

Ética y Eficiencia en la Administración Pública

José Ramón Pin Arboledas

Profesor del IESE

Seminario-taller sobre el nuevo lenguaje de las Políticas Públicas y el reto para el nuevo milenio.
Mexico (DF), 18 de Julio de 2001.

Preambulo.-

En primer lugar quiero agradecer a los excelentísimos Sr. Ministros y los demás ilustres asistentes a este seminario que me hayan concedido la oportunidad de participar en este seminario-taller.

El seminario une tres grandes temas que me son muy queridos. En primer lugar la "cuestión de lo público". Aunque mi profesión es la de académico en una institución privada, como el Sr. Ministro de España conoce, desde hace 27 años, cuando se vislumbró la posibilidad democrática en nuestro país, he estado relacionado, con mayor o menor compromiso, con la actividad política. En segundo lugar la ética. Mi trabajo como profesor se centra en una buena parte en el análisis de la influencia del comportamiento ético en la empresa. Por último, estamos en una reunión donde hay muchas personas de naciones que hablan español. Desde hace tiempo mis labores académicas también se han dedicado a esta área geográfica. Actualmente dirijo en el IESE un centro de investigación, el CELA (CENTRO PARA LA EMPRESA LATINO AMERICANA), cuyo interés es el desarrollo económico y empresarial estos países y sus empresas.

Así que, repito, no puedo por menos que agradecer sinceramente esta oportunidad para hablar sobre Ética en la Administración Pública, o como he titulado varios seminarios impartidos en Brasil, Colombia, Uruguay y España: **Ética y eficiencia en el sector público**. Ya que en mi opinión lo uno sin lo otro no es posible.

Para esta ocasión he pensado dividir esta disertación en tres apartados: a) cual es la razón, o razones, para que estemos ahora hablando de ética en las Administraciones Públicas, en la Política, en la Empresa, y en general en toda la vida social ¿porque ese aumento de interés por la ética?; b) cómo mejorar el nivel ético de las organizaciones públicas; y c) que errores evitar a la hora de hacer el planteamiento de la ética en estas organizaciones.

1. ¿Por qué hablar ahora de ética y eficiencia en las Administraciones Públicas.-

Hay tres grupos de razones para que haya aumentado el interés por la ética en muchos campos de la actividad social. Razones de coyuntura comunicativa, razones de estructura cultural y económica y razones de mejora personal.

1.1.- Razones de coyuntura comunicativa.-

Desde que en los años setenta el Watergate despertara la opinión pública estadounidense acerca de la utilización del poder de manera no ética, las noticias en los medios de comunicación han sido constantes. La más conocida en Europa, por ejemplo, son las referencias a la "Tangentópolis" italiana y la actuación de *"la mano pulita"* durante los años noventa. Pero en todos los países, y regularmente, los medios de comunicación están ahora denunciando hechos relacionados con la corrupción.

Eso hace que tanto la opinión pública, como la "opinión publicada" –que no son exactamente lo mismo– estén sensibilizados ante "los escándalos" y este es un poderoso factor para que la Administración Pública reaccione. Máxime si esto ocurre en países democráticos en los que esta opinión se traduce después en los resultados que arrojan las urnas electorales.

Bastaría esta razón para que los políticos se preocupasen por la ética en las administraciones que dirigen, pero en este caso sería más una razón de eficiencia y estética política que de ética propiamente dicha.

Un comportamiento basado en este factor no es desdeñable, pero no se refiere a la ética. Recuerda la célebre frase de un Marxista – pero no de Carlos, sino de Groucho: *"El secreto de la vida es un trato honesto y justo, si logras simularlo lo habrás conseguido"*.

Además un comportamiento basado en este criterio sería oscilante. Aparecería cuando los medios de comunicación denunciaran y entonces se crearía "alarma social" que generaría comportamientos de apariencia ética por miedo. Cuando estos se generalizaran, las noticias dejarían de aparecer y, por así decirlo, se bajaría la guardia otra vez hasta que los nuevos comportamientos no correctos hicieran volver a aparecer noticias de escándalos que generarían otra ola de comportamiento ético y así sucesivamente. Como diría Andrews, un clásico profesor de Harvard, sería un asunto de ida y vuelta.

Sin desechar la influencia de este factor yo soy más optimista. Pienso que hay otras razones estructurales que empujan en la misma dirección.

1.2.- Razones estructurales. El postmodernismo.

Todos aquellos que pertenezcan a un par o tres de generaciones anteriores a la mía ya no son modernos. Son postmodernos. Ello significa que han pasado a formar parte de una era cultural posterior a la modernidad.

La modernidad se caracteriza por el racionalismo. Por la creencia que la razón es el instrumento que nos dará el progreso que anhelamos los seres humanos. Iniciada en el siglo XIII con Guillermo de Ockham la modernidad se generalizó en el siglo de las Luces, con el positivismo y el empirismo científico. Descartes, en las ciencias naturales, y los empiristas como Hume en las sociales construyeron un edificio intelectual y científico basado en el racionalismo. Para ellos lo que no se demostraba empíricamente no era científico. Además especializaron las ciencias.

La universidad medieval era unitaria. La ciencia era única y las distintas ramas del saber se entroncaban en un solo cuerpo de doctrina dominada por la filosofía y, por encima de ella, por la teología. Con la modernidad, el racionalismo y el empirismo, las ciencias primero se hicieron autónomas, buscando un método propio, y luego independientes. El nexo de las distintas disciplinas con las ciencias morales se fue difuminando.

Pero si realmente esta corriente cultural de la modernidad supuso un avance científico impresionante, del que somos testigos todos, no resolvió la gran cuestión del hombre: la búsqueda y el hallazgo de la felicidad. La denuncia de Charles Chaplin en "Tiempos Modernos" fue un aviso de lo que cuajó en los sesenta con las protestas estudiantiles de Mayo del 68 en Francia y los movimientos hippies nacidos en California. El definitivo ocaso de la modernidad se produce a finales de siglo, con el derrumbe del imperio soviético y la economía de planificación centralizada. ¿Qué más racional que organizarlo todo desde un órgano central que maneje todas las variables? La economía de la unión soviética era la expresión máxima, el hijo predilecto del racionalismo, una de las bases de la modernidad, era la organización de la vida humana según supuestos científicos nacidos de la empiria de las ciencias sociales. Por cierto las últimas en desarrollarse autónomamente.

La modernidad también supuso la especialización de las instituciones sociales, lo mismo que supuso la especialización de las ciencias. Así la empresa era la encargada de crear riqueza. La frase "Business is Business" lo expresa de manera clara. En la empresa sólo importa el dinero. Las Administraciones Públicas eran las encargadas de repartir la riqueza. Los sistemas fiscales progresivos así lo indicaban. Las religiones, los intelectuales y otras instituciones cuidaban del aspecto ético. Por eso eran dejados a la esfera de lo íntimo. En la modernidad la moralidad no es una cuestión social sino sólo personal.

Pero la evidencia de que este planteamiento no hacía más feliz al ser humano produjo la reacción postmoderna. Al observar que la razón no era la respuesta a todas las preguntas, los postmodernos se cuestionan las bases ideológicas de cualquier otra propuesta. Por eso en la postmodernidad no existen esquemas absolutos de interpretación de la realidad. La postmodernidad es plural. Dos ejemplos: la postmodernidad que niega la validez de todo lo anterior, postmodernidad de reacción, personalizada en Marcuse; y la postmodernidad que reconoce lo que es válido en lo anterior, la postmodernidad de superación, que podemos personalizar en Octavio Paz, ya que estamos en Mexico.

La respuesta a las inquietudes básicas del hombre, las que le ayudan a alcanzar la felicidad, no son exclusivas de una institución, deben ser compartidas por todas. La empresa ya no es exclusivamente una máquina de hacer riqueza. El estado no sólo debe dedicarse a repartirla. Las dos tienen que dar también respuestas al sentido de la vida. La ética es parte de su misión.

Las ciencias pueden ser autónomas, pero no independientes. Desde que Max Weber escribió a principios del siglo XX su libro "**La ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo**" quedó bien clara la influencia del nivel moral de una sociedad y su desarrollo económico. Ya los clásicos defendían la jerarquía de las ciencias. Para Aristóteles la economía era una parte de la filosofía práctica. La aparición de ciencias como la bioética está detrás de la convicción de que las ciencias pueden ser autónomas, lo son en su método, pero no independientes. Están jerarquizadas y, por encima de todas, están las ciencias morales. Aunque no sean empíricas sino normativas, como ocurre con la ética, que es la ciencia del "**deber ser**".

Así pues el movimiento social de la postmodernidad lleva consigo esta preocupación profunda por la ética como respuesta a las inquietudes del hombre. La preocupación por la ética es, en ese sentido, estructural.

Pero no es sólo un planteamiento desde la filosofía y la sociología de la ciencia, desde las ciencias sociales experimentales se constata también la necesidad de esta jerarquía.

1.2.- La aportación de la economía. La importancia de la confianza y los costes de transacción.-

La economía es la ciencia de la optimización de recursos que son escasos. De ahí que en sus modelos sólo puedan utilizarse variables que tengan una característica: precio. Si no hay precio la economía no puede formalizar sus propuestas. No obstante los economistas, que conocen la limitación de su ciencia, saben que hay determinados factores exógenos a sus modelos que son vitales para entender el funcionamiento de una economía. Uno de ellos, el más importante, es: **La confianza**. La confianza no se puede comprar ni vender. No existe un mercado de confianza, ni sabemos lo que vale un kilo de ella. Como pasa con el cariño. Ya lo decía la antigua canción que rezaba así: “ni se compra ni se vende el cariño verdadero”. Es más, cuando se compra o se vende ya no se llama cariño.

Pero si la confianza no se puede comprar, si se puede construir. Se construye cuando los diferentes agentes de la economía se comportan de manera previsible siendo solidarios. Se comportan de manera ética.

La importancia de la confianza, y por tanto de la ética, la han destacado eminentes economistas. El premio NOBEL Coase, autor de la “Teoría de la Agencia”, y Williamsom con los “Costes de Transacción”.

Estos últimos son los derivados de recoger la información del producto y el vendedor y comprador de una transacción, más los debidos a la negociación y la redacción de un contrato y los derivados de fijar un sistema de arbitraje, que cubra a los dos agentes, comprador y vendedor, de futuros litigios. Estos costes son cada vez más importantes en las economías en un mundo globalizado. Si la transacción es recurrente – es decir se va a tener que realizar muchas veces una similar-, si además se produce en situación de incertidumbre, lo que es corriente hoy en día, y se requiere un esfuerzo inversor previo para realizarla, los costes de transacción son importantes. Es por ello que actualmente los costes de transacción se consideran un de los más importantes de una economía, tanto o más que los de producción, distribución o financiación.

Las dos formas de reducir los costes de transacción son:

- a) Establecer un sistema de arbitraje general, conocido como poder judicial.
- b) Aumentar la confianza mediante el comportamiento ético. Entonces los agentes económicos no necesitarán afrontar a gastos de transacción tan elevados. Se fiarán unos de otros y pensarán que si hay un vicio oculto o sobrevienen circunstancias diferentes los comportamientos de los otros serán razonables.

La primera solución, el poder judicial, tiene algunos inconvenientes. Como todo sistema formal es limitado, Además es caro. Lo que nos ahorramos en costes de transacción, nos lo gastamos en impuestos para pagarlo. Por último la experiencia dice que es lento, por la necesidad de ser garantista. Y ya el refrán castellano dice: “justicia tardía no es justicia”. Esta es la razón por la que los gitanos tienen una singular maldición: “Tengas pleitos y los ganes”.

En resumen, sin comportamiento ético no es posible hacer que funcione una economía en la actual situación global. Pero no sólo es por los costes directos que la falta de ética produce, de lo que hay cálculos económicos, sino también por la disuasión que sobre la inversión se produce cuando los costes de transacción se disparan. Los países con costes de transacción altos, por falta de ética, repelen la inversión exterior, por el grado de incertidumbre que crean, sólo atraen las especulativas y a corto plazo. Pero también se produce la emigración de capitales nacionales que se refugian en lugares más estables.

Una parte sustancial de ese comportamiento ético en la economía actual reside en la Administración Pública. Las empresas en un mundo global compiten con otras de otros países. Por

tanto compiten ellas y su entorno. Una empresa que tenga un entorno con costes de transacción inferiores puede incluso ser menos eficiente internamente y estar en mejores condiciones que otra en circunstancias contrarias. Así pues es necesario un comportamiento ético para poder competir. No en balde en la última reunión de los países más pobres, cuyo número no deja de aumentar, se llegó a la conclusión de que el principal obstáculo para su desarrollo era la corrupción de sus gobiernos y administraciones públicas.

Por tanto, hay razones coyunturales, de repercusión en los medios de comunicación, y razones estructurales, de tipo cultural (la postmodernidad) y económico (costes de transacción) que abogan por la necesidad de una mejora ética en la administración.

Pero las más importantes, para mí, son las razones personales.

1.3.- Razones personales para la ética.

Tal como la concibieron los clásicos la ética es una ciencia para tomar "buenas decisiones". Muchos de los libros de ética empresarial del mundo anglosajón se titulan o subtitulan así: The right decision.

Para tomar una buena decisión es necesario tener en cuenta tres niveles de criterios: el nivel económico o de eficacia, el nivel socio-político o de atractividad y el nivel ético o de consistencia. Si alguna vez se está tomando una decisión y no se tienen criterios incluidos en los tres criterios probablemente se cometerá un error. La realidad es lo suficientemente compleja como para incluir siempre estos tres aspectos.

Así pues por razones prácticas es necesario tener en cuenta el nivel ético a la hora de decidir.

Pero además la ética es una ciencia de la persona. Su objeto es ayudar a la toma de decisiones para la mejora del sujeto que las toma. Para el desarrollo del decisor. Los clásicos ya decían que era preferible soportar una injusticia que provocarla. El que la soporta sufre, pero permanece igual en su interior, el que la provoca se hace injusto.

La razón más poderosa para actuar éticamente en la Administración Pública es que, al hacerlo, los tomadores de decisiones, los políticos y los empleados públicos, están mejorando ellos mismos. Se acercan cada vez más al último fin del hombre, que, como se recoge en la "Ética a Nicómaco" es la felicidad.

Una Administración Pública que no actúe éticamente corrompe y degrada a sus componentes. De ahí la gran responsabilidad que tienen los que la dirigen. De sus planteamientos depende la calidad de las personas que componen la administración.

Hasta aquí las razones que en mi opinión deben hacer que académicos, políticos, directivos públicos y funcionarios en general, se preocupen de la mejora ética de las Administraciones públicas. Las tres razones son importantes, pero la última es la verdaderamente clave. Lo que hay que perseguir no es que la Administración sea ética, sino que sus componentes estén en la vía de la mejora ética permanente. ¿Existen procedimientos para ello? Este va a ser el enfoque de la segunda parte de mi intervención.

2.- Procesos de mejora ética de las administraciones públicas.-

Como Kotter dice, todo proceso de cambio requiere de dos factores: los procedimientos y el liderazgo. La mejora ética de las administraciones Públicas es un proceso de cambio. En ese sentido debemos abordar tanto lo uno como lo otro.

2.1.- Procedimientos para la mejora ética de las Administraciones Públicas.

Vamos a centrarnos en tres tipos de procedimientos: los procesos de selección y formación de personas, los códigos de comportamiento, y la aplicación de las normas.

2.1.1.- Procesos de selección y formación de personas.-

Si la ética tiene que ver con la mejora de las personas, partir de una buena base es importante. Dice Nicolas Luca de Tena, fundador de la empresa española Multiasistencia, que prefiere contratar jóvenes sin experiencia laboral. Su razonamiento es que si ya tienen experiencia, el trabajo de los formadores de su empresa es doble. Primero tienen que hacer que desaprendan todas las ideas que han aprendido en su trabajo anterior, para luego enseñarles lo que culturalmente se necesita saber y vivir en su empresa. En temas éticos suele ocurrir lo mismo, es más sencillo hacer que un árbol nuevo crezca recto, que enderezar un árbol viejo torcido.

En nuestras administraciones públicas eso es igual. Si la procedencia de los funcionarios está viciada, la labor es casi imposible.

El problema, que también existe en la empresa privada, es como evaluar la calidad ética de una persona, y si eso es realizable de acuerdo con los derechos constitucionales de nuestros países.

Aunque existen "test éticos" que contienen mecanismos de preguntas cruzadas para averiguar la coherencia de las respuestas su utilidad es dudosa. Primero porque el comportamiento ético no depende sólo de la concepción intelectual que sobre las cosas tenemos. Influye más aun la voluntad. Por tanto saber que una persona piensa correctamente no garantiza que actúe así aunque es un paso. Segundo porque una persona muy poco escrupulosa e inteligente podría contestar no de acuerdo con lo que él piensa, sino en función de lo que él cree que esperan los examinadores. Es decir a mayor grado de cinismo, si se es muy inteligente, mayor posibilidad de engaño. Recuérdese la frase de Groucho Marx.

Por último, debe tenerse en cuenta que al ser este un tema relacionado con las creencias íntimas de los candidatos podría haber restricciones legales a la hora de discriminarlos por esa razón.

El otro mecanismo para mejorar la selección ética de los empleados y los responsables de las Administraciones Públicas, es utilizar las primeras fases de la incorporación a la carrera administrativa para hacer hincapié en el aspecto ético y de servicio del trabajo en una administración Pública.

Las Escuelas de Funcionarios de distintos niveles y cuerpos siempre han tenido el doble objetivo de profundizar tanto en aspectos técnicos del trabajo, como en lo que se ha dado en llamar “el espíritu del cuerpo”. Un ejemplo clásico son las academias militares. Probablemente en las mismas sería más barato contratar los estudios técnicos con la universidad clásica, pero sería muy difícil de construir con otro sistema el llamado “espíritu militar”.

Desgraciadamente en muchos casos estos cursos iniciales, o no existen, o se han convertido en un mero trámite, dado que lo esencial para formar parte de esa Administración son las pruebas de acceso, donde las hay. Una propuesta en este sentido sería recuperar el verdadero enfoque de las Escuelas de Administración internas de manera que no fueran un trámite y se pudiera analizar, con un periodo de tiempo razonable el nivel de comportamiento ético de los aspirantes. Aunque este mecanismo no sea infalible, y pueda dar lugar a favoritismos y subjetividades, creo que si los evaluadores son correctos es mejor que no tener nada. Por ejemplo, en la escuela del Cuerpo Nacional de Policía de Avila, España, se expulsan aquellos aspirantes en los que se detecten inclinaciones a un comportamiento tipo “Rambo”. La Policía es el garante de la seguridad del ciudadano y no un héroe ávido de notoriedad.

Ni que decir tiene que si la selección por criterios éticos es importante en el caso de los funcionarios en general, es vital para el nombramiento de los cargos de dirección en las Administraciones Públicas. Sin embargo estos criterios deben hacerse compatibles con la elaboración de una carrera administrativa objetiva, asunto nada fácil.

Cuando el funcionario está ejerciendo su función una vez incorporado necesita a su vez mecanismos que le ayuden a comportarse éticamente, veamos dos de ellos: los códigos de comportamiento y la aplicación de las normas de control.

2.1.2.- Los Códigos de Comportamiento. Utilidad y condiciones para su eficacia.

Los Códigos de Comportamiento, también llamados “códigos éticos”, son un conjunto de principios, normas de obligado cumplimiento y recomendaciones que ayudan a los miembros de una organización a actuar correctamente. Su uso está generalizado tanto en las Administraciones Públicas, como en las grandes corporaciones empresariales.

El enfoque de un Código de Comportamiento puede hacerse de dos maneras: a) porque la organización no se fía de sus componentes, en cuyo caso será un código de tipo jurídico, plagado de prohibiciones; b) porque queremos ayudar a los miembros de las organizaciones a resolver dilemas éticos que se les presentan en el ejercicio profesional y a resistir a las tentaciones que se les presenten. Los códigos basados en este segundo enfoque, aunque también contienen prohibiciones, aportan además mecanismos de consulta y ofrecen sistemas de ayuda a la hora de resolver situaciones conflictivas.

Con el primer enfoque estamos dando por sentado la desconfianza como principio de la relación organizativa, con lo que agravamos la situación. El segundo enfoque sin dejar de ser realista aporta una visión positiva de la realidad.

Los Códigos Éticos tienen muchas utilidades y algún peligro. Su principal servicio es el de ayudar a mejorar a las personas de la organización como tales, sino es así no merece la denominación de ético. Pero además produce otros efectos beneficiosos:

- Mejora la imagen de la organización que los promulga.
- Evita daños legales en el futuro, al reducir el riesgo de comportamientos incorrectos.
- Ayuda a disuadir a terceros a la hora de hacer proposiciones incorrectas.

- Ayuda a decidir en situaciones de incertidumbre, cuando nos movemos en las zonas grises muy comunes en la vida real.
- Sirve como vehículo de comunicación de criterios éticos.

Este último beneficio puede ayudar a la mejora del nivel ético de una Administración via programas de formación. Una forma de hacer llegar el Código es mediante seminarios y talleres de discusión del mismo. Su utilidad es mantener el nivel de conciencia sobre la ética, servir de recordatorio y ayudar a profundizar ante los nuevos problemas.

Sin embargo, la promulgación de un código ético o de comportamiento también comporta algún peligro. Si una vez promulgado no se aplica el nivel de decinismo de la organización, y quienes se relacionan con ella, se eleva y los intentos posteriores de poner en marcha otras medidas de mejora ética serán cada vez más difíciles. Los códigos éticos llevan consigo la exigencia de cumplirlos. La experiencia dice que: *“no tener un código ético puede dar lugar a problemas, pero que tenerlo es seguridad de que los habrá, aunque ayudará a decidir mejor”*.

La mayoría de las Leyes de Reforma de La Administración y el Gobierno de los Países contienen o bien un código ético, o el impulso para promulgarlo. ¿Cuáles son las condiciones para que sea verdaderamente eficaz?

La experiencia indica que hay algunas condiciones para que sea eficaz:

- La primera es que sea apoyado por la máxima autoridad, por la cúpula política y que el tono del comportamiento de esta cúpula se acorde con el código propuesto.
- Un Código tiene que tener una cierta tensión utópica de mejora, pero debe ser también realista. Dicen los clásicos que la ley debe ser “Posibilis”. Si las normas de un código no se pueden cumplir es mejor no promulgarlo. Pero si el código sólo expresa lo que ya ocurre no servirá para ayudar a la mejora de los miembros de la organización. En ese sentido la tensión hacia la solidaridad interna y externa es una referencia obligada.
- Un Código debe de llevar una serie de mecanismos anejos que apoyen su aplicación. **Un Consejo de Vigilancia** que tenga la misión de velar por el cumplimiento del mismo, que pueda servir de consejero para resolver dudas en conflictos éticos, que permanezca atento a la evolución de la realidad para actualizar el contenido a la vista de nuevos problemas (como puede ocurrir con la aparición de discriminaciones por origen o razas en países en los que no había este problema hasta la fecha y se dispara la emigración, ejemplo España).
- El Consejo de Vigilancia debe estar compuesto por personas que reúnan tres requisitos: a) independencia de criterio; b) experiencia y prestigio profesional; y c) probada autoridad moral. Suele estar compuesto por personas que ya no están en la vida activa y que no tienen que competir en el futuro por un puesto profesional, de manera que puedan actuar con independencia.
- Dependiendo del Consejo de Vigilancia o independiente de él puede haber una “línea abierta”, telefónica o electrónica, que reciba denuncias, anónimas o no, y que de manera confidencial y por vía administrativa investigue de oficio, de manera discreta y confidencial las denuncias recibidas sobre actuaciones no éticas de los componentes de la organización. Estas líneas suelen estar servidas por servicios especializados en el trato de denuncias o quejas anónimas. La implantación de este sistema puede ser muy polémica por lo que se recomienda un estudio muy profundo antes de ponerla en marcha. No obstante pueden ser una alternativa al recurso a la denuncia en los medios de comunicación que suele ser más polémico y llevar consigo perjuicios sobre la fama de las personas aunque se rectifique si la denuncia no es cierta. Las “Fiscalías Anticorrupción” creadas por algunas legislaciones podrían asumir este papel previo a la incoación de un expediente judicial.

Unas normas que suelen incluir los códigos éticos de las Administraciones Públicas son las referentes a los "conflictos de intereses", y dentro de ellas las que regulan los supuestos de incompatibilidad entre cargos y situaciones dentro y fuera de la Administración Pública. Estas normas son complejas, puesto que por una parte ayudan a resolver problemas éticos, y por otras deben ser prudentes para impedir que personas con grandes cualidades se alejen del sector público al ver mermadas sus posibilidades futuras. También es delicado fijar el límite de las incompatibilidades por vía familiar, si no hay límites puede ser una forma de eludir la ley y si es demasiado rigurosa puede disuadir a los más capaces de servir a lo público.

Lo mismo pasa con las normas que imitan los mandatos en los cargos público. La permanencia indeterminada en el poder puede generar hábitos perniciosos, experiencia hay sobre ello. Pero la experiencia también indica que la limitación de mandatos excesivamente corta, además de ser un inconveniente para la eficacia de la gestión, muchas veces no sólo no ha sido un freno a la corrupción, sino que al contrario la ha alentado. Por eso hay que ser prudente y observar las circunstancias de cada país y cada momento a la hora de plantear un código de comportamiento.

En resumen la utilización de un código ético no es una panacea, ni esta exenta de riesgos pero puede ayudar a mejorar el nivel ético si se plantea con cordura y se apoya con instrumentos útiles. Pero la existencia de las normas no es garantía de su aplicación. La aplicación correcta es otra de los instrumentos para la mejora ética de la organización.

2.1.3.- Aplicación correcta de las normas. Los mecanismos de control.

Si la existencia de normas es un elemento básico para la mejora ética de las administraciones públicas, su aplicación estricta y pública es otro elemento básico.

Los mecanismos de control legales, mediante los servicios de intervención previa, o a posteriori, mediante los "Tribunales de cuentas" son mecanismos que aplicados con diligencia y rigor ayudan a mantener la tensión ética en la organización.

Sin embargo hay que tener también prudencia a la hora de establecer los procesos de control. Si estos son excesivos pueden ir en contra de la eficiencia de la Administración, dilatar los plazos y crear retrasos innecesarios.

En especial debe estudiarse con detenimiento los procedimientos para los contratos que realizan las Administraciones para servirse de bienes y servicios, para suministrar ambos por vía indirecta gestionados por gestores privados, o para realizar obras públicas. La "Ley de contratos de las Administraciones Públicas" que regulan las subastas, los concursos subastas o los concursos, debe ser rigurosa, a la vez que ágil, si se deteriora la eficiencia tampoco es ética, porque se están utilizando mal unos recursos que son de los ciudadanos.

La célebre división de poderes de Montesquieu es también una garantía de justicia y equidad por el equilibrio que comporta. Cuanto más independientes sean los unos de los otros, siempre que exista el control democrático por parte de la ciudadanía sobre cada uno de ellos mayor será esta garantía.

Todos estos, los procedimientos de selección y formación, los códigos de comportamiento y la aplicación de los mecanismos de control, son instrumentos que ayudan a la mejora del nivel ético

de la Administración en que se aplican. Pero como ya se indicó más arriba Kotter afirma que existe otro factor necesario para que estos instrumentos sean útiles: el **Liderazgo**.

2.2.- El factor liderazgo. Las tres reglas.-

La esencia del liderazgo es muy discutida. Cuando se entiende por líder tanto a Stalin, como a Martin Lutero King, a Hitler y a Juan Pablo II, a Milosevich o a Lincoln, la realidad es que al vocablo empieza a faltarle sentido. El liderazgo, según la moderna ciencia política solo se puede entender si esta basado en valores morales y tiene como fin la mejora de los liderados de acuerdo con esos valores. Burns así lo entiende. Y así lo debemos entender en el futuro.

El liderazgo por tanto está indisolublemente unido al comportamiento ético, cuando no es así lo que hay es un pseudoliderazgo, cuando no un antiliderazgo.

Los instrumentos antes mencionados no sirven para nada si en la cúpula y a lo largo de la Administración no hay un sentido de servicio. Las personas son capaces de los mayores esfuerzos y sacrificios si encuentran sentido a lo que hacen. Transmitir este sentido es la misión del liderazgo. Un liderazgo con mayúsculas que se desparrama en toda la organización en liderazgos singulares. Porque una de las condiciones del Líder es su capacidad de contagio. La principal misión del líder es desarrollar líderes a su alrededor. Líderes dispuestos a defender y difundir los valores morales que sustentan la acción emprendida.

El líder debe tener tres dimensiones básicas: Visión de futuro, Capacidad psicosocial para comunicar e ilusionar con ella y Valores morales. Su fórmula es 2V+C (Visión, Valores y Comunicación). Sin Visión ni Comunicación, es simplemente un referente moral pero no un líder. Sin Visión puede ser un administrador, pero no un líder. Gestionará la situación pero no un proceso de cambio de mejora ética. Sin Valores morales no sólo no es un líder sino una persona peligrosa. Ejemplos en la historia los ha habido.

Hay tres reglas prácticas para el desarrollo de ese liderazgo. Reglas que conviene recordar en este momento, aunque sean, como casi todo lo importante en esta vida, de sentido común.

La primera regla es: **no impedir el ejercicio del liderazgo a los miembros de la organización**. Como diríamos en España es una perogrullada, pero tiene su miga. Significa que cuando las condiciones para actuar siguiendo valores morales exigen la heroicidad se está dificultando el ejercicio de la ética. Todos podemos ser héroes, pero no se está obligado a ello. Un ejemplo: cuando los salarios de los funcionarios públicos están por debajo de ciertos niveles se está dificultando de manera ostensible el ejercicio del liderazgo. Cuando la honestidad implica un sacrificio, no ya para el funcionario, sino para su familia, la responsabilidad de los que dirigen esa Administración es corregirlo. Juan Pablo II lo explica en la encíclica *Quadragesimo anno*: está enferma una sociedad cuya organización hace difícil el ejercicio de la solidaridad interhumana.

La segunda regla es: **explicar la necesidad de una ética para la persona y la organización**. Para ello es útil el Código de Comportamiento en la medida que sirva para el proceso de formación que antes se indicó.

La tercera regla es: **el ejemplo**. Nadie da lo que no tiene. El liderazgo se transfiere por ósmosis. No vale la regla de "haz lo que digo no lo que hago". Esta es la parte más exigente de la función de líder. No sólo se trata de un proceso de ética, sino también de ascética. El líder, los líderes singulares a lo largo de la organización, deben ser conscientes de que están en la mira de los demás. Su ejemplo es la mejor forma de comunicar. Si su actuación es inconsistente con los valores morales que dice pregonar su liderazgo será efímero, es decir no será. Porque la prueba de

la existencia de un liderazgo es la permanencia de los valores y comportamientos inspirados por el líder aun despues de su desaparición.

En este sentido en las Administraciones Públicas no puede haber una separación entre la ética pública y la ética privada. Las personas no somos esquizofrénicas, y cuando lo somos es que estamos enfermas; es una patología. Por tanto el gestor de lo público, sea político o profesional debe ser consciente de que su ética privada y su ética pública no pueden estar en contradicción. Además así se lo demandará la ciudadanía cada vez más.

Por todo ello el gestor público debe evitar cometer errores en el campo de la concepción ética. Errores que le pueden conducir a las Pseudoéticas o a las éticas parciales. En el siguiente apartado voy a referirme a ellas.

3.- Los errores en la concepción de la ética: las pseudo éticas y las éticas parciales.-

3.1.- Las Pseudo éticas.-

El primer error que debe corregir un gestor público es lo que se conoce por **el legalismo**. Consiste en pensar que el comportamiento ético es cumplir la ley. El gestor público debe cumplir la ley, pero la ética va más allá. La solidaridad humana exige ir más allá de la ley. La frase "toda la ley y solo la ley" es más bien cruel. Además la ley es interpretada e interpretable por los funcionarios. En este campo se plantean serios problemas, tales como los derivados de la cláusula de la "obediencia debida", que la jurisprudencia internacional está poniendo en cuestión. La obediencia de una ley por encima de los derechos humanos es más que discutible por muy legislada que esté. Los escolásticos indicaron que debía cumplirse siempre la ley positiva justa. El adjetivo "justa" es el que introduce la necesidad de decidir por parte del gestor público. Este ejercicio es complejo y la clásica regla de fin, objeto y circunstancias para valorar la acción e interpretar la ley es un ejercicio al que siempre tendrán que recurrir. En ese sentido la capacidad de escuchar y recoger el consejo de personas doctas en la profesión y la interpretación moral de las acciones es un apoyo no sólo útil, sino absolutamente necesario.

Otra pseudoética se conoce con el nombre del **sociologismo**. Consiste en pensar que la costumbre, lo que hacen regularmente las personas es lo ético. En esto se basa el relativismo cultural ético. Si esto fuera así, no habría habido avance ético en nuestras sociedades. Aún seguiríamos con costumbres que hoy nos parecen sorprendentes, sino hubiera sido por el esfuerzo de las vanguardias sociales de las generaciones que nos precedieron. El "siempre se hizo así" no es excusa para no mejorar en aspectos éticos.

La tercera pseudoética podemos calificarla de **utilitarista**. Consiste en la teoría que indica que la ética es necesaria porque es lo más útil, lo más rentable. En la ética de los negocios se resume en la frase "good ethics, good business" (buena ética, buen negocio). Esta interpretación de la ética es una interpretación torcida, hay que ser ético porque a la corta es lo más rentable. Primero la proposición no es cierta, por que si lo fuera según las reglas de la lógica la contraria también lo sería (bad ethics, bad business, mala ética, mal negocio) y todos tenemos evidencia empírica de que ello no es así. Por lo tanto actuar éticamente sólo en función de los beneficios a corto es una falacia. La ética es la ciencia que ayuda a la mejora moral de la persona, no la que le ayuda a ser más rico, más poderoso o más famoso. Si esperamos el aplauso social por actuar éticamente, más de una vez nos llevaremos un chasco. Entonces actuaremos de manera noética para conseguirlo.

Por lo tanto en el planteamiento ético hay que huir del legalismo, del sociologismo, y del utilitarismo, sabiendo los límites de la ley y de la costumbre y pesando en la mejora moral de los gestores y miembros de las Administraciones públicas.

Esta búsqueda de la mejora moral de los miembros de las Administraciones Públicas puede dificultarse sino hay una concepción completa de la ética, si la concepción es parcial.

3.2.- Las éticas parciales.-

Siguiendo a Leonardo Polo podemos entender que hay tres tipos de éticas parciales. La primera de ellas es la **"ética del bien"**. Según este tipo de éticas el objetivo de la misma es conseguir que el agente decisor consiga el bien. Los Epicúreos eran los paladines de esta teoría, mas tarde los hedonistas identificaron ese bien con el bien sensible, con el placer. Las

consecuencias de este enfoque parcial no hace falta comentarlas. La búsqueda del bien es algo loable, pero sin otros apoyos acaba en la búsqueda del confort personal, egoísta. Si una Administración Pública se centra en este objetivo acabará alienándose de los ciudadanos y buscando su propia comodidad. Sin embargo no se puede afirmar que el bien no importa. Importa y mucho, pero para llegar a él es necesario disponer de ciertas normas.

La otra ética parcial es la **“ética de las normas”**. Es un planteamiento Kantiano. El imperativo categórico (trata a los demás como quieras que te traten a ti) es uno de sus pilares. Se trata de cumplir con las normas. Una Administración Pública cuya ética se base en las normas exclusivamente caerá en el legalismo que antes hemos analizado. Las normas y los códigos son importantes, pero requieren una finalidad, un bien que alcanzar. Sin ello carecen de sentido, quedan frías y su interpretación literal puede ser hasta cruel. Porque el fin de las normas no es su cumplimiento sino la mejora de los que las usan. Una mejora que supone la adquisición de virtudes.

Sin embargo, una **“ética de la virtud”** es también una ética parcial. La doctrina de los estoicos consiste en lograr el equilibrio interior sin que importe el bien de los demás. Una Administración Pública que busque su “paz y seguridad” interior, sin importarle lo que ocurre en otras zonas de la administración, o de los ciudadanos, nunca correrá riesgos. Se limitará a ejecutar lo más correcto sin buscar incomodidades. A fuerza de querer ser equilibrado se olvida de lo más importante, como comprometerse en la mejora de los demás.

Al llamarlas éticas parciales hemos indicado que no es que sean malas, sino que no contienen toda la verdad. La concepción ética que debe iluminar una mejora de la Administración Pública debe ser una concepción completa.

La ética de una Administración Pública debe ayudar a encontrar el bien de la comunidad donde ejerce sus servicios. Debe basarse en ciertas normas universales y, en particular, en la declaración de la ONU sobre los “Derechos Humanos”. Tiene que ayudar a conseguir que sus componentes alcancen, consoliden y aumenten sus virtudes, individual y colectivamente.

Es una ética completa que busca el bien, apoyándose en normas, mediante la adquisición y fortalecimiento de las virtudes.

4.- Consideración final.-

A lo largo del discurso he relatado las razones por las que las Administraciones Públicas necesitan un comportamiento ético. He analizado las condiciones necesarias para la mejora ética de las administraciones públicas. Por último he descrito los errores conceptuales en los que se puede caer.

Nos queda una última consideración. Aunque hemos hablado de la mejora ética de la Administración, parece como si esta Administración estuviera aislada del exterior y no es así.

Los comportamientos de una Administración Pública son influidos por los del entorno que les rodea. Si la “sociedad civil” en la que se inserta una administración es corrupta, será muy difícil que la Administración Pública resulte eficaz.

En este sentido la colaboración, sector público, sector privado, es esencial. Será muy difícil cambiar un ambiente de corrupción, si no se ponen en marcha mecanismos para desmontar las "malas costumbres", adquiridas paulatinamente durante mucho tiempo, tanto por administrados como por administradores.

UN tercer actor puede ser útil a la hora de esta mejora ética de la sociedad y, por ende, de la Administración que está instalada en ella. Se trata del sector de "non profits" o "sin ánimo de lucro", entre otras las célebres ONG's. Es un sector que está especializado en desarrollar la virtud de la solidaridad entre los voluntarios que acuden a ella.

La Comunidad Económica, formada por la confluencia de los tres sectores de un área geográfica determinada, necesita ser eficaz alcanzar los objetivos de productividad que le permitan competir a nivel global, pero a la vez necesita un eficiente sector público con el que colaboren organizaciones sin ánimo de lucro.

La Administración Pública no está aislada, se ubica en un determinado espacio económico y cultural, su nivel ético dependerá también del nivel del entorno que la rodea.

Por eso la última consideración es que el liderazgo por la mejora ética de la Administración pública supone salirse de los estrictos cauces de la misma y liderar, también, el de los otros dos sectores en un esfuerzo coordinado.

De este empeño dependen muchas cosas importantes. Entre ellas: la capacidad competitiva de la sociedad, su aumento de nivel de vida y, sobre todo, la mejora de los administradores y administrados como personas.