

Revista de Administración Pública

Responsabilidad en la función pública. Responsabilidad conceptual: la ética

Ricardo Campos Álvarez Tostado*

No hay ética sin libertad, o sea, la capacidad de opción, de valoración y de decisión; porque existen, de un modo u otro, alternativas y posibilidades abiertas, porque la realidad ética, en suma, es obra del esfuerzo, la lucha, del empeño y la acción constantes y voluntariamente asumidos. Nunca quizá como en la ética kantiana, la libertad moral se expresa como absoluta autonomía de la voluntad, la cual se cifra precisamente en su pureza, y su pureza en su vacío o su ruptura con la realidad, la razón ética, extrema y consolida el tajante dualismo entre Naturaleza y Moralidad, y, consecuentemente, entre deseo y deber, entre felicidad y racionalidad. Desde luego, también para Jean Paul Sartre, la libertad es el fundamento de la condición ética del hombre y su autenticidad moral.

Según Sartre, al existencialismo, le son de sobra conocidas las críticas a esa pretensión suya de fundar una auténtica vida ética sobre los supuestos de la total gratuidad y más aún, de la esencial soledad. No hay ética sin libertad, pero tampoco hay comunicación sin comunidad. “Si no se cree en nada, si nada tiene sentido y si no podemos afirmar ningún valor, todo es posible y nada tiene importancia. No hay nada en pro y nada en contra; el asesino no tiene razón ni deja de tenerla. Se pueden atizar los hornos crematorios tanto como se puede uno dedicar al cuidado de los leprosos”.¹ Y al no existir ningún horizonte trascendente se piensa, además, que no hay tampoco metas o ideales que motiven o muevan la fuerza de superación humana.² Las morales son sin duda expresiones particulares de la moralidad universal o esencial. Sin formas concretas en las que plasman unos valores, unas normas y unos ideales éticos

* Doctor en Administración Pública. Profesor y Asociado del INAP.

¹ Sartre, Jean Paul, “Introducción”, *L’homme révolté*, Oeuvres, Vol. II, Essais, Gallimard, París 1965.

² Sobreviene, en términos de Nietzsche, “el nihilismo” del “último hombre” y se hace cada vez más lejana y “romántica” la esperanza de una trans-valoración afirmativa y creadora de nuevos valores y la correlativa “superación” del hombre, como quiera que ésta sea concebida.

determinados, históricamente definidos; se hallan siempre circunscritas a aquello que, en un tiempo y en una situación, los seres humanos conciben como “bueno” y “malo”.

La propia estructura compleja del mundo moral, sus conflictos entre lo real y lo ideal, lo interno y lo externo, lo racional y lo irracional, expresan en el fondo la oposición originaria y fundamental, o mejor dicho, la permanente tensión, entre la libertad y la necesidad. Tienen, en suma, la forma de ser del hombre y a su condición ética.

El hombre tiene que estar configurado de alguna manera específica para producir moral, para regir responsablemente su vida. La condición humana es la última explicación de la condición ética. La moral puede cambiar y el hombre puede dar contenidos distintos a lo que considera “bueno” o “malo”, “mejor” o “peor”, “valioso” o “no valioso”. Lo que varía y es una nota permanente de la naturaleza humana es su necesidad de distinguir y valorar ética y responsablemente. La eticidad es lo universal y constitutivo de las diferentes morales, sean cuales sean.³ El hombre es capaz, ciertamente, de crear un reino cualitativo de valores que es irreducible a las diferencias de orden puramente físico o biológico. Nuestro destino es vivir dentro de una escala de bondad-maldad, teniendo necesariamente que valorar la vida en términos de “bien” y “mal”. La no indiferencia es la esencia de la eticidad (Quizás en un marco maniqueo, pero es así) y la responsabilidad. Es la propia fuerza moral evolutiva o cambiante la que exige la transformación concreta de las morales: la vida moral, precisamente en cuanto vida, promueve su renovación. Pareciera, en efecto, como si la propia moralidad llevara en sí una permanente necesidad de autocrítica y autosuperación, por la cual las morales y los valores que ayer pudieron parecer genuinos, hoy se descubren con una significación diferente y a veces contraria.

Son ciertamente frágiles las fronteras que separan la teoría de la praxis en ética y responsabilidad. Desde luego, éstas, en sentido estricto son la reflexión filosófica sobre la moralidad en general. Tienen, como se sabe, valor fundamentalmente teórico, cognoscitivo, descriptivo y no práctico o normativo. Su objetivo propio es el esclarecimiento de los problemas y los hechos de la realidad moral, en uno o en todos sus aspectos reunidos, y no busca la instauración de una moral determinada.⁴

Desde sus orígenes en la filosofía griega, se extendió constantemente para proporcionar la clave, el criterio, la fórmula universal y necesaria para la valoración moral; ha buscado aquello que permitiría establecer, a nivel filosófico (racional y objetivamente fundado) algo así como “los principios éticos, las categorías de valor, o bien, la pauta de validez

³ González, J., *Ética y libertad*, Fondo de Cultura Económica, México 1997.

⁴ *Ibidem*, p. 27.

universal, racionalmente justificada que instaure una moral verdadera”. Estas filosofías morales (la socrático-platónica, la aristotélica, tomista, la estoica, la spinoziana, la Kantiana, la axiológica y hasta la existencialista y la analítica) han trascendido de un modo u otro su propio campo teórico y han orientado la realidad moral.

La responsabilidad y la ética, ciertamente, son la razón que funda la esperanza. Es necesario vencer esa otra dicotomía entre un saber carente de esperanza, importante para promover el movimiento de la vida humana, y una existencia práctica que discurre a ciegas o que basa sus afanes, sino en la pura arbitrariedad, en meros fantasmas y falsas ilusiones; en concepciones e ideologías carentes de sustrato objetivo.⁵ La crítica de la ética sólo se supera con una ética crítica, no es posible simplemente echar marcha atrás desdeñando la conciencia crítica y la veracidad. Ante éstas no caben actitudes “reversionistas”, nuevamente ilusas y regresivas, que intentan mantener sin más la existencia de un mundo “bueno”, “noble” y “valioso”. El saber moral y la praxis moral no se agotan en el ámbito de la pura racionalidad. Es cierto que tratándose de la realidad moral, no puede desconocerse, desde luego, que la razón es esencial: no hay moralidad sin racionalidad. Ha de admitirse, con Kant, que moralidad es una dimensión de la razón. La reflexión ética, en suma, ha de ser en todo momento consciente de que el reino de la moralidad, la ética resulta inconcebible sin el humanismo. No hay manera de separar la misión ética y la humanística.⁶

Para Sócrates “el bien es sabiduría” (y “el mal es ignorancia”). El examen de sí mismo y de los otros produce un genuino cambio en el modo de ser porque se trata de una acción continua e íntegra, y no de un acto aislado y eventual de reflexión. El tránsito entre el “ser” (ontología) y el “deber ser” (ética) hace posible, entonces, en la medida misma en que, como es obvio, del ser que se trata es exclusivamente el del hombre: pues es evidente que toda realidad que no sea la humana es, en sí, indiferente y axiológicamente neutral. El reino del valor es privativo de lo humano, pero de la virtud también.

De las organizaciones intergubernamentales, probablemente sea la Organización de los Estados Americanos (OEA) la que haya hecho una contribución más efectiva a la lucha contra la corrupción en estos últimos años. En 1992, el Comité Jurídico Interamericano a iniciativa de uno de sus miembros, el Dr. Jorge Reinaldo Vanossi, incluyó el tema “Primera aproximación al enfoque jurídico de la corrupción en las Américas”.⁷ Por su parte, la Asamblea General, mediante la resolución 1294 (XXIV –O/94). Instruyó al Consejo Permanente de la OEA para que estableciera un Grupo

⁵ *Ibidem*, p. 31.

⁶ “Ética y humanismo”, *Memoria del Instituto Nacional de Nutrición*, Salvador Zubirán, México 1989.

⁷ “Ética y administración pública”, *op. cit.*, p. 70.

de Trabajo con el fin de estudiar el tema de la probidad y ética cívica.⁸ También dentro de la OEA, además de la importante labor realizada por el grupo de trabajo sobre este tema, han tenido injerencia en el tema del combate de la corrupción, el Secretario General de la Organización quien ha participado activamente en la elaboración de propuestas relativas a la lucha contra la corrupción, y el Comité Jurídico, institucional, internacional y de la sociedad civil. Su implementación ha sido confiada a la Secretaría General a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, bajo la supervisión del Consejo Permanente.

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, el ex-Presidente de Venezuela, el doctor Rafael Caldera, propuso la celebración de un tratado internacional entre los Estados del hemisferio para combatir la corrupción (Que diríamos al día de hoy de ese país). Esta iniciativa fue acogida por la Cumbre de las Américas, la que dentro del punto 5 del Plan de Acción dispuso que los Gobiernos, “Desarrollarán en la OEA, con la debida consideración de los tratados y las leyes nacionales pertinentes, un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores público y privado que incluya la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción, a través de la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o de nuevos arreglos dentro de los marcos existentes para la cooperación internacional”.

El Consejo Permanente, al recibir el proyecto de Convención presentado por el Gobierno de Venezuela, lo transmitió al Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica, que había sido constituido en virtud de la resolución 1294 (XXXIV-0/94) de la Asamblea General de la OEA. En el transcurso de las discusiones dentro del Grupo de Trabajo quedó de manifiesto que para poder avanzar en la redacción de un proyecto de convención era necesario contar con un anteproyecto único que sirviera de base a las negociaciones de la convención.

Esas consideraciones fueron transmitidas, a través del Consejo Permanente, a la Asamblea General, la que, mediante la resolución 1346 (XXV- 0/95) decidió en su párrafo 5 “Encomendar al Presidente del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica que preparase un proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, con el apoyo de la Secretaría General y con base en la propuesta presentada por el Gobierno de Venezuela, teniendo en cuenta las observaciones que hayan formulado los gobiernos”. La citada resolución 1346 (XXV- 0/95) en su párrafo 6 dispuso que el Comité Jurídico Interamericano, en su período de sesiones de agosto de ese año, formulase observaciones al anteproyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, que de conformidad con el párrafo anterior de la referida resolución, había preparado el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica.

⁸ CJI/SO.11/doc. 2/92.

Al respecto Max Weber afirmaba que el sistema legal era uno de los factores responsables para el surgimiento del capitalismo⁹ y en un sistema en el cual proliferan las leyes, también lo hacen los requisitos, el establecimiento de todo tipo de trámites y amplios espacios para la discrecionalidad de los funcionarios, con lo cual, se crea el mayor caldo de cultivo imaginable para prácticas corruptas.

Hablar de ética del servicio público o del trabajo de los empleados públicos en la perspectiva, no es hoy solamente una moda, sino que supone hacer referencia a uno de los pilares de las reformas administrativas que están en marcha en todo el mundo. Hoy la ética y la responsabilidad de las actuaciones del poder público y de sus agentes sean éstos políticos o empleados públicos ocupa un lugar predominante en el debate social. A la luz de este debate y, en especial, de su reflejo en los medios de comunicación vemos surgir serias dudas sobre la solidez moral de nuestra vida pública. Estas dudas son percibidas por los empleados públicos como un ataque indiscriminado e injusto contra el trabajo y la dedicación de todos aquellos que tienen como tarea servir a la sociedad. Y ello es, además, un importante factor de desmotivación de los servidores públicos, que ven cómo a menudo su trabajo no sólo es insuficientemente valorado, sino que sobre él se arrojan, desde distintos ámbitos, sombras de duda respecto a la honestidad y honradez, lo que ha generado una inseguridad en los puestos públicos y su inmovilización administrativa.

En la sociedad parece haberse encendido la conciencia de que es necesario regenerar la democracia. Y, para ello, nada mejor que mirar a los principios que deberían inspirarla en todo momento. Dado que la responsabilidad y la ética es, o debe ser, una condición intrínseca a la democracia, el número de actuaciones contrarias que se producen en estos tiempos nos invita a buscar fórmulas para colocar la exigencia ética en el lugar que debe ocupar. Pero para ello hay que articular sistemas educativos que formen en los valores de la libertad y de la democracia en un ambiente de humanización de la realidad, en todos los ámbitos de la sociedad.

Las consecuencias de lo señalado, han surgido de un largo período de escándalos, que han alcanzado a los más altos estamentos del poder, con la consiguiente merma de legitimidad para muchos de ellos.

Por otro lado, y considerando el proceso de crisis del Estado de Bienestar, el cual nos ha anclado, de forma más o menos consciente, durante un buen número de años, han contribuido a agravar esta situación, además, se ha evidenciado que el campo de la discrecionalidad ha crecido desproporcionadamente, al tiempo que los Estados, agobiados por la necesidad de obtener logros y eficacia se alejaban de la sujeción

⁹ Weber, Max, *Ética Protestante*, La red de Jonás, 1979, p. 122.

a determinadas normas de actuación, hoy por hoy sobrerregulados con leyes y reglamentos persecutorios.

Asimismo, es preciso señalar que la mayoría de los servidores públicos realizan sus tareas correctamente y se guían por criterios éticos. El problema surge de la necesidad de reaccionar, desde el aparato público contra quienes se apartan de estos, vulnerando el compromiso de defensa de los intereses generales en el que todos estamos implicados y, además, hacen llegar a la sociedad una percepción que pone en duda la honestidad de quienes la sirven. La corrupción, como se sabe, es un fenómeno que está ocurriendo a nivel mundial, aunque en distintos grados y manifestaciones, según como haya sido su penetración y desarrollo dentro de cada momento y circunstancia. La corrupción no está presente exclusivamente en el sector público, sino también en el privado y abarca todos los sectores sociales: el político-partidista, el sindical, el empresarial, el profesional y gremial, etc. En el caso del poder Público se da en sus diversos niveles y ramas; local, municipal, estatal, federal; judicial, legislativo y ejecutivo. Además, es de antiquísima fecha y está en las propias debilidades de la naturaleza humana, como problema grave de conducta cuando el funcionario, público o privado o ambos, no administra lo ajeno debidamente y, en contrario, lo pone al servicio suyo o de terceras personas, individuales o colectivas, familiares, amigos o afines políticos. La corrupción se localiza y focaliza en cada uno de los actos que se cometen al contravenir la norma o la buena costumbre establecida, en detrimento del ente colectivo, sea público o privado, o ambos dos juntos.

Los actos de distinta naturaleza que ocurren contra el Patrimonio Público afectan al propio sistema político en su dimensión integral: considerando la economía en general, el crecimiento, el desarrollo y las inversiones; la educación y la cultura, en cuanto a los valores que se fomentan y practican; la estabilidad de las instituciones, la seguridad y la defensa nacional; la legitimidad del propio régimen democrático; la sociedad, con sus comunidades, los sectores civil y militar, público y privado, laico y religioso; la familia como núcleo matriz de la sociedad, la escuela y el individuo como persona humana, en su propia dimensión y proyección.

Importa destacar lo que expresa Carpio en su obra *14 Lecciones para Políticos Honestos* "...el fin de toda asociación es, en consecuencia, el bien personal de cada uno de los asociados. Tal bien, no obstante, al ser precisamente común a todos, se hace necesariamente distinto del bien particular de cada uno, y pasa a ser bien del todo, esto es: un bien no sólo distinto del particular de cada uno, sino superior en tanto que es el bien común".¹⁰

¹⁰ Marrebo Carpio, Jesús, *14 lecciones para políticos honestos*, Panapo, Venezuela 1997, p. 99.

Podemos señalar que, así como la creación de los organismos ad hoc para luchar contra la corrupción representa la instrumentación de una política pública para enfrentar ese flagelo, de igual modo los Códigos o Normas afines, como instrumentos inherentes al quehacer público, se proponen con su normativa vincular e involucrar la actuación de los funcionarios públicos, desde el punto de vista de los deberes y derechos inherentes al Servidor Público, con sus sanciones y estímulos, premios o compensaciones, según sea el comportamiento obtenido en el ejercicio de la función encomendada, incluso, suponiéndola juramentada.

En el Estado, la sociedad civil, sus estamentos políticos y administrativos para la realización de los fines últimos, deben sujetarse a principios de responsabilidad y valores éticos que guíen su diario quehacer. Principios o valores universales que son aplicables a cualquier grupo humano del planeta. Sobre estos valores trascendentales nos ocuparemos específicamente de:

1. La probidad.
2. La responsabilidad, y
3. La transparencia.

Por probidad entendemos, de acuerdo al contenido del Diccionario de la Lengua Española “la rectitud, la integridad y la honradez en el obrar”.¹¹

La responsabilidad, definida por el Diccionario Enciclopédico Ilustrado es: “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa o daño o de otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa, asunto o negocio determinado”, En este sentido, es responsable el individuo que a causa de la ejecución de un hecho debe responder de él, así que “la responsabilidad es el deber que incumbe al individuo de dar cuenta del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias”.¹²

Respecto a la transparencia, un importante documento de Inglaterra señala: “los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público”, por lo que también, implica la “aireación” de las actuaciones de los funcionarios públicos. La corrupción aparece cuando el funcionario público, amparado en la falta de transparencia de sus actuaciones, hace ingresar a su

¹¹ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición XXI. Madrid, España 1992.

¹² Cuello, Colón, *Derecho Penal*, Tomo I, Parte General, Editorial Bosch-Barcelona. Comité sobre las Normas de Conducta para la Vida Pública (Informe Nolan). Edición del Ministerio de Administración Pública y del Instituto Nacional de Administración Pública, Octubre, Inglaterra 1996.

patrimonio bienes públicos o de particulares para su propio provecho, o de terceros, por cumplir u omitir sus obligaciones (accountability).

Muchos y de variada estirpe son los problemas que en general, con las obvias y honrosas excepciones que dan en algunas partes, confrontan los organismos administrativos, relacionados íntimamente con la ética y responsabilidad de sus funcionarios:¹³

- Falta de capacitación del personal, antes y después de entrar a la Administración Pública. No se requiere preparación previa, por lo que son necesarios, cursos, talleres o seminarios. Lentitud en los procedimientos. Exceso de trabas y de pasos administrativos.
- Falta de estímulos. Sueldos bajos. Ascensos demorados.
- Solapamiento o duplicidad de funciones. Hace más onerosos los costos de la Administración.
- Planta física inadecuada. Oficinas estrechas, mal estructuradas y alejadas de la vista del público.
- Equipos obsoletos.
- Uso excesivo de los teléfonos y móviles. Muchas horas-hombre perdidas en conversaciones telefónicas.
- Horarios cabalgados. Funcionarios con otros trabajos particulares, coincidiendo con labores públicas.
- Elusión de responsabilidades. Escasa capacidad de resolución. No sólo para no asumir las consecuencias del trabajo, sino para no tener que trabajar.
- Falta de coordinación e información entre distintas dependencias de un mismo servicio y entre diferentes servicios.
- Escasez de manuales de procedimientos y obsolescencia de los pocos que existen.
- Poca o ninguna autoestima.
- Débil formación ciudadana. Fallas de formación en el núcleo familiar y en la escuela.
- Desorden administrativo. Carencia de planes generales y programas específicos que abarquen todo el sistema.
- Carencia de controles. No hay supervisión ni evaluación permanente en los servicios.
- Exceso de personal y mala distribución del existente.
- Inflexibilidad estructural. Estructuras muy jerarquizadas que impiden la autonomía de gestión.
- Limitada capacidad reguladora del Estado.
- Proliferación de entes del Estado.
- Fallas en los mecanismos de coordinación.
- Falta de capacidad gerencial.
- Lentitud y resistencia a la adopción de cambios.

¹³ "Ética y Administración Pública", *op. cit.*, p. 156.

Todos estos problemas, de una u otra manera, son factores que inciden necesariamente en la pérdida de los valores éticos y la propia responsabilidad en el surgimiento o, en todo caso, aumento de la corrupción en los entes públicos.

Además de los principios o valores mencionados anteriormente, existen otros que se entrecruzan y complementan en un solo marco de acción y, por lo tanto, son no menos importantes, aplicables a la Administración Pública y, en general, a toda la vida social del país. Vamos a referirnos en seguida a algunos de ellos.

La imparcialidad. Si existen derechos que no son comunes a todos.

La eficiencia.

La disposición a la respuesta oportuna

Finalmente, la corrupción hoy en día es una enfermedad social globalizada e interdependiente, que varía en su intensidad y ámbito de acción que se ha intensificado ante la creciente presencia de las empresas transnacionales, que compiten de manera voraz por obtener un espacio dentro de su propia dinámica. El nivel internacional ganado por la corrupción se ha sustentado en la existencia notoria de la impunidad y en la relativa ausencia de sanciones ejemplificantes.

Responsabilidad y valores

En efecto, los valores democráticos son, como señala Denhart, elementos configurados del “*ethos*” de la Administración pública, entendiendo por ética pública esa señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el servicio público, de forma más gratificante.¹⁴

En la reducción de las normas y controles aumenta las oportunidades de cometer errores y realizar actos improcedentes, pero su exceso puede bloquear la Administración, pues los funcionarios reaccionarán evitando los riesgos y se sumara la iniciativa por los objetivos de las tres “E”, economía, eficiencia y eficacia, continúan siendo importantes. Pero algunos países están dando claramente mayor prioridad a una cuarta “E”, la ética.¹⁵

El llamado “déficit de confianza” se ha venido alimentado por “escándalos”, de todos tipos en el personal público. Así pues, la corrupción, con sus características propias que son el uso indebido del cargo, la función o los recursos públicos con fines privados (materiales o de otro tipo), así como si el comportamiento ilícito que es un acto ilegal individual la reacción

¹⁴ Vid, *La ética en el servicio público*, OCDE, Madrid 1997, p. 12.

¹⁵ *Ibidem*, p. 25.

es menos problemática que cuando se inscribe en la zona borrosa de los comportamientos “no éticos” o “improcedentes”. El primer caso puede calificarse como una aberración y, habitualmente, tramitarse a través del sistema judicial. Sin embargo, cuando se trata de una conducta improcedente (tal vez una simple falta de juicio) no están tan claras las reacciones disponibles:

“La mayoría de los casos... responden a actos penales como acusaciones de abuso de poder, injusticia y prácticas habituales de bordear la legalidad en algunas instituciones políticas y administrativas.”¹⁶

Ethos: El conjunto de ideales que definen una cultura global del servicio público;

Valores: Los principios o normas individuales que guían el juicio sobre lo que es bueno y correcto;

Responsabilidad y Ética: Las reglas que plasman los ideales característicos o *ethos* en la práctica cotidiana, y

Responsabilidad y Conducta: Los actos y comportamientos externos de los funcionarios:

“Los administradores públicos están aún luchando por configurar la responsabilidad y la ética de su profesión, no porque sea nueva, sino por que la naturaleza de esta profesión y su papel en la administración han cambiado profundamente con el tiempo.”¹⁷

Pudiéndose afirmar que: “La integridad de los políticos y funcionarios es un ingrediente esencial de la sociedad democrática.”¹⁸

“La ética puede ser puramente instrumental, puede ser sólo un medio para un fin, pero un medio necesario. La ética de gobierno es una condición *sine qua non* para una buena política pública. En este sentido, es más importante que cualquier política concreta, porque todas dependen de ella.”¹⁹

“Cuando falla la ética, cuando los ciudadanos así lo creen fundamentalmente, no es de extrañar que las discusiones sobre el tema desplacen a los tópicos políticos. La ética pone a salvo la democracia, dejando libre el terreno para el debate sobre el fondo de la política pública, de ahí su importancia. Éste es el sentido en el que la ética es más importante que cualquier otra cuestión específica.”²⁰

¹⁶ OCDE 2012.- LFSP-SFP-PGR.- México.

¹⁷ OCDE 2012 P34.

¹⁸ Denhart, K., *The Ethics of Public Service*, Greenwood Press, USA, 1988.

¹⁹ Thompson, Dennis, *Paradoxes of Government Ethics*, P.A.R., 1992, pp. 254-259

²⁰ *Ibidem*.

Parece que nos encaminamos hacia una “crisis moral”, más que una crisis de confianza en la autoridad política, aunque es también una crisis de confianza en la representatividad y legitimidad de los sistemas democráticos, con graves repercusiones para el servicio público y que se refleja en la pérdida de respeto hacia las instituciones y en la falta de modelos éticos y judiciales con la ausencia de una responsabilidad pública.

En otros aspectos, todos los gobiernos de la OCDE se enfrentarán a presiones similares de reducción del gasto público, lo que ha dado lugar a una gama de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades del sector público, por lo que se está pidiendo a los funcionarios la realización de la misma cantidad de trabajo, empleando menos recursos, ya que “Las reestructuraciones producen inseguridad, en la medida en que los empleados consideran que peligra su puesto de trabajo.”²¹

Hacer que la Administración se oriente al “cliente” ha sido uno de los pilares de la reforma de la gestión pública en muchos países. Esto implica que los funcionarios, al mismo tiempo que han de arreglarse con menos recursos, se enfrentan a presiones crecientes derivadas de las exigencias de unos servicios de mejor calidad por parte de los ciudadanos. El concepto de “lealtad al Ministro” o a la Administración como principio rector de la acción administrativa está siendo cuestionado al solicitar también a los funcionarios que obedezcan a otro jefe, “el ciudadano”. La reestructuración del sector público puede haber influido también en el estado global y en la gestión de la responsabilidad, la ética y la conducta, pues ha supuesto cambios en la situación de muchas organizaciones del sector público por su conversión en empresas o, incluso, su privatización.²² No es inevitable que los empleados que trabajan en las nuevas formas organizativas del sector público quedan fuera de la ética y las normas del servicio público, pero el establecimiento de declaraciones categóricas y reglamentaciones detalladas de actuación parecería contradictorio con la autonomía de gestión característica de este tipo de entidades. Las Secretarías de Estado disfrutaban hoy de una autonomía relativamente mayor, pues definen sus propias normas y formas de operar, lo que ha suscitado la cuestión del debilitamiento de la “socialización profesional es decir, la inculcación de los valores del servicio público”, reforzado por el aumento de la contratación de personas procedentes del sector privado, con frecuencia para puestos de gestión o de liderazgo, que puede conducir a la desaparición del *ethos* o la cultura tradicional global del servicio público. Asimismo, con el fin de mantener un cierto *ethos* global de servicio público y evitar la potencial fragmentación, se ha tratado también de establecer directrices o valores elaboradas por entidades centrales que sean aplicables al conjunto del

²¹ “La ética en el servicio público”, *op. cit.*, p. 37.

²² *Ibidem*, p. 47.

servicio público a partir de las cuales cada uno de los organismos defina sus propios códigos de conducta específicos, agregando que el corolario a la autonomía de gestión es la disminución de las reglamentaciones en detalle.

“En algunos casos, esto supone que el código de conducta, tanto para los procedimientos internos como para los actos discrecionales de los funcionarios y sus relaciones con los clientes y usuarios, deberá basarse en mayor medida en la discrecionalidad y en las normas que determinan lo correcto y lo incorrecto.”²³

Las reformas de la gestión pública han aumentado los contactos entre los sectores público y privado. Los funcionarios participan de forma creciente en actividades comerciales, lo que en algunos casos puede crear áreas de riesgo, tales como la gestión contractual de compras (licitación) y la de los procesos de privatización. Los funcionarios pueden también verse obligados a competir con el sector privado o asociarse con éste para la prestación de servicios. El contacto más directo con el dinero público (junto con la reducción de los controles) puede dar lugar a mayores tentaciones de corrupción y fraude o el aumento de los conflictos potenciales de intereses, además la búsqueda de la eficiencia en la prestación de servicios ha obligado a algunos agentes públicos a una verdadera competencia con los privados, y la imitación de su forma de operar. ¿Deberían igualarse las reglas del juego, ya sea liberalizando el sector público o aplicando las restricciones de éste a los contratos públicos con lo privado? Son asuntos que los países tendrán que analizar a medida que avancen por la senda del modelo de gestión. Se debe considerar actualmente que la figura del funcionario anónimo se está convirtiendo en un vestigio del pasado, asimismo la mayor visibilidad de la actuación de los funcionarios se extiende también a sus errores y comportamientos indebidos, por lo que podría afirmarse que el aparente aumento de estos últimos es más bien una manifestación de la mayor transparencia y control, al quedar ahora abierto al juicio del público y de los medios de comunicación lo que antes permanecía oculto en el secreto de la burocracia.²⁴ Para que el contexto político mundial funcione con eficacia, debe existir confianza entre los funcionarios públicos y sus interlocutores nacionales y foráneos. Retomando temas, la infraestructura ética puede considerarse integrada con tres funciones: control, orientación y gestión. El control puede lograrse mediante los tres componentes siguientes: un marco legal que permita la investigación y acusación independientes; mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinio públicos. Del mismo modo, la orientación puede conseguirse a través de otros tres componentes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos; código de conducta que determinen los valores y normas, y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación. La gestión puede

²³ *Ibidem*, p. 53.

²⁴ *Idem*.

lograrse mediante dos elementos: unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura o mediante un organismo especial con competencias en materia de responsabilidad y ética. Toda iniciativa emprendida en el sector público está llamada a fracasar a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. Este compromiso suele expresarse mediante declaraciones, demostrarse mediante el ejemplo y fundamentarse mediante la asignación de los correspondientes recursos, emisión de leyes, reglamentos y códigos.

Los cargos democráticamente electos desempeñan dos papeles esenciales en la promoción de la ética y la responsabilidad 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 presten de forma equitativa. En segundo lugar, en su calidad de legisladores tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectivas sus exigencias. La expresión más tangible del compromiso político es la asignación de recursos. Construir una infraestructura ética requiere tanto autoridad como dinero y el marco legal que es el conjunto de normas legales y reglamentarias que establecen las normas de comportamiento de los funcionarios e imponen estos límites mediante sistemas de investigación y acusación. Dado que inviste de eficacia jurídica a la infraestructura ética, opera como una función de control. Los principales elementos del marco legal de la infraestructura ética son el establecimiento de límites al comportamiento de los funcionarios y su aplicación efectiva mediante sanciones, así como el escrutinio y la iniciativa públicos mediante la mejora de la transparencia en las actividades de gobierno.

En los Estados Unidos, la Ley de Ética en la Administración de 1978 estableció un sistema público global de transparencia financiera para las tres ramas del gobierno federal, mientras que la Ley de Reforma Ética de 1989 reforzó las restricciones postempleo, prohibió pedir o aceptar regalos, impuso determinadas limitaciones a los ingresos procedentes de fuentes externas al empleo y prohibió la percepción de honorarios extra labor. El mero establecimiento de límites para el comportamiento y la amenaza de sanciones resultan ineficaces si los poderes públicos no los hacen cumplir, pues tal amenaza sólo adquiere carácter eficaz en la medida en que sea suficiente, aplicada y respetada.

En el caso de que si un ciudadano pueda acreditar la existencia de un acto administrativo indebido, la legislación constitucional o administrativa le ofrece medios de reparación, si bien de carácter generalmente correctivo y no punitivo. No obstante, hacer depender en exceso la infraestructura ética y responsable de la legislación tiene sus 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. El código de conducta en el servicio público puede ser un documento jurídico o una simple declaración administrativa en los que se establezcan la calidad y los niveles esperados de cumplimiento por parte de los funcionarios correspondientes, señalando los principios éticos aplicables al servicio público en general o a un departamento u organismo específicos. El código de conducta de una organización determinada puede comprender una declaración de valores, una descripción de su función, incluidas las responsabilidades de los funcionarios y para con éstos, especificando también en algunos casos los aspectos relativos a la constitución, los ciudadanos, la administración, los cargos electos y las asambleas legislativas, incluyendo una lista de las obligaciones jurídicas de sus empleados tales como la declaración de los conflictos de intereses y las restricciones a las declaraciones de éstos, así como, las restricciones a las declaraciones públicas y a las actividades políticas. Además, puede incluir diversas disposiciones procedimentales de alerta o niveles mínimos de rendimiento. Estos códigos, ya sea tengan carácter legal o administrativo, desempeñan fundamentalmente un papel orientador en la infraestructura ética. No obstante, ejercen también una función de control al establecer y dar publicidad a las restricciones de comportamiento y al establecer normas. Los códigos de conducta pueden ser de aplicación al conjunto del servicio público o a un departamento u organismo determinados. El código de un organismo puede incorporarse también en el contrato de trabajo de sus funcionarios, así como, pueden incluirse también en el juramento del cargo y aplicarse mediante acuerdos de rendimiento. Su elaboración es una importante iniciativa de gestión. Para ser eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados. Para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculatorios para los funcionarios. Para evitar los recelos y resistencias de los empleados, la elaboración y aplicación de éstos, requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos. Esto supone, al menos, consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la mera imposición.

La profesionalización es el proceso de aprendizaje y asunción de *ethos*, valores, ética y normas de conducta por parte de los funcionarios. Los mecanismos esenciales de socialización son los programas de educación y formación, así como la existencia de buenos ejemplos en los niveles directivos superiores. La socialización profesional contribuye a la configuración de la infraestructura ética mediante la comunicación de normas de conducta y el desarrollo de las técnicas y capacidades de

juicio de los funcionarios para su cumplimiento.²⁵ La profesionalización depende en gran medida del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores.

Esta socialización profesional complementa de diversas formas, mediante su función orientadora, la función de control de la infraestructura ética. En primer lugar, tiende a operar con iniciativas activas, centrándose en la forma de cumplir las normas mediante la formación y los modelos de comportamiento. En segundo lugar, otorga un carácter más práctico e inmediato a la dimensión ética de las cuestiones, al ponerla en relación con las circunstancias reales, normalmente en el ámbito del departamento u organismo. En tercer lugar, es adecuada para la resolución de dilemas éticos no previstos por las leyes, reglamentos y códigos.²⁶

Todos los organismos federales y estatales están obligados a mantener un programa de formación ética para asegurar que todos los empleados sean conscientes de las reglas establecidas por las leyes de conflictos de intereses y las normas de conducta. Además de la hora de formación ética obligatoria para todos los nuevos empleados, los que ya ocupan un nuevo puesto deben recibir otra hoja anual. Aunque no está reglamentariamente exigido, muchos organismos proporcionan también información sobre este asunto a los funcionarios que dejan el servicio público.

Las condiciones del servicio público son importantes para la infraestructura ética y la responsabilidad en cuanto determinan un ambiente más o menos favorable. Pueden consistir en factores externos e internos. Los factores externos derivados del ajuste del sector público, han dejado pendiente alguna cuestión de relaciones laborales o salariales o alguna confusión derivada de la fatiga causada por los continuos cambios y reformas. Estas consecuencias pueden deteriorar la moral del sector público, lo que la hace menos proclive al comportamiento responsable.

Los factores internos, es decir, las políticas de recursos humanos, influyen directamente en el comportamiento de los funcionarios. En primer lugar, determinan el modo en que se contratan, forman, supervisan, desarrollan, remuneran y disciplinan, configurando gran parte de la cultura organizativa del servicio público. En segundo lugar, también incluyen factores que afectan a la moral, tales como la remuneración y la seguridad en el empleo. En tercer lugar, y de forma más directa, las políticas que ofrecen protección (sea mediante sistemas de alerta u otros procedimientos de rendición de cuentas) inspiran en los funcionarios la confianza necesaria para oponerse a exigencias indebidas y denunciar la corrupción y las conductas no éticas.

²⁵ Kernighan, Langford, *The responsible public servant*, Canadá, 1993.

²⁶ "La ética en el servicio público", *op. cit.*, p. 60.

Las políticas de recursos humanos promueven la ética y la responsabilidad, estableciendo un tratamiento justo y equitativo para todos los empleados. La contratación y la promoción por méritos son una manifestación de justicia y de profesionalización del servicio público. Aún no está determinada la repercusión de la remuneración sobre la integridad. No obstante, la corrupción no es un fenómeno exclusivo de los funcionarios con baja remuneración además existe una sutil conexión entre seguridad en el empleo e incentivos al rendimiento. Un puesto garantizado de por vida puede llevar a la autocomplacencia y al bajo rendimiento, mientras que, por otro lado, el trabajo temporal o no laboral puede tener menores incentivos para considerar las consecuencias a largo plazo de los actos, pues la persona en cuestión tiene poco que perder, de ahí el riesgo del servicio civil.

Los organismos que coordinan el marco ético global y la responsabilidad, van desde comités parlamentarios, organismos centrales, departamentos u organismos independientes encargados de la supervisión en el servicio público, todos los cuales cumplen una función de gestión mediante la coordinación y apoyo de todos los restantes componentes de la infraestructura. Pueden realizar directamente las iniciativas éticas o delegar esta tarea en otros departamentos y organismos.

Los organismos de coordinación con planteamiento de vigilancia investigan o persiguen los actos de infracción de la responsabilidad y de la ética, tengan o no carácter de delito. La clave de su eficiencia es la denuncia de la conducta indebida. Debido al potencial de infracciones de las libertades civiles, los organismos de coordinación con funciones extraordinarias de vigilancia no resultan frecuentes, tendiendo a seguir cuando se producen situaciones en las que el crimen organizado o la corrupción sistemática denominan una rama completa del gobierno como la policía, el ejército o el poder legislativo. Los organismos de coordinación, suelen ser organismos de gestión o departamentos ya existentes encargados de la gestión del servicio público o de la administración y son los principales “comercializadores” de la ética en estos ámbitos, educando a los funcionarios y tal vez al público en general mediante la concientización respecto a estas cuestiones éticas y el apoyo al desarrollo de cualificaciones para su análisis.

Al respecto un apunte del Comité Nolan:

“Analizar las cuestiones actuales sobre las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos, incluidos los mecanismos relativos a las actividades financieras y comerciales, y formular recomendaciones de cambios necesarios a adoptar en los mecanismos actuales para garantizar los máximos niveles de corrección en la vida pública.”²⁷

²⁷ Primer informe del Comité, términos de referencia, 1995.

La misión encomendada al Comité sobre toda gama de empleados públicos: desde los funcionarios y los empleados de organizaciones semipúblicas y a los políticos.

Aunque en 1982 se promulgó en México la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (las reglamentaciones relativas al comportamiento de los funcionarios), resultaba evidente que las estructuras de supervisión del comportamiento de los funcionarios eran inadecuadas.

Las dos recientes iniciativas, claves para la construcción de un marco ético, son: el Programa de Modernización de la Administración Pública y la creación de la Auditoría Superior de la Federación, anunciada por el ex-presidente Zedillo en 1995. Una prioridad del citado programa era "... realizar una revisión integral del marco legal vigente, que debe definir con toda claridad los derechos y obligaciones tanto de los funcionarios como de los ciudadanos para reducir la discrecionalidad en la aplicación de la ley".²⁸ Las principales funciones de la Auditoría Superior de la Federación son: "... controlar, supervisar, verificar y corregir el uso de los recursos públicos y... formular recomendaciones para la mejora de la gestión en el sector público. Ciertamente, la creación de un marco ético en México (mediante la definición de las reglas aplicables al comportamiento de mecanismos de rendición de cuentas a través de auditorías efectivas) está relacionada con el actual proceso de democratización en que están embarcados el país y sus instituciones de gobierno.

Las similitudes entre las nuevas iniciativas de los distintos países parecen indicar algunas orientaciones comunes en la gestión ética del servicio público, entre las que destacan:

- Intento de redefinir los valores;
- Nuevos códigos de conducta;
- Procedimientos de alerta, y
- Obligación de declarar intereses y patrimonios.

Son necesarios nuevos códigos de conducta. Estos códigos tienden a incluir una declaración de valores globales y genéricos del servicio público. En términos de puesta en práctica, la sencillez y el carácter integral (algunos países mencionan la importancia de que los documentos sean breves y estén redactados en un lenguaje sencillo) son factores clave para la utilización práctica de estos códigos como guía de comportamiento y decisión. Algunos países mencionan también la consulta a las partes implicadas, el personal y los representantes sindicales como un importante factor para la "aceptación" como propios de estos códigos por parte de los funcionarios. Muchos países mencionan nuevas iniciativas de "alerta",

²⁸ Ver Programa SECODAM-SFP.- Decretos 1994,2012 del Ejecutivo Federal. México.

que suelen consistir en procedimientos que faciliten la denuncia de las conductas indebidas que permitan a los funcionarios formular recursos o solicitar asesoramiento cuando se les pide realizar una tarea que consideran improcedente o no ética.

Disponer de procedimientos viables y eficientes de denuncia es tal vez más importante en el entorno moderno de gestión pública de lo que lo era anteriormente, pero vale la pena precisar que:

“El exceso de controles puede obstaculizar la actividad administrativa, sistemática y generar desigualdades, al multiplicar los requisitos para la revisión de las decisiones propuestas, aumentar los procedimientos burocráticos y retrasar la adopción de medidas. Se gasta tanta energía intentando controlar las actividades administrativas que, en la práctica, apenas queda tiempo para hacer el trabajo real. El exceso de controles puede, por tanto, ahogar la receptividad de la administración frente a las necesidades de sus usuarios”.²⁹

Finalmente los servidores públicos enfrentan retos cada vez más complejos. La responsabilidad (*accountability*) ha dejado de ser una moda administrativa, para convertirse en una demanda más, tanto interna como externa. Estas mejoras de la cultura de la gestión pública dependen de un nuevo diseño del marco constitucional de la responsabilidad pública. Al mismo tiempo, aquella no se desarrolla en un vacío político y las instituciones junto con los procesos de responsabilidad deberían de diseñarse para promover y reforzar estándares crecientes de rendimiento. Igual que hay una diversidad considerable en las funciones de las organizaciones, debería de existir la correspondiente diversidad de formas a las que éstas se sujeten. Por lo que, se necesita una aproximación de contingencias para ajustar las formas de responsabilidad a las funciones de la organización.

La nueva cultura de la gestión pública debe enriquecerse mediante la percepción de la responsabilidad como un componente del proceso de gestión más que como algo extraño a ello. La doctrina de la responsabilidad ministerial es una necesidad y elemento fundamental para mejorar la administración. Una mejoría en la función pública sólo puede provenir de un proceso de que ponga énfasis en la actividad de su administración.

BIBLIOGRAFÍA

Cuello, Colón, *Derecho Penal*, Tomo I, Parte General, Editorial Bosch-Barcelona.

²⁹ James Fresler y Donald Kettl, citados en “La ética en el servicio público”, *op. cit.*, p.110.

- Denhart, K., *The Ethics of Public Service*, Greenwood Press, USA, 1988.
- González, J., *Ética y libertad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Instituto Nacional de Nutrición “Ética y humanismo”, *Memoria del*, Salvador Zubirán, México, 1989.
- James Fresler y Donald Kettl, citados en “La ética en el servicio público”, Kernighan, Langford, *The responsible public servant*, Canadá, 1993.
- Marrebo Carpio, Jesús, *14 lecciones para políticos honestos*, Panapo, Venezuela, 1997.
- Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública. *La ética en el servicio público*, MAP, OCDE, Madrid, 1997.
- Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición XXI. Madrid, España, 1992.
- Sartre, Jean Paul, “Introducción”, *L’home revolté*, Ooures, Vol. II, Essais, Gallimard, París, 1965.
- Thompson, Dennis, *Paradoxes of Government Ethics*, P.A.R., 1992.
- Weber, Max, *Ética Protestante*, La red de Jonás, 1979.