que, con ventaja para la libertad y la justicia, limiten al poder y le impongan el compromiso de relacionarse con los ciudadanos de manera conforme con dichos principios.

Conviene recordar que el Estado de derecho nació de la coincidencia de una evolución histórica con la de las ideas políticas, resultante del enfrentamiento del liberalismo con el poder absoluto; dicho liberalismo fue producto de la confluencia de los largos y perseverantes afanes libertarios de los hombres en la historia, y por lo mismo se trató de un pensamiento cabal y bien dotado de vertientes culturales, sociales, éticas, políticas y económicas; no era pues lo que hoy es usual entender como neoliberalismo.

Una vez triunfante el liberalismo, se esmeró en sujetar al poder en beneficio de las libertades y así se generaron los mecanismos apropiados del Estado de

derecho; destacadamente, un catálogo de derechos humanos individuales cuyo disfrute no podría ser impedido por el poder; -más tarde aparecerían los derechos sociales-; la división del poder para su ejercicio, con el mismo propósito de salvaguarda de derechos y libertades y para que unos actúen como frenos y contrapesos de los otros; el acotamiento del poder, es decir, el establecimiento de límites o valladares, con la misma finalidad de protección de las libertades; y la constitución de un poder judicial independiente, con facultades para juzgar actos de cualesquiera autoridad, inclusive la propia, para confrontarlos con las normas y evitar actos de autoridad inconstitucionales o ilegales.

Años después, ya a principios del siglo XX, vinieron las libertades que podrían llamarse concretas o reales, que también conforman el Estado de derecho actual, y que significan un concepto positivo de libertad; es decir, que frente a dichos derechos el Estado no sólo no debe abstenerse, sino está obligado a intervenir para crear las condiciones materiales necesarias para que puedan ser efectivamente disfrutados en la realidad; este es el caso, por ejemplo, del derecho a la educación en México, y asimismo del derecho a la salud; si el Estado no preparara maestros en las normales públicas, si no construyera escuelas y si no editara los llamados libros de texto gratuitos, muy pocos niños mexicanos tendrían acceso real a la

educación. De otra parte, si no se organizaran campañas de vacunación y no hubiese hospitales públicos, la proliferación de enfermedades sería rápidamente una muy grave realidad.

Pero volvamos al surgimiento del Estado de derecho y al triunfo del liberalismo, que abrió la entrada de este pensamiento a la historia.

Este ingreso se produjo al propio tiempo que se inventaban las máquinas textiles, las de vapor, y otras, y que se establecían grandes fábricas, antes inexistentes; asimismo, se incrementó tanto la producción como el comercio, se crearon las letras de cambio y los pagarés, y una verdadera vorágine económica hizo que se descuidaran cada vez más los aspectos éticos y sociales del liberalismo, en beneficio casi exclusivo de los económicos; es decir, el liberalismo se hizo economicista.

Una de las consecuencias más negativas de esta transformación fue la explotación en las factorías, verdaderamente atroz, de los trabajadores, hombres, mujeres y niños, problema del que el liberalismo economicista no asumió la responsabilidad; dejó hacer y dejó pasar, y el abuso se manifestó en largas horas de trabajo, bajísimos sueldos e impresionantes medios de sumisión.

Es claro que el estado de cosas descrito tenía que provocar efectos; las inquietudes sociales generadas por la sujeción de los trabajadores crecieron cada vez más, hasta que afloraron en las revoluciones sociales en Europa, a mediados del siglo XIX, lo que reinstaló en la historia las preocupaciones por el desenvolvimiento social. Frente a esta experiencia resulta difícilmente admisible que en el tiempo actual se vuelvan a plantear las tesis neoliberales.

Pero el desempleo, la pobreza creciente y la marginación de muchos hombres, están llevando sin embargo hoy a una reconsideración de esta situación en la mayor parte de los países, que ya diseñan políticas de desarrollo social para suavizar las aristas más hirientes del llamado neoliberalismo. Esto significa que afirman su pertenencia al Estado de derecho los derechos sociales y las libertades concretas; ciertamente evitándose un Estado omnipresente, que incurriera otra vez en los riesgos que conlleva el estatismo.

Para no caer en esta contingencia debe acostumbrarse la sociedad a que el Estado no puede atender todos los requerimientos de los grupos sociales, y que tiene que haber prioridades y límites. Debe recordarse que el Estado se hipertrofió y asimismo la administración pública, también por razón de que cada grupo de la sociedad, habiendo tomado

conciencia de su pluralidad, requirió del Estado, la satisfacción de sus particulares necesidades; la administración fue multiplicándose hasta la desmesura, para intentar resolver estas peticiones, sin medida, y no obstante que muchas de entre ellas eran contradictorias; así, las exigencias de comerciantes e industriales frecuentemente lo son, y asimismo las de los exportadores frente a las de los importadores. Además, se elevó enormemente el gasto público, generándose inflación, y desde luego contratándose una demasiado grande deuda pública.

La tesis del presente ensayo es que en México deben plantearse y respetarse a fondo los derechos sociales; ha de conciliarse la sujeción de la administración pública al derecho con la eficacia y fortalecerse la democracia en todos los órdenes -no sólo electoral-, porque debe ir en paralelo con el Estado de derecho.

Asimismo, deberán evitarse las formas más comunes en que los gobiernos eluden la obediencia del derecho. Estas son las atribuciones discrecionales exageradas, las facultades reglamentarias exorbitantes y la pretensión de denominar políticos a actos de autoridad que son administrativos, con el sólo propósito de incumplir la ley y sustraerse de la acción del poder judicial.

Los juzgadores deben estar preparados para enjuiciar actos de autoridad que hayan pasado por encima de la ley por las vías mencionadas; salvo los de comunicación entre los poderes y el ejercicio de la política exterior de un gobierno, todas las demás acciones son administrativas, y pueden y deben ser apreciadas por el poder judicial, el que también ha de oponerse al ejercicio de facultades reglamentarias que vayan más allá de la ley reglamentada y a la indebida denominación, referida antes, de actos administrativos, como políticos.

La causa última para explicar y justificar esta actitud judicial frente a la desobediencia de las leyes y para condenar la discrecionalidad excesiva, las facultades reglamentarias exorbitantes y la calificación de actos políticos a los que no lo son, es una razón ética para cuidar de los posibles abusos que ello significaría para los ciudadanos y sus derechos y libertades.

Pensemos ahora en un sistema jurídico que incorpore principios y valores, que dote de orden y seguridad a los mismos, pero que no sea ampliamente obedecido. Este derecho, sin acatamiento, sin cumplimiento efectivo, no puede por ello traer a la vida social real los valores que porta, y por lo tanto su incumplimiento los arriesga aun cuando, además, son aceptados generalizadamente por la sociedad; es decir, que sin la eficacia

del derecho no hay vigencia de los lineamientos éticos y de los valores sociales.

Prácticamente en todos los países del mundo, de unos años para acá, se ha dado en hablar de la urgencia de una llamada reforma del Estado, de la que debería formar parte necesariamente una transformación administrativa. Ante la rigidez, lentitud y la creciente complejidad, incomunicación y abuso de la administración pública, ante su pesadez y el descontrol respecto de sí misma, y finalmente para mejorar la relación del Estado con los ciudadanos, hubo que plantear la reforma mencionada antes.

Vino el convencimiento de que la administración pública para el desarrollo no se logra sino con vitalidad institucional, estabilidad económica, política y social, seguridad jurídica, y justicia digna, pronta y expedita; y con un profundo respeto por la Constitución, las leyes, y los derechos humanos.

Por lo demás, habría que dotar de nueva flexibilidad y rapidez en sus reacciones a la administración pública, y de sencillez y exclusión de prepotencia a los funcionarios y servidores públicos. También se vio como indispensable una creciente apertura de la administración pública, y una democracia, tanto representativa como participativa y autogestionaria, frente al poder.

Aquí es que fuertes conveniencias de grandes potencias y de organismos internacionales, empleando todos los recursos a su alcance, vieron la ocasión de reinstalar el liberalismo economicista en la realidad actual, en beneficio, obviamente, de ellas mismas y no de los otros estados, y menos de los países en desarrollo.

Hay que tener la sospecha de que la aparición y moda de las ONG -organizaciones no gubernamentales- y de la designación políticas públicas, no son ajenas a esos grandes intereses de los países más ricos y de algunos organismos multinacionales, porque quizás se estaría pretendiendo, o dejando entender, que las organizaciones, que no se llaman civiles o privadas, sino precisamente no gubernamentales, tendrían la capacidad de emprender tareas propias del gobierno, sin serlo; por esto se calificaron negativamente, es decir, como no gubernamentales. Por su parte, las políticas de gobierno recibirían la denominación de públicas, para atribuir su ejecución precisamente a organizaciones no gubernamentales y no al gobierno.

La política que aquí nos importa es en última instancia una cuya finalidad exclusiva es la preservación de la nación —en nuestro caso mexicana— en el tiempo por venir. Este es el fin propio de esa política, que por lo mismo es condición

existencial de la nación, y no puede ser llevada al cabo por nadie que no sea el Estado.

Nótese que una política industrial, una religiosa, o familiar, por ejemplo, son políticas instrumentales, porque se busca con ellas, respectivamente, obtener un buen producto de la industria, asegurar la permanencia y crecimiento en el número de fieles de una iglesia, y garantizar la armonía y unidad familiar; es decir, no son requisitos de existencia, como si lo es una política nacional.

Esta última tiene siempre dos manifestaciones: una hacia adentro, que se advierte entre otras formas en la resolución de los conflictos por vía del poder judicial o del poder político, según proceda, y pacíficamente; por la vigencia del Estado de derecho; por una ordenada vida de partidos políticos, con reglas claras y comúnmente aceptadas para las contiendas, y por un desarrollo económico y social que permanentemente mantenga viva la convicción de la viabilidad de la nación en el tiempo futuro.

La vertiente de la política nacional que ve hacia afuera, está constituida por las diversas políticas de relaciones exteriores, desde la diplomacia tradicional y los intercambios culturales y la defensa de la integridad e identidad nacionales frente a decisiones ajenas al país, hasta

la celebración de tratados económicos, negociaciones financieras y créditos internacionales, entre otras muchas más.

La trascendencia que tienen la ética y el derecho lleva a criticar duramente que se de una casi total exclusión de estas materias en la docencia de la administración pública y de la ciencia política; desde luego es muy importante que recientemente la Secretaría de Educación Pública haya anunciado que se restablece una asignatura en cada uno de los tres años de secundaria, que se denominará formación cívica y ética, pero el planteamiento de los grandes temas propios de ella se debe continuar, profundizar y perfeccionarse en el ciclo preparatorio y en la educación profesional.

Ya se ha dicho que las normas jurídicas pueden y deben ser portadoras de valores, mismos que general y mayormente se expresan en la Constitución, para que el sistema jurídico completo se ajuste a esas normas de nivel superior.

Ahora bien, el derecho administrativo es el que llega con sus normas específicas frecuentemente y más cerca de los ciudadanos, y transmite por medio de ellas los principios y valores constitucionales. Así una administración pública que no entienda claramente qué sentido tienen el derecho constitucional y el administrativo y que, por lo mismo,

no se sujete a ellos, está actuando de manera peligrosa para los ciudadanos y sus libertades, para la justicia y desarrollo, y para el bienestar.

Muchos efectos constitucionales se dan sólo por conducto de la administración, operando con fundamento en el derecho administrativo, cuya enseñanza, por lo mismo, es imprescindible en las facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública y en los centros e institutos que se ocupan de los mismos temas.

Ahora bien, los anteriores argumentos y otros que podrían traerse a colación, dejan demostrado que una actitud ética de la administración es la única que significa respeto a los ciudadanos, a los grupos que estos integran y a sus organizaciones.

Asimismo y además, sin ética, la democracia no lo es propiamente, porque en ella no habría equidad ni distribución adecuada de bienes materiales y espirituales; por lo mismo, no puede haber desarrollo sin ética, porque en todo caso sería un simple crecimiento, seguramente en beneficio de muy pocos y en detrimento de los más; no se daría una repartición equitativa de la riqueza. En suma, no puede haber un justo ejercicio de gobierno sin principios éticos, ni respeto de las libertades, sin cumplimiento de los derechos humanos, individuales y sociales; normas legales desprovistas de ética no pueden constituir un Estado de derecho, ni

recoger los valores sociales y llevarlos a conformar la vida de la comunidad.

Finalmente, y al lado de este indispensable cuidado de la ética pública y del Estado de derecho, el Estado debe permanentemente evitar las causas, que históricamente han sido más frecuentes, de inestabilidad política y social.

Entre otras, éstas serían el permitir las luchas políticas sin reglas claras ni aceptadas por las partes; la manipulación de la Constitución y del orden jurídico y las prácticas políticas opuestas, precisamente al orden constitucional; la pretensión de un gobierno, sobre todo en etapas iniciales del desarrollo, de satisfacer demandas sociales sin límites ni prioridades, emitiendo moneda injustificadamente o haciendo crecer las deudas interna y externa fuera de toda proporción, todo esto con las consecuencias negativas bien conocidas. Tanto el financiamiento del gasto público y la contratación de adeudos por encima de las posibilidades de pago, son actitudes que claramente han generado en muchos países quebrantos a la estabilidad, tanto política como social.

Para terminar, también ha sido factor de inestabilidad la integración improvisada, sin cuidado y ética, de la administración pública, con personas con nula vocación, capacidades, aptitudes y en ocasiones sin honradez. El control que debe tener la administración sobre sí misma se pierde, la corrupción se extiende, los

principios éticos se olvidan y el derecho se hace a un lado.

Es seguro que a la par de lecciones de ética en las escuelas de administración pública, se pueden diseñar unos muy buenos programas de difusión pública generalizada, de comunicación social,

que hagan ver a los ciudadanos y a los funcionarios la importancia de respetar el Estado de derecho, explicando una vez más lo que éste es, y adoptando en forma firme, convencida y permanente los principios de la ética que son indispensables a la vida social.