



Jorge Lobos
Iglesia de San Vicente de Paul
Ancud, Chile

Ética y Servicio Público. Un documento relevante para la OCDE

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

Director del Instituto Nacional de Administración Pública

El esfuerzo por afirmar los mecanismos de promoción de los valores éticos en la Administración no obedece solo a una necesidad de respuesta frente a determinadas conductas negativas. La inmensa mayoría de los empleados públicos actúan correctamente, de acuerdo con unos principios y valores asentados en su vocación de servicio a los demás y frente a los que quienes se aprovechan de sus puestos en beneficio propio son una minoría nada representativa. Además, como afirma la OCDE en su reciente informe sobre *La Ética del Servicio Público* (1996), la imposición de sanciones, aunque a veces necesaria, está concebida para disuadir los comportamientos no deseables, más que para promover comportamientos deseables.

Hace bien poco tiempo cayó en mis manos un documento de esos que es necesario leer y releer. Me refiero a la recomendación del Consejo europeo sobre la mejora del comportamiento ético en el servicio público de 23 de abril de 1998. Es un documento reciente, recientísimo que juzgo positivo en la medida en que supone fortalecer la democracia.

En efecto, nadie duda que el comportamiento ético en el servicio público contribuye, como reconoce el Consejo, a la calidad de la democracia, al progreso económico y social, a la mejora de la transparencia y, en general, a la revitalización de las instituciones públicas. En este sentido, el propio Consejo reconoce que la confianza de la gente en las propias instituciones es un problema importante desde el punto de vista de la gestión pública y desde el plano de la política. Además, el propio Consejo reconoce que existen problemas y soluciones comunes en el marco de las normas éticas de la vida pública: que es esencial la integridad del servicio público y que los países miembros de la

OCDE necesitan un punto de referencia para combinar los distintos elementos de un sistema eficaz de gestión de la ética en función de las situaciones políticas, administrativas y culturales propias. Por esto, el Consejo de la OCDE, a propuesta del Comité de la Gestión Pública recomienda a los países de la OCDE que adopten medidas dirigidas a controlar el buen funcionamiento de las instituciones y sistemas destinados a fomentar un comportamiento acorde con la ética del servicio público.

Ahora bien, ¿cómo se pueden adoptar estas medidas? De muy diferentes maneras. Desarrollando y examinando periódicamente las políticas, procedimientos y prácticas que influyen en el comportamiento ético dentro del Servicio Público. Apoyando las acciones emprendidas por los poderes públicos para mantener normas de conducta elevada oponiéndose a la corrupción en el sector público. Introduciendo la dimensión ética en las estructuras de gestión para asegurar que las prácticas se corresponden con los principios del sector público. Combinando, no es fácil, los sistemas de gestión inspirados en los principios éticos y los sistemas basados en el respeto a las normas. También, si es posible, evaluando las repercusiones de las reformas de la gestión pública sobre los comportamientos éticos en el servicio público. Y, finalmente, utilizando como guía los principios que puedan favorecer la gestión de la ética en el servicio público.

Pues bien, el documento de la OCDE incorpora un texto, bien moderno e interesante, sobre dichos principios para favorecer la gestión de la ética en el servicio público. Por su interés, a continuación comentaré el prólogo, los doce principios y una nota explicativa. Vayamos por partes.

«Una de las cuestiones políticas esenciales para los gobiernos de los países miembros de la OCDE es conseguir unas normas de conducta en el servicio público». Es cierto, la Ética es también una cuestión política ya que el poder es de la gente, está para la gente y se justifica en la medida en que su uso se encardine en el bien de todos. Por eso, cuando la gente percibe que el poder se orienta, no hacia la comunidad o hacia la colectividad, se produce la desconfianza de los ciudadanos en relación con las instituciones y las personas que encarnan poderes públicos.

Veamos a continuación los principios que establece el documento de la OCDE que ahora glosamos. Primero, las normas éticas aplicables al servicio público deben ser claras. Es obvio, pero no fácil. Por una parte, para que los que ejer-

cen cargos públicos conozcan el contenido de sus obligaciones y los criterios que deben presidir su aducción. Y, por otro lado, para que la gente también tenga conciencia clara de lo que debe esperar de quienes ostentan cargos públicos. Por eso, es de la mayor importancia, como recuerda el documento comentado «un enunciado conciso y que sea objeto de una amplia publicidad de los valores y principios fundamentales que guían el servicio público, en forma de código de conducta puede crear una concepción común en el seno de la Administración pública y más ampliamente en la sociedad». Es cierto, la publicidad del Código, general quizás, es un síntoma de madurez democrática, de transparencia, y transmite un deseo positivo de disposición de los cargos públicos hacia la sociedad.

Segundo, las normas éticas deben estar inscritas en el marco jurídico. Es éste, como es bien sabido, un aspecto bien polémico y complicado. Ahora bien, ¿y si las normas o criterios éticos no se encuentran ubicados en el Ordenamiento jurídico?, ¿tiene sentido?, ¿es razonable establecer principios de conducta para el servicio público sin eficacia jurídica? En este punto, me parece que la OCDE acierta de pleno al señalar que «el marco jurídico constituye el punto de partida para la transmisión de las normas y principios mínimos de conducta obligatorios a todos los que ocupan un cargo público». Es más, «las leyes y reglamentaciones deberían enunciar los valores fundamentales del servicio público y constituir un marco para definir orientaciones, realizar encuestas e iniciar sanciones disciplinarias y acciones punitivas».

Tercero, los que ocupan un cargo público deben poder recibir formación en materia de ética. Sí, y también el resto de las personas que se encuentran en diferentes puestos de la maquinaria administrativa. Ahora, sin embargo, nos referimos a las funciones de dirección. En estos casos, es muy conveniente que se sepan aplicar correctamente los principios éticos al caso concreto. Para eso, «la formación facilita la sensibilidad frente a los problemas éticos y puede mejorar la capacidad de análisis ético y el razonamiento moral». Por eso, como señala la OCDE, «deberían establecerse mecanismos de asesoramiento y de consulta internos con el fin de ayudar a los que ocupan un cargo público a aplicar la normas éticas fundamentales en el marco profesional». En este contexto, los llamados valores esenciales del servicio público: objetividad, integridad, imparcialidad, neutralidad, servicio... constituyen el corazón de la reflexión ética de la vida pública, que debe tener siempre presente, pero que muy presente, que la Administración pública es de la gente, que las instituciones públicas son de la gente y que deben estar para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Cuarto, es muy importante que los que ocupan un cargo público conozcan sus derechos y obligaciones cuando se encuentren con actuaciones reprobables. Para eso hace falta, mejorar el sistema de la responsabilidad en el ámbito público y para eso, debe existir un clima general que permita conocer, sin especiales problemas de auto-protección, conductas menos edificantes. Es este un aspecto importante que sólo podrá cumplirse si el ambiente ético en el ejercicio de los cargos públicos tiene altura y puntos de referencia claros.

Quinto, el compromiso de los responsables políticos a favor de la ética del servicio público debe ser real, coherente y efectivo. Es más, como señala la OCDE en el documento, «los responsables públicos tienen el deber de mantener un nivel elevado de rectitud en el ejercicio de sus funciones oficiales». Ahora bien, ¿cómo se demuestra este compromiso? De muchas formas: con el ejemplo y con medidas de naturaleza política como puede ser «el establecimiento de dispositivos legislativos e institucionales que refuercen los comportamientos y sancionen los actos reprobables, o facilitando medios y recursos suficientes para las actividades relativas a la ética en el conjunto de la Administración así como evitando, lo cual no es fácil, la instrumentación de las reglas y leyes en esta materia con fines políticos exclusivamente».

Sexto, el proceso de la adopción de decisiones públicas debe ser siempre transparente y sometido a controles. Es obvio y no merecería mayores comentarios sino fuera porque nunca es insuficiente insistir en la necesidad que todas las decisiones que adopten los cargos públicos puedan ser objeto de publicidad, sea o no legalmente exigible. Pero no sólo es importante la transparencia, también es igualmente importante garantizar que las decisiones se tomen escuchando a todos los sectores con intereses sociales en juego. Por otra parte, como recuerda el documento de la OCDE, «la gente tiene derecho a saber cómo utilizan las instituciones públicas los poderes y recursos que se les confían» de forma que «el control ejercido por el público debería facilitarse con procedimientos transparentes y democráticos, mediante el control parlamentario y el acceso a la información oficial». Pero, además, la transparencia se refuerza a través de medidas como sistemas de divulgación de información y reconocimiento de la función que desempeñan los medios de comunicación activos e independientes (OCDE).

Séptimo, deben existir directrices claras en materia de relaciones entre el sector público y el sector privado. En este campo, es fundamental preservar los valores esenciales del servicio público allí donde convergen el sector público y el privado, como puede ser la contratación o el acceso a la función pública, de forma que la

publicidad, la concurrencia, el mérito y la capacidad, sean siempre características básicas de la actuación de quienes ocupan cargos públicos en estas materias.

Octavo, los gestores públicos deben promover un comportamiento ético. Como señala el documento de la OCDE, «un marco orgánico que fomente normas de conducta elevadas ofreciendo incitaciones adecuadas para un comportamiento conforme con la ética, así como condiciones de trabajo y una evaluación eficaz de los resultados, tendrá una incidencia directa en la práctica diaria de los valores y las normas éticas del servicio público». Ahora bien, quizás lo decisivo es la ejemplaridad de los cargos públicos que deben garantizar «una dirección coherente, comportándose como modelos ejemplares en el plano de la ética y de la conducta en sus relaciones con los demás».

Noveno, las políticas, los procedimientos y las prácticas de gestión deben favorecer un comportamiento de acuerdo con la ética. Es importante también que el marco general relativo a las políticas y prácticas de gestión, dice el documento de la OCDE, «permita demostrar la adhesión de un organismo a las normas éticas». Es necesario que las Administraciones públicas se doten de estructuras que respeten las reglas de juego. Pero no es suficiente, pues como recuerda el documento de la OCDE, los sistemas basados únicamente en el respeto a las reglas pueden fomentar que algunos cargos públicos operen en el límite de la conducta reprehensible o reprobable argumentando que si no violan la ley o las reglas actúan éticamente. Por eso, los poderes públicos «no deberían definir solamente las normas mínimas, más allá de las cuales las acciones de un cargo público no serán toleradas, sino enunciar de forma clara un conjunto de valores del servicio público, a los que se debe aspirar».

Décimo, las condiciones de empleo propias de la función pública y de la gestión del personal deben fomentar comportamientos de acuerdo con la ética. En este sentido, el mérito y la capacidad deben ser los criterios básicos en esta materia, tanto en el acceso, como en la promoción profesional, facilitando así el principio de integridad en el servicio público.

Undécimo, deben establecerse en el servicio público mecanismos que permitan la rendición de cuentas. En un sistema democrático, es lógico que los cargos públicos rindan cuentas de sus acciones ante sus superiores jerárquicos y, también, ante la gente. La rendición de cuentas debe extenderse, no sólo a aspectos contables, sino a la obtención de resultados y al seguimiento de los principios éticos con el servicio público.

Duodécimo, deben existir procedimientos y sanciones adecuadas en caso de comportamientos culpables. El documento de la OCDE señala que uno de los elementos indispensables de una infraestructura de la ética, lo constituyen los mecanismos que permitan detectar actos corruptos, así como realizar, de forma independiente, una encuesta sobre el tema. Es lógico que esto sea así, porque si no se sancionan las conductas anti-éticas, cundiría un cierto ambiente negativo en la función pública.

Por todo ello, es encomiable el deseo de la OCDE de instar a los países miembros a que profundicen en la llamada infraestructura de la ética, que trata de armonizar las actividades de orientación, gestión y control. La orientación, dice el documento comentado, la ofrece el compromiso fuerte de los dirigentes políticos, mediante el enunciado de los valores bien en forma de Códigos de conducta, bien como actividades dirigidas a la integración profesional en la educación y la formación. La gestión, señala la OCDE, puede realizarse de la coordinación asegurada por un órgano especial o un organismo central de gestión ya existente, a través de las condiciones de empleo en la función pública y a través de las políticas y prácticas en materia de gestión. Y, finalmente, el control queda asegurado gracias a un marco jurídico que haga posible encuestas y acciones judiciales independientes, gracias a mecanismos que permiten rendir cuentas y a mecanismos de control eficaces, y gracias a la transparencia y a la vigilancia de la gente.

La Administración y las instituciones públicas son de la gente. Es deseable que aumente la capacidad crítica de la gente para exigir más a los políticos y dirigentes públicos que, de una forma más clara, deben encarnar en su conducta esos valores de servicio público de integridad, neutralidad, objetividad, imparcialidad, servicio, etc, que tan importantes son para que lo público pueda cumplir su función de facilitar a todos los ciudadanos el ejercicio de todos sus derechos fundamentales.

Sin embargo, lo cierto es que las circunstancias en las que se desarrolla el trabajo en la Administración Pública han ido evolucionando y, de esta forma, nos encontramos hoy ante tensiones y dilemas frente a los que la ética debe ser una forma de dar respuestas, de motivar a quienes se enfrentan a aquellas y de orientar toda nuestra actividad hacia el fin último del servicio a los ciudadanos del que hablábamos al inicio.

Así, conocemos que hoy existe una tensión permanente sobre los servidores públicos, que hace que éstos asuman las funciones y responsabilidades que la socie-

dad demanda, contando con unos recursos cada vez más limitados. Paralelamente, los instrumentos con que cuenta la gestión pública se han ido adaptando también a estas circunstancias, de forma que, en estos momentos, son más flexibles.

Como rasgos principales de esta adaptación podemos identificar la predominancia de valores como la eficacia y la eficiencia sobre el rigor normativo y procedimental; el aumento de los poderes de apreciación y del uso de la discrecionalidad en la toma de decisiones administrativas o la descentralización paulatina de los poderes decisorios. También estamos siendo testigos de la aparición de nuevos instrumentos de gestión con formas privadas de organización y de control -llámense agencias, entes, empresas, etc.- o de la existencia de cada vez mayores interconexiones entre el sector público y los intereses privados, propia de la diversidad y la complejidad de los intereses que debe defender la Administración -por ejemplo hoy hay organizaciones públicas que tienen fines como “crear mercado” para determinados productos-.

Finalmente, conocemos también, como un rasgo característico de esta adaptación de la que hablamos, el desfase que se ha producido entre los sistemas tradicionales de control de la actividad pública -los regímenes disciplinarios, por ejemplo- y las funciones y actividades que los fines sociales nos exigen.

Estas circunstancias, por sí solas, no crean problemas de conductas no éticas, pero sí sitúan a los empleados públicos frente a poderosos conflictos de intereses. Es justo, por tanto, que dotemos a los empleados públicos de los instrumentos necesarios para, en este contexto de trabajo y frente a esos conflictos de los que hablamos, puedan responder adecuadamente con el apoyo pleno de la organización en la que están integrados y de la sociedad, consciente de que la actividad pública se dirige -con transparencia y sentido de la responsabilidad- al cumplimiento de los fines que la Constitución y las leyes nos tiene encomendados.

Pero para dotarnos de estos instrumentos de “gestión ética” debemos, en primer lugar, partir de la identificación de unos valores del servicio público. Éstos no pueden ser otros que los derivados directamente de la Constitución, bien como principios informadores de la Administración Pública (eficacia, eficiencia, servicio a los intereses generales, sometimiento a la Ley y al Derecho) o en forma de defensa y promoción de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos (personales, vinculados con la libertad individual, políticos, sociales, etc.). Podemos, también, recurrir a identificar un claro factor de universalidad de esos valores y de su traducción en normas de conducta éticas, si atendemos a su formulación

en la mayoría de los países que cuentan con una administración pública que sirva a un Estado de Derecho.

O podemos, finalmente, como hace Lord NOLAN, entender la ética pública simplemente como la “elegancia” en el cumplimiento del deber, comprendiendo que hay cosas legales que, sin embargo, no se deben hacer, por puro sentido común y por decoro.

Para continuar situando el contexto que rodea a la necesidad de establecer una ética pública en España, es preciso tener en cuenta que, al igual que, al tiempo que en nuestro país se afronta esta preocupación, la ética se ha convertido en un auténtico pilar de las reformas del Estado y las organizaciones públicas en todo el mundo.

Así, por ejemplo, en el Reino Unido son conocidos los trabajos de la Comisión Nolan, a cuyo promotor tuvimos la suerte de tener hace pocos días en Madrid, en el Instituto Nacional de la Administración Pública, en el marco de las Primeras Jornadas de Ética Pública organizadas por el Instituto. Los Informes de la Comisión Nolan, de 1995 -referido al Parlamento, el Gobierno y la Administración- y 1996 -referido a las corporaciones locales- tratan, en primer lugar, de garantizar unos marcos éticos comunes que se aplique en todo el sector público (Civil Service Code, Treasury Code of Practice) y, al mismo tiempo, se dirigen a crear una estructura permanente que afronte la necesidad de nuevas reflexiones éticas en el futuro de la actividad administrativa.

Por su parte, Estados Unidos es, quizá, el país con más tradición en la preocupación por la promoción de los valores éticos en el sector público en general. Partiendo de esta tradición, en estos últimos tiempos se aprecia, por parte del Gobierno Federal una acusada tendencia a “codificar” con detalle las normas éticas. Se regulan, así las incompatibilidades posteriores al cese en el servicio público, o la identificación de los intereses directos de los Lobbys que pretenden influir sobre la actividad gubernamental, en un esfuerzo por cubrir todos los resquicios por los que se pueden introducir conductas no éticas en la Administración.

En estos países y otros países, en fin, se ha desarrollado una conciencia de que es preciso avanzar hacia formas de promoción de los valores éticos y de “gestión ética” del empleo público, estableciendo mecanismos que sirvan a los trabajadores de la Administración para resolver posibles conflictos éticos y, a la

vez, que permitan a los ciudadanos conocer y, por qué no, controlar la actividad de los servidores públicos, tanto políticos como funcionarios y trabajadores de las Administraciones Públicas. Se ha buscado la forma de dotar a la Administración de instrumentos necesarios para superar los riesgos y las contradicciones entre los sistemas tradicionales de control de la actividad de los servidores públicos, las funciones que éstos tienen hoy encomendadas y los valores que estamos obligados a preservar.

La OCDE identifica una serie de puntos de convergencia entre los distintos métodos de promoción de la ética pública en los diferentes países, que pasan, en primer lugar, por una adecuada definición de los valores de la ética pública. Esta definición deberá cumplir una doble misión, como forma de expresar las aspiraciones de la sociedad respecto de la acción pública y, a la vez, como medio de control de la adecuación de las conductas a los principios del servicio público. Se deberá partir, por tanto de los principios y valores constitucionales (el “núcleo duro” de la idea de servicio público), y que, a la vez, tener en cuenta otros valores como la eficacia, el servicio al ciudadano, la relación coste/beneficio, el trabajo bien hecho, etc.

Otro de los elementos comunes de gestión ética en los países avanzados son los Códigos de Conducta, en los que se suelen incluir un enunciado de valores generales del servicio público. A menudo, se completan con códigos específicos por sectores y, casi siempre, son fruto de un acuerdo con los representantes de los empleados públicos. La codificación actúa, en realidad, como cláusula de garantía, respecto de las situaciones que se suscitan en el ámbito de la actividad del poder público y a las que la Ley, por sí sola, no puede en ocasiones dar una respuesta adecuada y suficiente. •