

**Gerald Caiden\***

## *Tendencias actuales en la ética del servicio público*

Una de las claves para la gobernanza moderna es el desarrollo de un servicio público creíble, confiable y profesional, comandado por dirigentes públicos honestos. Nada destruye tanto la credibilidad en las instituciones públicas como la corrupción en los círculos oficiales o la mínima sospecha de que las manos de los gobernantes están sucias. La corrupción mina la confianza de la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos públicos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; desvía los recursos públicos de donde realmente se necesitan hacia empresas riesgosas probablemente sobrevaluadas y subaprovechadas; burla la aplicación justa de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicos. En resumen, la corrupción contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera.

La preocupación en los últimos veinticinco años fue que la generalización de la corrupción pudiera infectar lugares que antes se creían inmunes y fuera de toda duda. Tal parece que hoy día ninguna institución pública tiene las manos completamente limpias. Como resultado, se han arruinado reputaciones por unas cuantas imprudencias aisladas. El dedo de la censura señala la línea borrosa que separa las organizaciones públicas de las privadas, el sector público del privado y el compor-

---

\* El autor es profesor de la Universidad del Sur de California (Los Ángeles. CA 90089-0626, Estados Unidos). Traducción del inglés de Gabriela Peyrón. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: servicio público/ética.

tamiento público del privado. En algún momento se creyó que sí podían distinguirse, que existían o deberían existir normas éticas distintas entre lo público y lo privado, que la conducta pública era éticamente superior a la privada. Quizá en algunos países así fue, pero por lo general esto no es cierto hoy día. De manera significativa, y durante un periodo corto, la comunidad internacional, los principales actores del escenario mundial, se han ido dando cuenta de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público. No puede haber un sector público libre de corrupción si en realidad el sector privado tolera, e incluso premia, las prácticas corruptas. Tampoco puede existir un sector empresarial honrado si el sector público, el gobierno y el sistema político perdonan y no castigan la corrupción.

Las prácticas comerciales inmorales socavan inevitablemente la integridad pública. El comportamiento corrupto corroe y contamina sin remedio todo lo que toca. Esto ha sido el tema y las conclusiones de las Conferencias Internacionales Anticorrupción que se han llevado a cabo en todo el mundo desde 1987. La autovigilancia, un principio tan valioso en una sociedad moral, sólo funciona hasta donde la gente quiere que funcione. Pero cuando no hay disposición, es muy poco lo que se puede hacer al respecto, y ciertamente nada puede lograr una ley débil o ineficiente que por sí sola no puede impedir la manufactura y el comercio de productos nocivos, grandes estafas, fraudes ni otros actos vergonzosos e infames de una sociedad, que ahora está globalizada y ya no es un punto aislado en el mundo. Ésta es, en gran medida, la idea que respalda las dos resoluciones aprobadas por unanimidad a principios de 1997 por la Asamblea General de Naciones Unidas. La primera, A/RES/51/59 (28 de enero de 1997), condena la corrupción en el sector público u oficial y entrevé un nuevo Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos que sólo se refiere de manera marginal a la integridad en la interacción público-privada; la segunda, A/RES/51/601 (21 de febrero 1997), condena la corrupción en el sector comercial y destaca la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales que, otra vez, sólo trata de manera marginal la integridad en la interacción público-privada.

Asimismo, las organizaciones morales han descubierto lo difícil que es tratar con gobiernos inmorales, corporaciones políticas, burocracias públicas y funciona-

rios sin escrúpulos. Impera el favoritismo basado en consideraciones personales y no en intereses públicos; si existen licitaciones o propuestas competitivas, se trata de una farsa. La distribución aceptable de obsequios se convierte en sobornos inaceptables. Las grandes esperanzas que la humanidad puso en el nuevo orden internacional luego del horror de la segunda Guerra Mundial se frustraron a causa de la corrupción y del mal comportamiento de los líderes mundiales y de las organizaciones internacionales. El espíritu de humanitarismo casi se ha visto eclipsado por las sórdidas transacciones internas, las ventajas personales y la franca avaricia. Hay que ver cuánto dinero público ha sido robado, sustraído y mal usado por gente rica en países pobres con la ayuda de gente rica de países ricos que prefieren ver a sus propios pobres despojados mientras ellos despilfarran sus ganancias mal habidas. Así, ahora existe Transparencia Internacional, fundada por un ex funcionario del Banco Mundial, que presencié la parodia de transacciones internacionales y tuvo que dejar el Banco Mundial antes de poder hacer algo al respecto. Las corporaciones públicas y los jefes de oficina corruptos estropean todo, tal como lo hacen las corporaciones privadas corruptas. Todos somos víctimas de sus saqueos injustos, sus decisiones prejuiciadas, incompetencia, ineficiencia, insensibilidad, falta de representatividad, irresponsabilidad y encubrimiento. Sus sucias manos manchan todo.

¿Por qué son cada vez más frecuentes estas conferencias internacionales sobre la ética del servicio público y por qué se aprueban en ellas tantas piadosas resoluciones? Simplemente porque el tema de la ética del servicio público debe mantenerse en primer plano en la conciencia y el interés del público. Debemos mantener una conciencia pública de esos temas y sus consecuencias. Debemos conservar esos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No realizamos estas conferencias porque no se hayan considerado necesarias antes. No las llevamos a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes. Tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser; ni porque ahora estemos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta. Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos.

## EL CONTEXTO CAMBIANTE DE LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Nunca antes llamó tanto la atención el mundo de la ética del servicio público. Las burocracias públicas del mundo entero se mantenían al margen y observaban las terribles atrocidades que cometían funcionarios públicos en otras partes. Muchos de esos crímenes contra la humanidad eran a menudo instigados, planeados y ejecutados con rapidez, eficiencia y arrogancia por servidores públicos. Aún lo son. Este desprecio por el sufrimiento humano provoca la indignación moral del resto del mundo que, a pesar de todo, con mucha frecuencia se niega a intervenir. ¿Nada ha cambiado?

Sí, el mundo entero ha cambiado y sigue cambiando rápidamente, algunas veces mejora, otras empeora. Las reuniones internacionales sobre la ética del servicio público son necesarias para permitir que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, evalúen sus tendencias, echen mano de cualquier iniciativa o inquietud que tengan, para reducir el daño potencial y aumentar el bien que pueden hacer, y permitir que otros también lo hagan.

Primero, deben estar conscientes de la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia y la religión. La familia extensa de docenas de sujetos está cediendo el paso a la familia atomizada de apenas un puñado de miembros y ésta al hogar formado por uno solo de los padres, algo que no había ocurrido antes en la historia de la humanidad. Es algo nuevo, novedoso, ciertamente distinto para el niño, que quizá nunca conozca a ningún pariente cercano, ni siquiera a su madre si ésta decide abandonarlo. Cada vez con más frecuencia, los niños son criados por extraños que quizá no sean los mejores modelos. De igual manera, la fuerza moral de la religión se ha debilitado y, con ella, probablemente también la enseñanza de la moralidad. Hasta ahora, la sociedad no ha reemplazado ni familia ni religión con sustitutos satisfactorios adecuados. Por lo contrario, los niños se enfrentan a opciones atractivas, cautivadoras y engañosas que los seducen antes de que puedan manejar la situación. No hay garantía de que los niños distingan lo correcto de lo incorrecto o de que los servidores públicos de nuevo ingreso sepan más que otros recién llegados al mercado laboral.

Segundo, entre las opciones engañosas, cada vez hay más niños y jóvenes expuestos al mínimo común denominador que proporcionan los medios: la caja idio-

ta, la atractiva computadora, la prensa, el sensacionalismo, los distorsionadores y los desvaloradores declarados. Para muchos, esto es consecuencia de la recién encontrada libertad y elección sociales y de la reducción de la censura oficial. Deja a los jóvenes, a los débiles y a los impresionables mucho más expuestos a mensajes mixtos sobre lo que es una conducta aceptable o inaceptable, solos o acompañados, dentro o fuera de la autoridad. Al mismo tiempo, más gente está expuesta a lo que sucede de manera distinta en otras partes del mundo y, como resultado, se quedan más confundidos ante la variedad de conductas. Nada parece tan sólido como solía ser y aparentemente todo está abierto al reto y al cuestionamiento. Si no se refuerzan, los principios pierden mucho de su significado.

Tercero, en las décadas recientes, el empobrecimiento del mundo ha ido en aumento. Aunque algunos países y algunos pueblos han ido mejorando, el resto de la humanidad ha estado luchando para vivir con sus ingresos. Los extremos de bienestar y confort como modelos a los que se aspira se han vuelto muy elevados y muchos de ellos están honestamente fuera del alcance de la mayoría. La adquisición de riqueza se ve como un fin en sí mismo, un fin que aparentemente justifica los medios, un valor que eclipsa a muchos otros. La opulencia privada contrasta con tanta pobreza pública. Por tanto, resulta mucho más difícil atraer y retener a la gente en el servicio público y mantener el llamado al autosacrificio.

Cuarto, la gobernanza moderna afecta ahora más aspectos de la vida de las personas que antes. Se hace más evidente una dependencia creciente respecto a la disponibilidad, la responsabilidad, la estabilidad y la eficiencia de los bienes y servicios públicos. Más gente está en contacto con la gobernanza y es más consciente de los efectos que tiene en sus vidas. Aun cuando aprecian sus beneficios, resienten los procesos a los que tienen que someterse para obtenerlos. Por otra parte, de manera más cuestionable, la feminización creciente de la fuerza laboral y posiblemente de la gobernanza parece volver más sensible a la sociedad moderna respecto a las necesidades y a las expectativas de la gente de que la gobernanza muestre una cara humana.

Quinto, la democratización apoyada por los medios de comunicación liberales hace más consciente a la sociedad civil de lo que sucede en la vida pública y también tras bambalinas; sin duda, el público se entera más de la influencia de la vida políti-

ca y de la corrupción, de la condescendencia y complacencia burocráticas, y de la mezquindad oficial. La gente no tiene tanto miedo a hablar y los revoltosos reciben más atención de la que solían recibir. En resumen, hay mucha transparencia. Los funcionarios públicos deben acostumbrarse a vivir en una pecera de cristal en donde hasta su vida privada se hace pública.

Por último, así como otras áreas de la vida se han vuelto más complicadas, complejas y sofisticadas, lo mismo ha sucedido con el crimen, las actividades delictivas, la mala conducta y toda esa área gris confusa que raya en el límite de lo incorrecto, como todo lo indicado por el término "soborno honesto". La tecnología moderna dio impulso a la gente poco ética e inmoral y le permitió dejar atrás o burlar a la gente honesta y respetuosa de la ley. Las denuncias no parecen disminuir la actividad. Los delincuentes son capturados y castigados, pero el juego continúa con distintos jugadores que aprenden rápidamente de los errores de otros para evitar ser detectados. Así como algunos engañan al gobierno, sus miembros también aprenden a engañar.

Así, el entorno del servicio público está cambiando de prisa y no siempre para mal, pero sin duda es distinto al del pasado. Sin embargo, los retos no pueden ser ignorados ni alejados. Es cierto, algunas áreas son muy molestas, pues al ser nuevas o novedosas y, por supuesto, sin precedente, ceden a planteamientos disuasivos no conocidos. Estas áreas requieren innovación, creatividad e ingenuidad. Pero otras áreas de la gobernanza son más dúctiles, sólo requieren voluntad política para actuar más firmemente, la aplicación de las leyes y reglamentos existentes, el fortalecimiento de estrategias y tácticas disuasivas, la aplicación de la tecnología disponible y mejor capacitación y disciplina de los servidores públicos. Podrían lograrlo con más ayuda de investigación, tecnología especialmente diseñada, leyes revisadas, más inversión y apoyo públicos, personal adicional, reglas reformadas, etcétera.

Entre los retos novedosos que no son de fácil solución se encuentran las relaciones tan cambiantes entre el gobierno y las empresas o la integridad de la interacción público-privada. Las empresas se han globalizado muy por encima del gobierno, dejando muchas lagunas en la provisión de bienes y servicios públicos globales y muchas de las agencias internacionales que supuestamente tienen que llenar cabos huecos, son deficientes en su desempeño, porque no hay presión política interna-

cional para que lo mejoren, ni fondos públicos suficientes que les permitan mejorar su desempeño y el servicio público internacional carece de profesionalismo adecuado. El negocio de las empresas internacionales, aunque no carece de conciencia social, avanza precipitadamente sin tener demasiado en cuenta sus disfunciones sociales, que no pueden ser controladas adecuadamente por las agencias públicas internacionales. Estas agencias son incapaces de compensar los efectos adversos del comercio internacional en los problemas mundiales de seguridad, como la guerra y el terrorismo, los desastres y amenazas ambientales, el crimen transnacional y el comercio nocivo, la explotación laboral, la esclavitud *de facto* y el ejercicio de los derechos humanos. Peor aún, el comercio internacional deserta precisamente cuando es más necesario; muestra muy poca conciencia moral cuando siente que sus ganancias están en peligro. Cuando es más necesario, huye de prisa, retira abruptamente sus inversiones, sin importarle mucho el costo social que deja atrás, ni la corrupción y complicidad que fomenta, ni el daño a la sociedad civil, causado por su irresponsabilidad, ni la pobreza y miseria, ni agitación y violencia provocadas por su desertión, como hemos presenciado en el llamado milagro del desarrollo económico de Asia.

El gobierno no puede intimidar a los grupos privados para que dejen de cometer estos actos nocivos. Las agencias gubernamentales se encuentran entre los peores ofensores. Lo que se requiere son nuevas formas de cooperación y participación voluntarias en lugar de coerción. Así como las autoridades públicas deben inspirar confianza para vigilarse a sí mismas, las corporaciones privadas también deben autovigilarse, deben ser alentadas para que encuentren sus propias soluciones y se les deben dar u ofrecer, sin que lo soliciten, incentivos públicos para actuar bien. Así como para socializar a sus hijos adolescentes los padres de familia tienen que adoptar maneras diferentes de las que usan con sus hijos menores, las corporaciones públicas también tienen que adoptar distintas maneras para atraer a los grupos privados y correr el riesgo de que sus esfuerzos fracasen, si no completamente, por debajo de un rendimiento aceptable. En algunas áreas del comercio privado no se puede correr ni siquiera ese riesgo, pues las consecuencias de comerciar con armas atómicas, biológicas y químicas o con narcóticos y otros productos dañinos son demasiado desastrosas: por tanto, la coerción es inevitable. Pero hay áreas de la acti-

vidad humana menos amenazantes, donde pueden correrse riesgos para alentar a los grupos privados a seguir una nueva política pública.

Los gobiernos y los mercados no son rivales ni competidores; hacen cosas distintas de diferente manera de acuerdo con distintos valores y objetivos. Se complementan unos a otros. Pero cada uno debe aprender cuál es su lugar correcto, un proceso lento y doloroso que requiere una identificación más clara de dónde termina uno y empieza el otro. La gobernanza del mercado con medios públicos es tan incorrecta como la gobernanza del gobierno con medios comerciales o privados. Sin embargo, ahora existen áreas completas del gobierno donde el mercado y otras organizaciones no gubernamentales llevan a cabo actividades en nombre del gobierno; donde el mercado y la conducta privada predominan en las actividades públicas; donde los objetivos públicos se ven desplazados por las agendas privadas; donde se espera que las corporaciones privadas actúen como agencias del gobierno; donde se alienta a los servidores públicos a que actúen como gerentes privados, donde, en síntesis, hay mucha confusión, muchas contradicciones, descuido del deber y de la responsabilidad públicos, responsabilidad inadecuada, y la necesidad de redefinir principios básicos de la conducta vigente. Necesitamos revisar el significado del profesionalismo tanto en el sector público como en el privado.

El punto más importante es si el nuevo encargado de un puesto de responsabilidad en cualquier organización, pública o privada, realmente sabe distinguir lo bueno de lo malo, si busca ayuda para sus dilemas morales cotidianos en el trabajo, si elige el camino del respeto propio, de la honestidad y de la integridad, y si resiste las múltiples tentaciones que lo apartan del rumbo. Dados los cambios que ha sufrido el entorno, ya no hay ninguna garantía de que sepa distinguir lo bueno de lo malo, el comportamiento correcto del incorrecto, mucho menos cuando todo el aparato del propio gobierno puede no estar en sincronía con la sociedad y actuar inmoralmente o sin decencia, cuando las élites políticas y burocráticas se comportan con aparente impunidad, cuando los colegas siguen decepcionando y ocultando sus fechorías, cuando los ciudadanos aparentemente aceptan cualquier cosa y no protestan, y cuando el propio juicio se encuentra confundido por múltiples contradicciones, mensajes confusos y ambigüedades. Lo repito, todos debemos aceptar que deseamos que impere la misma moral en las organizaciones, públicas y privadas,

gubernamentales y no gubernamentales. En resumen, el mismo conjunto de normas morales y las mismas expectativas de integridad personal deben ser universales. No puede haber unas normas éticas para un grupo de personas y otras para otro, por lo menos no cuando tienen que hacer negocios juntos todos los días. Puede ser que sólo sean buenos deseos, pero poco a poco la comunidad internacional, académicos y líderes, tanto del sector público como del privado, están llegando a esta conclusión, aun cuando el mundo esté muy lejos de este ideal.

#### LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

¿En qué difiere la ética actual del servicio público de la de hace veinticinco o cincuenta años, y hasta cien? Ahora más que nunca, la gente ha empezado a darse cuenta de que el peligro para ellos en cuanto individuos no proviene tanto de la maldad de otros como de la maldad de las organizaciones. Como nunca antes, están conscientes de que dependen de que las organizaciones hagan bien las cosas, muestren responsabilidad y sean morales. Aunque la gente puede evitar a los individuos peligrosos, no puede evitar a las organizaciones malvadas resueltas a hacer daño; a las organizaciones que distribuyen armas de destrucción masiva; a las organizaciones que envenenan el agua y los alimentos, incluso el aire que respira la gente; a las organizaciones que cometen genocidio y otros crímenes atroces contra la humanidad; a las organizaciones que no mejoran el destino de la humanidad, sino que lo empeoran. ¿Por qué la gente organizada en grupos hace cosas que nunca haría por sí sola? ¿Cuál es esta mística o poder que poseen las organizaciones para lograr que la gente haga cosas que no desea hacer? ¿Cuáles son las implicaciones éticas? ¿Por qué se le ha dado tan poco seguimiento al estudio de Hannah Arendt sobre la banalidad del mal? ¿Por qué las burocracias perversas conservan registros tan detallados de sus delitos? ¿Por qué se ven a sí mismos como héroes? ¿Por qué la historia de la humanidad es un larga lista de víctimas y victimarios?

Han sido pocos los que han podido abordar satisfactoriamente estas preguntas. En realidad, lo extraordinario de este número especial es que se haya llevado a cabo. Hace apenas veinticinco años, habría sido inconcebible. En ese entonces se hablaba poco de la ética del servicio público y de la necesidad de una reforma. Ética médica, sí.

Ética legal, por supuesto. Ética burocrática, ética oficial, en absoluto. Las cosas todavía estaban muy estereotipadas. Había apenas una vaga idea sobre la codificación de la ética pública, pero había dudas acerca de si la codificación valía la pena o sólo era basura. ¿Cuál era la necesidad? Los servidores públicos o sabían cuál era, o no lo sabían. Si lo sabían, ¿para qué decir lo obvio? Si no lo sabían, nada sería de mucha ayuda, mucho menos la codificación.

Entonces, el asunto era muy simple; demasiado simple. Había dos polos opuestos con muy poco en medio. En un extremo estaba esta imagen/modelo del servidor público desprendido, virtuoso, trabajador, devoto y leal, ejemplificada por los servicios civiles de la mayoría de las democracias de Europa Occidental y de Australia, identificados en los libros de texto como ejemplos del sistema de méritos, funcionarios de carrera, calificados, competentes, neutrales, independientes, éticos, modestos, responsables, confiables, expertos en trabajar para el interés público. En el otro extremo, estaba el resto, que pertenecía a sistemas clientelares, nepotistas, seleccionados políticamente, listos para el botín del cargo público, servilistas, corruptos, enredados en sistemas igualmente corruptos con medidas institucionales defectuosas y dotados de personal formado por selectores y seleccionados sospechosos.

La dimensión ética se redujo en gran medida al debate, de principios de los años cuarenta, entre Herbert Finner y Carl Friedrich, publicado en *Public Administration Review* acerca de si eran o no preferibles los controles internos a los externos y cuáles eran más eficaces para asegurar una buena conducta. Esto era la simplicidad misma, demasiado simple, localista y superficial. Pero, ¿qué otra cosa se podía utilizar? Sin embargo, incluso a principios de los años cuarenta, no había justificación para tal simplicidad. Los regímenes comunista y fascista utilizaron burocracias totalitarias para imponer sus ideologías. De manera similar, los regímenes chauvinista y xenofóbico ponían el interés nacional por encima de todos los demás. Incluso los regímenes democráticos dejaron de lado las precisiones de la democracia para poner el hecho de ganar la guerra o la paz por encima de todo lo demás; el fin justificaba los medios, incluso los más horribles. Este comportamiento no terminó en los años cuarenta y su permanencia proporcionó ejemplos para muchos nuevos estados independientes creados a semejanza de ellos. Y junto con

ellos vino una legión de justificadores pragmáticos, racionalizadores y legitimizadores para acallar cualquier debate posterior. O así lo pensaron. Después de todo, el papel de los científicos sociales era explicar, no moralizar.

No se supervisaron los aspectos más obvios del nuevo mundo de la posguerra, tales como la creciente burocratización del esfuerzo humano, el poder cada vez mayor de la exigencia organizacional, el papel ampliado del experto sobre el lego y del profesional sobre el aficionado, las relaciones incestuosas cada vez más frecuentes entre el gobierno grande y las grandes empresas, y el empujamiento del hombre común. La atención se desvió hacia el fenómeno del propio interés burocrático, es decir, de cómo se agrandaron las burocracias, cómo cambiaron sus objetivos, cómo impusieron sus propios intereses profesionales en plataformas públicas, cómo se beneficiaron a expensas de otros. Ahora bien, los burócratas afirmaban conocer lo mejor o exigían talentos monopolizados especiales en la gobernanza moderna. Sobre todo, se mantenían muy activos tras bambalinas donde quiera que los regímenes políticos se fragmentaran, dividieran, fueran gobernados por coaliciones inestables de socios opuestos, donde nadie permanecía por mucho tiempo en un cargo político. En esas circunstancias, ¿quién gobernaba realmente?, ¿quién tomaba en realidad las decisiones?, ¿quién era capaz de ver un poco más allá?

Una vez planteadas estas preguntas, surgieron otras: ¿Cómo podía la ética del servicio público separarse de su contexto? ¿Cómo podía ser distinta de cualquier otro tipo de ética? ¿Cómo podía aislarse la integridad del servicio público en un mar de mezquinidad política y empresarial? Puesto que tantas empresas públicas se manejaban en secreto, ¿cómo podía saber cualquier persona ajena lo que realmente allí sucedía? ¿Cuánto se escondía innecesariamente y en interés de quién? ¿Cuánta colusión hacía falta para esconder los trapos y las manos sucias? ¿Cómo podía un conjunto de normas morales cubrir tantas actividades públicas distintas? ¿De qué modo estaba la nueva tecnología destruyendo las antiguas maneras de pensar y de hacer las cosas? ¿Qué estaba pasando en esa zona intermedia cada vez mayor entre ambos polos, en esa creciente área gris que no era ni negra ni blanca ni tenía una dirección verdadera?

Antes de que pudieran asimilarse algunas respuestas convincentes, el techo se vino abajo. La confianza del público en todas las instituciones públicas disminuyó.

En todo el mundo más y más pueblos se desilusionaban de sus sistemas de gobernanza. El fascismo había sido malo, pero también lo habían sido el comunismo y el colectivismo. También habían confiado en las burocracias totalitarias, es decir, en las mismas formas de organización con los mismos resultados desastrosos. Los gobiernos poscoloniales habían sido muy poco mejores que los coloniales, y habían hecho gala de las mismas hipocresías. Incluso las democracias modelo habían sido demasiado buenas para ser ciertas. En ellas, los cargos habían sido para el mejor postor. Los intereses particulares habían triunfado sobre el interés general en la rebatiña de los botines públicos. Los servidores públicos habían sido tan susceptibles a la tentación como cualquier otro. La falta de ética, que podía esperarse en regímenes corruptos como el de Pakistán, Paraguay, India, Indonesia, Colombia y Zaire, también podían verse ahora en Estados Unidos, la Unión Soviética (y la Comunidad de Estados Independientes), Japón, Italia, China e incluso en Australia, los Países Bajos, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Suiza y Suecia, aunque supuestamente no en la misma escala ni tan inmerso en la cultura de la gobernanza. Y entonces alcanzó a la comunidad internacional con escándalos que posiblemente surgieron primero en la UNESCO y luego en organismos de las Naciones Unidas, en la propia ONU, los bancos de desarrollo regional, la OTAN, la Unión Europea, y recientemente en las organizaciones no gubernamentales, inclusive en la organización de los juegos olímpicos. ¿Qué falló de manera tan generalizada en la ética del servicio público? ¿Por qué llevó tanto tiempo descubrir esos delitos públicos? ¿Han ido tan mal las cosas que ya no se puede confiar en ninguna organización de este tipo?

#### ALGUNAS TENDENCIAS EN LA REFORMA DE LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Nadie ha permanecido ocioso ni ha ignorado estos tristes acontecimientos. Al contrario, la complacencia ha dado paso a la preocupación. Alrededor del mundo, se han reunido todo tipo de grupos para planear reformas que actualicen y modernicen la ética del servicio público y restauren la antigua gloria o por lo menos el respeto de la ética del servicio público y así enfrentar los retos que probablemente surjan en las próximas dos décadas, en la medida en que puedan anticiparse. Estos

grupos ambiciosos han intentado no quedarse en los niveles bajos del discurso público utilizado con demasiada frecuencia para denigrar a la institución de la gobernanza, al concepto de servicio público y a la imagen de los servidores públicos de carrera. Han procurado ser civilizados, positivos, creativos e influyentes.

Este espacio sólo me permite considerar tres de las transformaciones más importantes a las que estos grupos han dado origen en menos de veinticinco años, pero las tres abarcan la mayoría de las tendencias actuales en la reforma de la ética del servicio público, a saber, publicidad/transparencia, capacidad institucional y confrontación de la corrupción.

Para empezar, los reformadores han sido víctimas de su propio éxito, sobre todo en liberar al mundo de cualquier tabú que ronde el tema de la ética del servicio público. La gente ya no se queda callada, salvo quizá en los regímenes más represivos, pero aun allí, la tecnología de la computación moderna supera a la represión. Países que antes no permitían el debate público, ahora admiten abiertamente sus problemas en la ética del servicio público y buscan ayuda internacional. Las organizaciones internacionales que antes eludían el tema, ahora defienden las reformas en la ética del servicio público y se vanaglorian de sus esquemas para proporcionar asesoría técnica a quienes buscan ayuda en la ética del servicio público. Los libros que antes no hablaban del tema, ahora incluyen casi compulsivamente apartados sobre la educación y la capacitación de los servidores públicos. Un torrente de nuevos libros, periódicos y artículos especializados en la ética del servicio público amenaza con ahogar a los lectores. Hoy día existe un debate abierto y franco sobre el tema. Esto constituye una transformación sorprendentemente exitosa en sólo dos décadas. El crédito lo merecen los medios de comunicación de todo el mundo que han denunciado sin miedo la corrupción de la función pública, a menudo con un gran costo y mucho sacrificio.

Nadie puede ignorar los esfuerzos de Transparencia Internacional (TI), fundada hace menos de una década por el pionero Peter Eigen, que casi sin ayuda se dedicó tenazmente a destruir los tabús y a defender la transparencia en la conducta de todos los negocios públicos. Esta organización se ha convertido en fuente de reforma de la ética en el servicio público y lleva un registro actualizado de la mayoría de campañas de reforma. Lo malo de esto ha sido el exceso de los medios en

mostrar la mala conducta oficial de mando, que ya casi nada es sagrado, las exageraciones distorsionan la realidad, y las figuras públicas han sido intimidadas, perseguidas e injustamente acusadas tanto que han logrado asustar a buenos candidatos o al menos han hecho que lo piensen dos veces. Quizá la transparencia en los asuntos personales y privados de los que ocupan un cargo público ha ido demasiado lejos en los medios sensacionalistas, pero sin duda la balanza se equilibrará con el tiempo. Mientras tanto, los funcionarios públicos están avisados de que casi no pueden mantener nada en secreto, que es muy poco lo que pueden apartarse del camino recto, y que no pueden tergiversar la verdad sin enfrentar consecuencias adversas cuando han despertado la indignación pública.

El debate de la codificación terminó con la victoria aplastante de los codificadores que convincentemente afirmaron que la codificación implicaría muy poco daño y posiblemente gran beneficio. Sus esfuerzos revelaron la dificultad de poner en el papel las costumbres desarticuladas que supuestamente regían o deberían regir la ética del servicio público. Encontrar las palabras adecuadas no fue la única dificultad, también lo fueron los molestos resquicios encontrados junto con ambigüedades, contradicciones, normas dobles y sofismas. Una vez que encontraron soluciones satisfactorias, su siguiente tarea fue convencer de adoptar los códigos a las organizaciones del servicio público, verificar que todos entendieran las disposiciones de éstos y asegurarse de que fueran acatadas. Luego vino la tarea aún más difícil de establecer un marco para los códigos legales y hacerles las enmiendas necesarias para que tuvieran resonancia sus preceptos morales y se institucionalizaran los acuerdos a fin de que la ley fuera obedecida sin discriminación, temor o favoritismo. Por supuesto que los funcionarios tramposos encontraron la manera de evitarlos o evadirlos, así que hubo que formular nuevas medidas en contra. Hoy día, esto se ha convertido en un círculo vicioso sin fin, las autoridades tratan de burlar a los estafadores y éstos tratan de mantenerse un paso adelante. Ésta es una consecuencia imprevista de la codificación.

La simple idea de la codificación se ha extendido con rapidez en las nuevas disposiciones institucionales más importantes, ya que señala la necesidad de una revisión detallada y de una reforma de los sistemas judiciales y legales, de la educación y la capacitación profesionales, de los acuerdos extrajudiciales (como los fiscales es-

peciales), nuevos recursos de investigación y legales (como inspectores generales, mecanismos de demanda), nuevos métodos de acopio de información (líneas directas, protección de testigos y de informantes, agentes encubiertos) y ataques concertados contra una amplia variedad de actividades del crimen organizado. En resumen, la codificación creció hasta convertirse en elaboradas y costosas campañas de reforma que virtualmente cubren todos los aspectos de la conducción de los asuntos públicos. En realidad, el término que se utiliza ahora es “gobernanza” para indicar lo inadecuado que se ha vuelto el término “gobierno” para las reformas que rebasan la maquinaria del gobierno, a fin de incluir a todos los grupos involucrados en la moderna maquinaria del gobierno, lo que significa prácticamente todo el mundo, cada residente, cada contribuyente, cada beneficiario de la asistencia social y de la ley, cada concesionario, y cada persona que recibe dinero público. Ya no está limitado a los servidores públicos de carrera, a los empleados públicos y a sus jefes. Por supuesto, muchos otros factores han sido responsables de esta explosión de la reforma administrativa y la codificación bien pudo haber sido incidental. Pero el efecto total de la reforma de la ética en el servicio público ha sido profundo con la nueva revisión de los acuerdos internos que van desde el nivel más alto de las organizaciones globales hasta el nivel más bajo de la organización de la comunidad local, sobre todo en lo que se refiere al impulso por la democratización y el mejoramiento de una cultura cívica. Este proceso, una vez iniciado, no tiene fin. Es un proceso que vincula el pasado con el futuro, lo que fue con lo que será/ lo que debería ser. El aquí y ahora presentan, como nunca antes, enormes oportunidades y desafíos para reestructurar la ética del servicio público. Es un momento emocionante para involucrarse y colaborar con él.

No hay en mente mejor ejemplo que la confrontación mundial actual con la corrupción, la verdadera antítesis de la ética en el servicio público. El cambio radical en el reconocimiento de que la corrupción es lo más disfuncional para el progreso humano y para el desarrollo mundial ha sido realmente asombroso; y ha tomado mucho menos de veinticinco años. De hecho, antes de 1991 los reformadores estaban preocupados porque sus esfuerzos no habían dado muchos frutos. Ahora, se alegran de ver cómo han puesto de su parte a la opinión internacional, o al menos eso se desprende de los pronunciamientos, replanteamientos de las misiones orga-

nizacionales y otras formalidades que han surgido de los ocho años pasados. Aunque no hay que subestimar esta profunda transformación del ambiente, hay que estar conscientes de que este regocijo puede ser prematuro hasta que la intención no sea llevada a la práctica. El mundo ha sido testigo de varios intentos por acabar con la corrupción. Algunos han sido desastrosos, otros han tenido éxito pero sólo durante un periodo limitado. De alguna manera, la corrupción revive y se propaga de nuevo, y al aprender de sus errores anteriores, el corrupto se vuelve más astuto y resulta más difícil quitarlo de los cargos públicos. La era de la información ha proporcionado poderosas herramientas para atacar a la corrupción, pero también ha mostrado nuevas formas de incentivarla. El fraude por computadora constituye una preocupación creciente: es un negocio que aumenta rápido en el que las pruebas pueden destruirse instantáneamente. Las imágenes pueden falsificar la realidad: ahora, ya se puede recrear la historia. Ver ya no es creer. Los campos relacionados de la medicina, la farmacología y la biología tienen nuevas tecnologías que obligan a repensar la vida y la muerte, la enfermedad y la salud, lo prescindible y lo imprescindible, lo nocivo y lo inofensivo, lo tóxico y lo no tóxico. Por consiguiente, hay que redefinir la corrupción, reescribir las leyes, y reabrir el debate sobre lo que se debería permitir o no. En efecto, el debate sobre la ética del servicio público es continuo y nada debería considerarse escrito en tablillas de piedra.

#### LA URGENCIA POR RECONSIDERAR LA ÉTICA GLOBAL

La globalización, la multiplicación de vínculos y conexiones entre países y sociedades, significa que los acontecimientos, asuntos y problemas en algún lugar del mundo tienen repercusiones y ramificaciones importantes para comunidades e individuos en otros lugares remotos del mundo. La nación-Estado ya no es el único bloque de construcción del sistema global pues muchos otros se le han unido. Si la humanidad ha de sobrevivir y prosperar, la negociación y el acuerdo deben reemplazar al poder y a la coerción. El objetivo debe desviarse de la seguridad nacional, la soberanía geopolítica y la independencia hacia un mayor énfasis en las cuestiones de tecnología ambiental, económicas y de bienestar más participantes deberían expresar diferentes necesidades para actuar en términos de los derechos y obliga-

ciones de cada persona, el ciudadano global. Tenemos que reinventar las instituciones humanas y los mecanismos de gobernanza, en particular en el nivel global donde hay demasiados resquicios y demasiados protagonistas inadecuados. Es fundamental la necesidad de proporcionar una distribución eficiente de los bienes y servicios globales.

Aun cuando la globalización tuvo lugar entre dos guerras mundiales y la comunidad internacional estableció en los años cuarenta lo que se creyó que sería un sistema global amplio para manejar los problemas y asuntos mundiales, el término apenas se adoptó recientemente para referirse a la propagación de los negocios internacionales en un solo mercado mundial. Este mercado universal es similar a la liberación de los mercados mundiales en la cima de la economía del "laissez-faire" en el siglo XIX y que implicó la intervención del gobierno en el ámbito nacional, principalmente en el siglo XX, para detener los efectos adversos del libre mercado y los negocios irregulares, para proteger a los pobres, ancianos, enfermos, niños, mujeres, desempleados y discapacitados, y para promover los valores socavados por las prácticas mercantilistas. Durante el siglo XXI, probablemente presenciaremos la intervención del gobierno en el ámbito internacional a fin de compensar los efectos adversos de las prácticas mercantiles internacionales irregulares, los estados infractores y las organizaciones no gubernamentales sin principios.

La mayoría de los problemas mundiales graves no pueden ser atacados únicamente en el ámbito nacional o incluso regional. Tienen varias cosas en común. Están en un ámbito global. Les falta formular e implementar políticas públicas organizadas y adecuadas. Requieren una estructura institucional y capaz. Demandan renovar, reestructurar y revitalizar las organizaciones internacionales. Necesitan más profesionalismo, competencia gerencial, acopio de información, investigación y recursos, y métodos adicionales de finanzas internacionales y contabilidad. En resumen, requieren acción en el ámbito internacional e intervención gubernamental a través del suministro de bienes y servicios públicos globales. La siguiente es sólo una lista de sugerencias de lugares que requieren los bienes y servicios, pero que hasta ahora carecen de todo, o les han sido proporcionados mal, o de manera inadecuada:

- implementar convenios y acuerdos internacionales;
- reforzar la prevención de guerra y conservar la paz;
- perseguir a los responsables de genocidio y crímenes contra la humanidad;
- reducir los conflictos civiles, la violencia y el terrorismo;
- salvaguardar a las víctimas de guerras y desastres naturales;
- garantizar la seguridad pública y la prevención del crimen;
- mejorar la salud pública y la asistencia social;
- promover la estabilidad económica y el desarrollo;
- hacer valer los derechos humanos y abolir la esclavitud humana y el trabajo infantil;
- minimizar la persecución religiosa, la discriminación sexual y los prejuicios raciales;
- proteger el medio ambiente a escala mundial;
- garantizar el abastecimiento de alimentos, agua y otras necesidades básicas para la sobrevivencia;
- regular los mercados financieros internacionales y las deudas;
- procurar un mejor uso de la tierra y de los mares, el diseño urbano y la supresión de barridas;
- ayudar a los más pobres de los pobres;
- aumentar las oportunidades de empleo, etcétera.

La justificación para una administración pública internacional ampliada implicada será, como tantas veces en el pasado, sobre todo pragmática, sencillamente porque la situación humana sin esa intervención sería cada vez más intolerable. Pero a la larga será necesario apoyarla ideológica, organizacional, financiera, política, gerencial, publicitaria y éticamente. Desde el punto de vista ideológico, los administradores públicos han hecho un trabajo decepcionante frente al ataque emprendido por el mercado internacional para reducir las intervenciones públicas y gubernamentales en asuntos de mercado y ensuciar la imagen del servicio público y de la profesión del gobierno. Como resultado, la administración pública sigue peleando una batalla perdida contra sus críticos, aunque en años recientes la tendencia ha cambiado definitivamente y hay un ambiente de gran

optimismo en los círculos internacionales que piensan que lo peor ha quedado atrás.

Desde el punto de vista de la organización, el abastecimiento de esos bienes y servicios públicos globales necesarios requiere una revisión del orden internacional actual. Es necesario reorganizar y revitalizar a la familia entera de organizaciones y agencias relacionadas de Naciones Unidas, y reformular sus respectivas misiones. También requiere la creación de una nueva infraestructura internacional, tal como una corporación adecuada y eficaz que haga valer una Carta Universal de Derechos Humanos revisada y que se ocupe de la esclavitud de facto y del trabajo infantil, así como nuevas corporaciones que administren los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, la disminución de la pobreza, la regulación de los flujos financieros internacionales y otros intereses globales similares. Hay que idear nuevos métodos para financiar este nuevo orden internacional. No se puede depender de contribuciones voluntarias que puedan ser retiradas a voluntad. Hay que tener una base financiera mucho más sólida, permanente y garantizada.

Desde el punto de vista político, este nuevo orden internacional necesita el compromiso firme de los líderes públicos además de su defensa de la democratización, la descentralización, la desregulación, la desburocratización y la participación ciudadana para apoyar el suministro a escala global de bienes y servicios públicos por parte del nuevo orden internacional. Desde el punto de vista gerencial, la comunidad de la administración pública está muy comprometida a mejorar su desempeño, a revisar las políticas públicas subutilizadas y adoptar mejores procesos para la realización de los asuntos públicos. En ningún otro lugar es tan urgente la necesidad como en las operaciones del actual sistema internacional, cuyos errores directivos son muy obvios para los que tienen que tratar con ellos. En el aspecto público, los pueblos del mundo tienen que ser educados para que entiendan y aprecien la distribución de los bienes y servicios públicos globales y cómo su suerte puede mejorar si esa distribución es eficaz, garantizada y ética. Las agencias de distribución deberían tener que demostrar en sus informes anuales que su desempeño mejora continuamente, de modo que se puedan hacer comparaciones e identificar rápidamente un desempeño mediocre o inadecuado para poderlo corregir de inmediato.

Desde el punto de vista ético, el orden internacional tiene que limpiar sus sucias manos y demostrarle a los pueblos del mundo que es digno de confianza y honesto, que realmente encarna valores profesionales públicos, y que de veras sirve al mundo y no sólo a sí mismo. Tiene que parar seria y eficazmente la corrupción y el compadrazgo institucionales. Debe demostrar su responsabilidad y credibilidad públicas. Sobre todo, tiene que ser mucho más abierto y transparente. Lo menos que puede hacer es pedir un informe público anual de todas las agencias internacionales similar a los informes anuales que, según las leyes nacionales, deben presentar todas las empresas internacionales en muchos países donde operan.

Mucho de lo que aquí se propone es actualmente poco realista y políticamente impopular. No se esperan transformaciones repentinas ni milagros de la noche a la mañana. Muchas de las principales religiones enseñan que el orden natural de las cosas es la corrupción y la tentación de ser corrompido. Pero el Todopoderoso da a cada persona la capacidad para sobreponerse a la corrupción mediante una conducta y una moral superiores, para distinguir el bien del mal, para elegir entre ambos, levantarse y liberarse a sí misma de la influencia y del ambiente corruptos del mundo, y, si se equivoca, arrepentirse y volver a elegir; y de esta manera, manifestar lo divino que hay en cada quien a través de sus buenas obras, sus actos correctos, sus tratos honestos y su odio a todo lo turbio. Ciertamente, las religiones también nos enseñan que el Todopoderoso estipula principios, emite mandamientos que deben aceptarse a ojos cerrados, y explica claramente a la comunidad, y a veces al individuo, las consecuencias de elegir el bien o el mal. Tomando esto como guía, no tratemos de superar al Todopoderoso en la búsqueda de la perfección en la ética del servicio público y los funcionarios públicos. Guiémonos por lo posible, lo accesible, lo razonablemente alcanzable. Recordemos que todos sólo somos humanos; ninguno de nosotros es dios. Pero no nos relajemos y creamos que hemos cumplido con nuestra labor antes de haber hecho nuestro mejor esfuerzo para ver que nuestros buenos pensamientos se hayan traducido en buenas obras, actos correctos, tratos honestos y odio a todo lo turbio. **6**