

# artículos

## Ética y transparencia en la administración pública\*

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz\*\*

ABORDA LOS CONCEPTOS DE ÉTICA Y TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MANIFESTANDO QUE ÉSTOS SE JUSTIFICAN EN LA MEDIDA EN QUE FACILITEN Y PROMUEVAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS, CONSTITUYENDO AMBOS, VALORES ESENCIALES EN QUE SE ASIENTA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COMO CARACTERIZACIÓN DE LO VISIBLE, ACCESIBLE Y COMPRENSIBLE.

### I

La administración pública se enfrenta en la actualidad a un reto capital: responder a las demandas

sociales con eficacia, manteniendo unos razonables niveles de calidad en un contexto de creciente servicio a la gente. Con este objeto se han puesto en marcha ambiciosos programas de reforma y modernización administrativa, que a su vez se descomponen en proyectos de actuación concretos. Sin embargo, no me referiré a una descripción, más o menos detallada, de estos programas y proyectos. En su lugar centraré el tema en la incidencia de la ética y de la transparencia en el marco de las administraciones.

Se reflexionará sobre la ética y el hombre, que es quien finalmente da justificación y fundamento a las organizaciones políticas, económicas y administrativas. Sí, la administración pública se justifica en la medida en

\* Conferencia inaugural presentada en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

\*\* Director del Instituto Nacional de Administración Pública de España y Presidente de la Fundación Instituto Internacional de Administración Pública.

que facilita y promueve los derechos fundamentales de las personas.

La ética se define como ese conjunto de principios y normas morales que regulan las actividades humanas de acuerdo con la recta razón, de tal manera que es la primera entre todas las ciencias prácticas. Más que como una reglamentación, debe entenderse como la fuente de las cualidades, la disposición al hábito moral y la adecuación personal al ideal humano.

Probablemente nunca a lo largo de toda la historia, tantos han hablado tanto de Ética. ¿Por qué de repente un interés tan generalizado por las normas que deben regir íntimamente, si podemos hablar así, nuestro comportamiento? No se pretende dar una respuesta exhaustiva a esta cuestión, simplemente apuntar lo que a cualquiera de nosotros posiblemente le ha pasado por la cabeza con su sola mención.

En el interés actual por la ética hay razones circunstanciales, como pueden ser los escándalos, que con mayor o menor intensidad y frecuencia, la prensa diaria nos proporciona en todo el mundo. Hay razones políticas en este interés desusado, porque la ética se ha convertido en un valor de primer orden, o cuando menos (hay que admitirlo nos guste o no) como un cierto valor para el mercadeo político. Además, hay también situaciones de desconcierto, ante las nuevas posibilidades que ofrece la técnica, que exigen una respuesta clarificadora. Pero hay una

razón de fondo que justifica plenamente el interés por las cuestiones éticas, a la cual se hará referencia con un poco de detenimiento.

En efecto, son incontestables los síntomas de que se están produciendo profundísimos y vertiginosos cambios en los modos de vida del planeta, hecho que se pone particularmente en evidencia en las sociedades avanzadas de occidente, o en aquellas otras de dispares ámbitos geográficos que con mayor o menor éxito se han adaptado a las denominadas exigencias occidentales de vida. Estos cambios en los modos de convivencia son tan extensos, y se manifiestan con tal ímpetu en las diversas áreas del existir (desde la producción a la comunicación, por ejemplo), que muy bien se puede estar asistiendo, como muchos pensadores han apuntado, a un cambio de civilización.

Todo el elenco (inacabable) de cambios en la estructura técnica de nuestra sociedad se traduce en transformaciones profundas, entre otras cosas, de nuestros modos de vida. Y con ellos se produce un derrumbamiento de los valores tradicionales, o más exactamente cabría decir, de los valores de la sociedad tradicional, entendiéndolo aquí tradicional en el sentido de una sociedad cerrada y rígidamente estructurada.

Se ha hablado mucho de la contraposición entre sociedades tradicionales y abiertas, y sin pretender entrar ahora en el pormenor de la cuestión, efectivamente es posible

discernir en la sociedad que se está configurando una serie de rasgos que la caracterizan en oposición con el modelo social que se va quedando atrás. La democracia, con todo lo que tiene de perfectible en los modos en que se articula, parece afortunadamente afianzarse universalmente como forma de organización de la vida política; al menos esa tendencia es clara. La participación en la vida pública por parte de todos los miembros de la sociedad se enriquece progresivamente, sobre todo en las sociedades avanzadas, posibilitándose la integración de los individuos en la vida social a través de un tejido asociativo cada vez más rico. El pluralismo alcanza todos los órdenes de la vida, extendiéndose a la cultura, caracterizándose así nuestras sociedades como multiculturales. La remodelación y desformalización de los roles sociales más característicos de la sociedad tradicional contribuye, en algún sentido, a crear estructuras más equitativas y más respetuosas con la condición personal de todos los miembros de la sociedad. La ampliación del tiempo de vida, debido a las mejores condiciones de nuestra existencia y a los adelantos médicos y sociales, está provocando un incremento temporal de dos segmentos de la vida humana (la vejez y la juventud), con un inaceptable desplazamiento y marginación de sus integrantes.

En fin, es de tal dimensión la avalancha de cambios y en algunos aspectos es tal la obsolescencia de los criterios y modos de organización social pretéritos, que se podría afirmar

que los valores tradicionales se han quebrado totalmente.

Sin embargo, no se puede seguir adelante sin hacer una importante salvedad a esta afirmación que introduce una cuestión cuyo análisis resulta del máximo interés, aunque lo limitado del tiempo impide tratarla como se merecería. Digo esto al hilo de una frase que de seguro han tomado en consideración en más de una ocasión y que resulta sumamente sugestiva, como es aquella aseveración de Eugenio D'Ors de que "todo lo que no es tradición es plagio".

Lo que parece que ha entrado en quiebra, de acuerdo con lo dicho anteriormente, son los valores de la sociedad tradicional, pero siguen con una vigencia renovada, más profunda, más exigente, los valores humanos, los valores que en el sentido D'orsiano de la expresión podríamos llamar "tradicionales". Porque resulta una evidencia histórica, empírica y racional que el hombre no puede en ningún caso partir de cero. Sólo un angelismo ingenuo o un pretencioso y exacerbado racionalismo puede hacernos creer que somos capaces de empezar desde la nada, como si el ser humano tuviera capacidad de retrotraerse al momento en que un antepasado nuestro fue capaz de alumbrar para los mortales caminos inéditos con el uso incipiente de una inteligencia novedosa. En absoluto. El hombre es deudor de su biología, de su biografía, de la cultura, de la sociedad que lo ha acogido y de la historia que lo envuelve. De ahí que la

afirmación de Eugenio D'Ors resulte tan llena de sugerencias: se camina hacia adelante remodelando, reactivando lo anterior, o explorando espacios cuyo descubrimiento es posible desde las posiciones ya establecidas, o bien, es otra opción, se permanece parado en el punto a que hemos llegado.

Los valores de la sociedad tradicional (los de "nuestra" sociedad tradicional, habría que decir), han quebrado, pero no lo han hecho los valores humanos, los valores que cimentan toda civilización y cultura posibles, y que de alguna manera son valores permanentes, de siempre. Por eso, la construcción de una civilización o de una nueva cultura no podrá hacerse sin volver sobre ellos. Sin embargo, no se trata de hacer una repetición mimética, sin más, no se trata de fotocopiar o de clonar. De lo que se trata es, en relación con los valores humanos, de pensarlos, remozarlos, renovarlos, dotarlos de una nueva virtualidad que sólo la inventiva, la imaginación y la creatividad de esta criatura singular que es el hombre, puede proporcionarles.

Así, al reto productivo, al técnico y al tecnológico, debemos añadir el auténtico reto de fondo que es el ético, ya que el económico y social conducen a enfrentarnos a la cuestión última nunca suficientemente tratada y menos definitivamente respondida. ¿Quién o qué es el hombre? O, más bien, en términos éticos, ¿qué debe ser el hombre?

Ha señalado un famoso filósofo que una característica esencial del

hombre es que es un ser en crecimiento. Resulta muy atractiva esa observación y puede ponerse en relación con todo lo que hasta aquí se ha tratado. Si hoy se habla de crisis de la modernidad, hay que admitir que este estadio no se resolverá por una renovada afirmación de la cultura moderna, es decir, por la proposición de un nuevo paradigma absoluto, omnicompreensivo, cerrado y definitivo sobre el hombre. Pero tampoco puede resolverse con un conformista escepticismo, o con la reducción de la acción humana a la consecuencia de un entretenido y trivial juego de interpretaciones. Sólo un impulso creativo y expansivo del hombre puede abrir nuevos cauces para un efectivo crecimiento. ¿Crecimiento en qué? En humanidad. Por eso se hablaba antes de prudente optimismo. Quien no lo tenga, o quien se vea obligado por su discurso o por cualquier otro motivo a renunciar a él, podría haber entrado en una vía muerta siendo otros quienes por él abran camino. Por eso, si no ha llegado la hora del fin del mundo y de la historia, alguien abrirá esas sendas nuevas, que bien venidas sean, vengán de donde vengán.

El hombre es también (lo estamos viendo) un ser de sentido. Es un ser capaz de descubrir el sentido de las cosas, o los posibles sentidos que encierran, y, por ello, es capaz también de dotarlas de un sentido. La exploración y colonización de la realidad no es una pura receptividad cognoscitiva pasiva, ni una ocupación mecánica, instintiva, o evolutiva de nuevos hábitat. Se trata más bien de

acciones, no sólo calculadas, sino también eminentemente creativas, es decir, que ponen en juego la capacidad creadora del hombre, al concebir y aplicar nuevos sentidos (distintos, o más plenos y más completos, o “un mejor sentido”) a su existencia.

Y dotar de sentido a la acción es poner en juego la libertad, es elegir. Se subraya la idea de que elegir, dotar de sentido, es una elección a largo plazo que, si es una auténtica elección, exigirá de nosotros, congruencia, coherencia y autodisciplina, porque toda elección comporta de algún modo (derivadamente, si no es enfermedad) autonegación y contrariedad, consecuencia necesaria del ser limitado del hombre.

Se sabe que éstas son, en nuestro contexto cultural, palabras mayores, porque parece que estamos hablando no ya de poner en juego la libertad, sino de jugarla. Pues bien, pronunciar palabras fuertes: de eso se trata, de jugarse la propia libertad en un compromiso efectivo y definitivo. ¿Y no es esto pedir demasiado? Creo que se comprenderá el alcance de la afirmación si retomamos el discurso en el punto adecuado. El compromiso que le es exigible al hombre es el compromiso con su propia humanidad, y por si estas palabras pudieran originar alguna confusión se señala que con su propia realidad de hombre, Albert Camus decía que “el hombre es la única criatura que se niega a ser lo que es”. Pues ahí está, en negativo la exigencia que se plantea, la libre

afirmación de lo que el hombre es. Al hombre le es exigible un compromiso radical con su racionalidad y su capacidad dialógica y con lo que de ellas se deriva, con su condición de ser libre, con la dimensión social de su ser personal, con su capacidad de dotar de sentido la existencia, con su apertura a la naturaleza, el pensamiento, la historia y la realidad en toda su extensión.

En fin, ¿cómo, pues, debe ser el hombre? Más humano, se responderá de nuevo. Más libre, más racional, más comunicativo y afectivo, más respetuoso con la realidad, más innovador y creativo, o, en términos clásicos, como decía Von Humboldt, “el hombre debe aspirar a lo bueno y grande”.

Ser más, crecer, no significa rechazar o arrasar los valores que se tienen, sino que significa filtrarlos, purgarlos, y reconocer nuestra insuficiente comprensión de lo que es en toda su extensión el ser humano, su dignidad, y su libertad. Por eso aunque probablemente nadie pueda hacer una descripción de cómo será el mundo que nos deparará el devenir de la humanidad, el hombre seguirá dando un sentido a su existencia, es decir, seguirá rendido a la exigencia de racionalidad y de libertad, o no será hombre.

Ser más y crecer significa solventar nuestras carencias. Para eso se necesita atender, escuchar. Cuando nuestra civilización no es capaz de dar respuesta satisfactoria a tantos problemas como se le plantean,

tenemos una obligación especial de prestar atención a los reclamos que desde los puntos más dispares se le hacen, y que constituyen en muchas ocasiones otras tantas llamadas a las que tenemos la obligación moral de responder. Es decir, estamos ante la obligación moral de responder a las expectativas frustradas, a las aspiraciones insatisfechas, a las reclamaciones desatendidas, y se debe encontrar una respuesta creativa, renovadora, que abra al hombre nuevas oportunidades de crecimiento y mejora.

Ahora bien, si no se pueden siquiera esbozar las nuevas relaciones, las nuevas estructuras que el hombre debe crear, sí se puede tal vez apuntar los valores desde los que ese cambio debe ser abordado, o algunos aspectos del sentido que se deben proponer a ese cambio.

En primer lugar la dignidad del hombre, de la persona, de cada vecino/a. La expresión "cada vecino", subraya la condición de realidad concreta del sujeto a que me estoy refiriendo. El hombre y los derechos del hombre, que se hacen reales en cada hombre, son la clave del marco que se quiere construir, y no nos exime esta aseveración de la necesidad de indagar y buscar una comprensión cada vez más cabal y completa de su significado. Reiterar que la dignidad personal del hombre, el respeto que se le debe y las exigencias de desarrollo que conlleva, constituyen la piedra angular de toda construcción civil y política y el refe-

rente seguro e ineludible de todo empeño de progreso humano y social.

Otro punto de apoyo esencial para abordar esta tarea civilizadora, que es una tarea ética, se ve en la apertura a la realidad. La realidad es terca, es como es, y un auténtico explorador no debe dibujar edenes imaginarios en su cuaderno de campo, sino cartografiar del modo más fiel la orografía de los nuevos territorios. La apertura a la realidad significa también a la experiencia. Apertura a la experiencia quiere decir aprender de la propia experiencia, y de la ajena. Quizás haya sido ésta una de las lecciones más importantes que nos ha brindado la experiencia de la modernidad: descubrir la locura de creer en los sueños de la razón, que cuando se erige en soberana absoluta engendra monstruos devastadores. No hay ya sitio para los dogmas de la racionalidad, incluida la racionalidad crítica. La aceptación de la complejidad de lo real, y muy particularmente del hombre, y la aceptación de nuestra limitación, conducirá a afirmar la caducidad y relatividad de todo lo humano (salvo, precisamente, el ser mismo personal del hombre) y a sustentar por lo tanto, junto a nuestra limitación, la necesidad permanente del esfuerzo y del progreso.

Criticar una racionalidad que se podría denominar absoluta, no la capacidad real de la razón para conocer, aunque sea de un modo todo lo limitado y parcial que se quiera. Es decir, es necesaria una reivindicación terminante de nuestra capacidad

racional para conocer y, si vamos acompañados del acierto; para conocer progresivamente mejor la realidad.

Pues bien, para que nuestro conocimiento de las cosas progrese, para que superemos los límites que la modernidad nos impuso, al tiempo que creía que nos hacía dueños totales de nuestro futuro, se debe desarrollar lo que se ha llamado pensamiento compatible. Habrá que impulsar formas de pensamiento que permitan marginar las dificultades originadas por un pensamiento sometido a las disyuntivas permanentes a que conduce el racionalismo. El pensamiento compatible permite superar esas diferencias y apreciar que en la realidad se puede dar unido (y de hecho se da) lo que una mentalidad racional "matemática" (llamémosla así) nos exigía ver como opuestos. Se considera que es un imperativo ético hacer ese esfuerzo de comprensión. Posiblemente nos permitirá descubrir que realmente lo público no es opuesto y contradictorio con lo privado, sino compatible y mutuamente complementario, o que incluso vienen recíprocamente exigidos; que el desarrollo individual, personal, no es posible si no va acompañado por una acción eficaz a favor de los demás; que la actividad económica no será auténticamente rentable (en todo caso lo será sólo aparentemente) si al tiempo, y simultáneamente, no representa una acción efectiva de mejora social; que el corto plazo carece de significado auténtico si no se interpreta en el largo plazo; etc. Que la norma no se opone a la libertad, sino

que si es auténtica, justa, la potencia; que debe distinguirse la valoración moral de los comportamientos (que es una exigencia ética) del juicio moral de las personas, que es un abuso de nuestra condición racional...

Pero hay que mencionar, al menos, otro rasgo que se debe potenciar en nuestro acercamiento a las cosas: el pensamiento dinámico, que nos lleva a comprender que la realidad (y más que ninguna la social, la humana) es dinámica, cambiante, abierta, y no sólo evolutiva, preñada de libertad. Por eso se debe superar la tendencia a definir estáticamente, o con un equilibrio puramente mecánico, lo real, que no resistiría tal encorsetamiento sin sufrir una grave tergiversación. A esto se hace referencia, precisamente. Sobre la afirmación de su ser radical, el hombre ha de desarrollar las virtualidades que allí se encierran, tanto en lo que se refiere a su autodesarrollo personal como en lo relativo a la realización de su ser social. Pensar el hombre, la sociedad o la historia, a plazo fijo, con un punto final, como un proceso cuyo cierre se vislumbra, viene a ser negar el mismo ser del hombre. Quizás pueda afirmarse que ese ha sido el más grave error de la modernidad, o el de más graves y trágicas consecuencias.

Estas dos características del pensamiento y del conocimiento que, según parece, se deben desarrollar y potenciar (el pensamiento compatible y dinámico), y las anteriores referencias a la dignidad del hombre y la apertura a lo real, fundamentan otro

de los valores sobre los que se deben asentar nuestra acción: el diálogo. El diálogo sólo es auténtico si se construye sobre una actitud profundamente ética. El diálogo es una acción propia no del hombre astuto, del negociador, del habilidoso, del que regatea en corto. El diálogo es propio del hombre bueno. Bueno no en el sentido de "bondadoso", en el de "torpe de buenas intenciones", ni siquiera se acepta lo de "bueno, en el buen sentido de la palabra", como lo definía el maestro Machado. El diálogo es propio del hombre bueno en el sentido fuerte de la palabra "bueno", en el sentido ético.

La participación, por último, es otra condición de acción de futuro, congruente con todo lo que se ha venido diciendo. Simplemente hay que recordar aquella máxima *Kantiana* de que el hombre no debe ser tomado nunca como medio, sino como fin. Y si lo que se busca es un crecimiento en libertad, en humanidad, en definitiva, sólo podrá hacerse realidad ese objetivo, si cada uno se hace protagonista de sus acciones y de su desarrollo, y posibilita con su actuación que los demás también lo sean. Así se entiende la participación.

## II

La preocupación por la ética, por fortuna, no es hoy sólo una cuestión de moda llevada a cabo por simples razones de actualidad como pueden ser la corrupción política y financiera,

las crisis económicas, la pérdida de legitimidad de las instituciones o la mutación de los sistemas de valores, sino que corresponde a un movimiento cultural e intelectual de fondo que parece presagiar el advenimiento de un nuevo ciclo en el desarrollo de la humanidad, en el que el factor ético será el generador del pensamiento, de la acción y de las relaciones de convivencia dentro y fuera de las organizaciones.

Es precisamente en el seno de estas organizaciones humanas donde se hace necesaria la recuperación de los valores éticos como referentes de su actuación. Las estructuras económicas y políticas son instrumentos al servicio del hombre, como también la Administración pública debe promover los derechos fundamentales y hacer posible un ambiente de calidad y eficacia en el marco de la legalidad y del servicio público. Cuando se pierde de vista el carácter instrumental de las instituciones y los únicos aspectos que sobresalen son los mercantiles, entonces la lucha por los derechos fundamentales del hombre no puede menos que experimentar un claro retroceso.

Esté renacimiento del interés por la ética se produjo concretamente en el mundo de los negocios y de la empresa privada hace dos décadas, teniendo como resultado el desarrollo, es cierto que todavía no muy logrado, de nuevas sensibilidades sociales de las empresas que trasciende de lo puramente económico. La aplicación de esta reflexión ética a la administración pública es mucho más

tardía, habiéndose fijado su nacimiento en 1978, fecha de publicación del primer libro sobre el tema *"Ethics for bureaucrats"* de John Rorh. Es a esta última dimensión de la ética, la ética de la Administración pública o ética pública, a la que se hará referencia a partir de este momento, tratando de proyectar sobre la organización administrativa los mismos valores éticos que (de acuerdo con el razonamiento que se ha venido desarrollando) deben regenerarse para alcanzar el pregonado "cambio de civilización".

La Administración pública, como se sabe bien, constituye una función de ejecución de la expresión de la voluntad general, que es la Ley. La Administración, por tanto, implica la puesta en marcha del contenido de lo dispuesto en las leyes. Esencialmente, la Administración pública tiene una naturaleza instrumental que precisamente define su operatividad constitucional de forma que, "está al servicio" de los intereses públicos. Éstos, pues, justifican su actividad. Ahora bien, podría ocurrir, y de hecho sucede en ocasiones, que el medio se transforma en fin. Entonces, la Administración es un fin en si misma y toda su actividad se orientaría hacia la propia organización. Como señala el profesor Aranguren en el prólogo al estudio de Agustín Izquierdo sobre "Ética y Administración", "la burocracia está canalizada a través de una organización jerarquizada, que fácilmente puede olvidar los fines para los que ha sido concebida a causa de que ciertos elementos que constituyen su estructura, llegan a transgredir los

límites dentro de los cuales su funcionamiento es legítimo". Y esa transgresión en buena parte se produce precisamente porque la fuerza del llamado "servicio público" se ha ido diluyendo en una aspiración, quizás notoriamente desproporcionada, de servicio al interés individual que ha sido muy dañina para el sector público. De ahí que el consejo del profesor Aranguren en este sentido es muy importante porque permite recuperar lo que siempre ha caracterizado la actividad pública y que es el "servicio público": "la tendencia hacia lo público es, con seguridad, el mejor límite para asegurar una administración cuyo comportamiento puede ser caracterizado como moral".

En realidad, el reto que tiene planteada hoy la ética es, no sólo su aplicación y divulgación, sino su ejercicio en la cotidianeidad por las personas concretas, su ejercicio a través de las cualidades democráticas. Por eso, como señala igualmente Aranguren en relación con la función que tiene la ética pública en la potenciación de lo público: "en la práctica, la forma más poderosa de hacer esta tendencia real es que cada miembro de la burocracia la haya interiorizado de alguna manera".

Ahora sólo se insistirá en que, efectivamente, la ética pública se circunscribe a la conducta de los agentes públicos de acuerdo con la recta razón y con los intereses públicos entendidos como el bien de todos que debe propiciar espacios de profunda humanización. Hoy, es evidentemente necesaria una labor de

moralización de la vida pública a través de una revitalización de los valores éticos de la sociedad y de la persona humana. Porque se han ido perdiendo muchos valores a pesar de que la democracia no dispensa a los ciudadanos ni de la necesidad de la ética en su vida personal, ni de las exigencias morales en el ordenamiento y desarrollo de las tareas públicas. Todo lo contrario. La democracia necesita como presupuesto una ética sólida para cumplir todas sus exigencias, tanto en el orden institucional como en el social.

Elaine Todres ha escrito un interesante trabajo en el volumen 34 de la Revista Canadiense de Administración Pública titulado "La dimensión ética en el servicio público". En su estudio, Todres pasa revista a una serie de asuntos, generales todos ellos, que nos ayudan a plantear algunas cuestiones de ética pública.

Por ejemplo, cuestiona que la ética pública se refiera sólo a todo lo relacionado con la honestidad. Estoy de acuerdo en este punto con Todres porque la ética se extiende también, y esto es muy importante señalarlo, a la calidad y perfección del trabajo, al clima laboral, a la atención al ciudadano, etc. Es decir, la ética es algo más que la censura de conductas corruptas: exige un trabajo bien hecho y, sobre todo, una continua y constante referencia al público, a los ciudadanos, en la tarea administrativa.

Igualmente interesante, y oportuna, es la consideración general que Todres efectúa sobre la funciona-

lidad de la Administración en relación con la lógica promoción de la justicia social y su combinación con la tarea, cada vez más importante, de fomentar el protagonismo de las iniciativas sociales y privadas. Este es un problema que, como casi todos, se resuelve con apelaciones al sentido común y muy especialmente teniendo en cuenta que "in medio, virtus".

Subrayar la idea, teórica y vital de que, los ciudadanos son la clave en el desempeño de las tareas administrativas, es fundamental. De ahí, que la responsabilidad moral de los agentes públicos debe estar presidida, señala también Todres, por la constante contemplación de las necesidades y exigencias colectivas. La cuestión es, no solamente, legal, sino cultural, dice Todres. Efectivamente, el cambio en la Administración pública actual pasa, por una profunda modificación cultural, de mentalidad, en los trabajadores del sector público. Ahora bien, el cambio no se puede producir, como desean muchos políticos, de la noche a la mañana. Es un proceso lento, pero necesario.

Uno de los problemas más importantes, es el de la discrecionalidad de los altos funcionarios para la toma de decisiones. Es bien conocido que los funcionarios, de la Administración pública, deben ejecutar las políticas públicas que los ciudadanos periódicamente, a través de elecciones, entienden que son necesarias para la comunidad. Lo que ocurre es que la instrumentación técnica de esas políticas puede hacerse, ordinariamente a través de

diferentes técnicas de gestión. Por eso, el funcionario llamado a la ejecución de políticas públicas no es un hombre, o mujer, dividido. Por una parte hacia el gobierno y, por otra, por los ciudadanos. El funcionario debe elegir la técnica administrativa que permita la ejecución de la política pública de que se trate en las mejores condiciones para los ciudadanos. De nuevo, pues, la referencia a los ciudadanos porque, en definitiva, son los auténticos dueños de todo el aparato público.

El funcionario llamado a la ejecución de potestades discrecionales, tiene una evidente parte de responsabilidad en toda la consideración ética en la administración pública. Como señala Todres, el funcionario que trabaja en el proceloso mundo de la discrecionalidad ni es un mandado ni es un irresponsable que se escuda y defiende en el escalón político. Es un trabajador que debe fomentar en su tarea profesional, la imaginación y que, con iniciativa, debe buscar la mejor fórmula para hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, la ética, entendida en su sentido más amplio, que es el que se defiende en este trabajo, se aplica a todos los funcionarios, independientemente del lugar que ocupen en el organigrama administrativo; eso sí, en función también de sus singularidades y especificidades. Como Aranguren, Todres también entiende, que la consideración ética en la función pública se reconduce en último extremo, a la dimensión personal. Como escribiera Sir Francis Bacon "*a good*

*conscience is a continual feast*". Y, en la Administración pública, esa conciencia tiene también una dimensión o tendencia hacia lo público que, cuando es real y viva, claro que constituye una fiesta. La fiesta de hacer posibles y efectivas las necesidades colectivas de los ciudadanos.

Desde el principio de las civilizaciones se ha juzgado necesario establecer códigos de buena conducta referidas a los funcionarios públicos. En muchos casos, se ha dicho que la exigencia "moral" de la actuación del servidor público debería superar con creces la conducta de los agentes de la vida económica privada. Así, se puede recordar, entre otros, el Código Hammurabi, la ley de Moisés, la Atenea, la Romana, o los Principios chinos sobre conducta pública basados en las enseñanzas de Confucio. En todas estas normas llama poderosamente la atención la sorprendente coincidencia en su contenido, lo cual viene a confirmar la objetividad de la configuración ética del trabajo al servicio de la administración pública, y la existencia de unos principios universales comunes que siempre han acompañado a la actividad de los funcionarios públicos.

En nuestro tiempo, la década de los setentas es el momento en el que puede cifrarse la preocupación por la ética en el desarrollo del estudio y de la práctica de la Administración pública. Como han señalado Kernaghan y Dwivedi, el interés por la conducta ética de los funcionarios no fue sólo el resultado de una preocupación académica, sino una manifes-

tación de sensibilidad de los gobiernos hacia los aspectos de ética en la Administración pública. Durante los ochentas, la cuestión ha ido "in crescendo", lo cual invita a pensar que este tema ocupa un lugar preferente en la lista de aspectos importantes a afrontar por todas las administraciones públicas.

En los años setentas, la publicidad en la que se vieron envueltas conductas inmorales de altos funcionarios norteamericanos unida a la revelación de conculcaciones éticas por funcionarios de otros países, motivó en los ciudadanos una legítima preocupación por la calidad ética de los servidores públicos. A partir de entonces, se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales. Es entonces cuando se aprueban en algunos países, normas sobre distintos aspectos de la ética para funcionarios.

### III

En los últimos años la literatura sobre ética pública, sobre todo fuera de España, ha sido, y sigue siendo en estos momentos, muy numerosa. Por ello, parece interesante dar cuenta de un estudio de esta naturaleza, aunque sea someramente, sobre las últimas novedades aparecidas en relación con las cuestiones generales, que es menester analizar en este momento.

Mylon Winn, por ejemplo, plantea el problema de la dicotomía ética pública-individual y la interesante cuestión de si la llamada cultura organizacional puede imponerse sobre la ética individual de los trabajadores.

El estudio de Winn plantea, entre otros asuntos, que el comportamiento ético es el resultado de la interacción recíproca de individuos y organizaciones. Evidentemente, las relaciones entre los funcionarios y el interés público, valor de la organización administrativa, son muy importantes. Es más, los valores del servicio público deben condicionar la conducta de los funcionarios en la medida en que incorporan un "plus" de responsabilidad moral al comportamiento de estos profesionales. En realidad, la ética es una, como la persona es una; y lo que ocurre es que los principios generales sobre el bien y el mal deben aplicarse sobre los distintos escenarios.

Gary Brumback, por su parte, plantea algunos elementos de análisis francamente importantes. Para este autor, las conductas no éticas pueden ser legales e ilegales: las legales, que son las que mayor trascendencia pública tienen; sin embargo, no son las más numerosas. La ética pública, entendida en sentido amplio, debe sobre todo actuar contra ese rosario de comportamientos que, para el profesor Brumback, se originan a partir de la ambición, de la impaciencia, de las posiciones de poder, de las expectativas ilegítimas, de los incentivos injustos, o de la falta de

seguimiento del trabajo. A esta lista, añadimos una referencia general: la falta de sensibilidad frente a los derechos de los ciudadanos. Se está plenamente de acuerdo en que la ética pública, sobre todo, debe atacar las causas de este tipo de comportamientos que, si bien no están tipificadas, la verdad es que constituyen un verdadero cáncer para la administración pública. Pero es que, además, Brumback plantea atinadamente los que, a su juicio, son los elementos más importantes para la institucionalización de la ética pública. A saber, liderazgo moral, el trabajo bien hecho, con calidad, como exigencia ética; entrenamiento en el comportamiento ético, práctica de virtudes morales; establecimiento de un código ético y sistema de detección de causas de comportamientos no éticos.

Los valores democráticos son, como señala Denhart, elementos configurados del "ethos" de la Administración pública, entendiendo por ética pública esa señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el "servicio público" o, más gráficamente, por el "servicio al público", que son dos manifestaciones de la misma disposición general. Pues bien, quizás una de las causas que explique el deterioro al que hemos llegado estriba en que, en palabras de Denhart, los valores democráticos y los burocráticos no han sido integrados dentro de una ética de la administración pública. En su análisis de ciencia política, Denhart señala que las causas de este desentendimiento, bien patente en no pocos

aspectos de la actuación administrativa, son fundamentalmente tres. Primera, la tendencia histórica de la burocracia a controlar los valores democráticos. Segunda, la falta de asunción de estos valores por la organización, y tercera la crítica que se ha realizado a la ética aplicada y a los códigos de deontología profesional. Sea por la razón que sea, parece del mayor interés que los valores y los hábitos democráticos sean asumidos, no sólo teóricamente, por la organización. Es necesario recuperar ese talante democrático, no sólo en la Administración, sino en todos los órdenes de la vida social, de forma que la coherencia sea un valor en alza porque se practica lo que se cree.

En relación con la toma de decisiones administrativas, Pavlak ha definido la configuración de la ética pública desde la perspectiva de la justicia administrativa. Para Pavlak las decisiones administrativas son justas si reflejan la justicia administrativa en un marco de políticas públicas. En este sentido, parece del mayor interés la referencia de este autor a que las decisiones administrativas deben dictarse en un contexto de equilibrio entre la justicia individual y social. Es más, deben censurarse por no éticas las decisiones adoptadas en beneficio exclusivo de la organización o de los propios administradores y, en todo caso, es coherente con la ética pública, la transparencia y la eficiencia, siempre que se tenga en cuenta, como nos advierte reiteradamente el profesor Pavlak, que la organización aparezca efectivamente,

ante los ciudadanos, con la aspiración de servicio a los intereses generales, responsable de sus decisiones e inversiones y dispuesta a reconocer los errores que se puedan producir o, como diría Todres, las omisiones. Este es un tema crucial. Evidentemente, se ha señalado una vez más y no parece reiterado recordarlo de nuevo, el servicio no será visible para el ciudadano si no se encarna por las personas que forman parte del engranaje administrativo y, malamente se podrá responder ante los ciudadanos si no se responde personalmente en la propia organización o si no existe el hábito personal de la rectificación, cuando sea necesario, ante una decisión incorrecta. Estos elementos, efectivamente, se encuentran en esa línea de la justicia administrativa que ciertamente acompaña inseparablemente cualquier aproximación que se realice a la ética pública. Ahora bien, el simple enunciado o explicación de estos principios, como reconoce certeramente Pavlak, no produce, sin más, el resultado buscado. Hace falta una interiorización de los valores y principios y un ejercicio reiterado por parte de todos los miembros de la organización administrativa sin excepción.

La ética pública, como también se ha comentado, incide muy directamente en la organización y, especialmente, en el marco de las relaciones laborales. Así lo ha señalado recientemente Hummel al subrayar que la dimensión ética es decisiva para potenciar la dimensión institucional, ya que la capacidad individual de los funcionarios debe ponerse

razonablemente al servicio de los ciudadanos, para trabajar con sus colegas en un ambiente de buenas relaciones laborales. En este sentido, la aproximación amplia a la ética pública permite profundizar en la necesaria sensibilidad ética de que tienen que hacer gala los funcionarios y políticos actuales porque hoy la ética no implica, y no es poco, honradez y honestidad, sino trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas y, sobre todo, configurar un entorno laboral de verdadera humanización del trabajo y de las propias relaciones laborales. Pero, al final, como reconoce Dobel, es básica la integridad personal en el ejercicio de la función pública, sobre todo en el marco de la discrecionalidad administrativa en el que hay que elegir entre varias posibilidades: en estos casos la sensibilidad frente a las demandas sociales y un concepto de lo público en su sentido más cabal, constituye una manifestación no menor de lo que son los valores personales del servicio público.

El discurso de los valores, que no se contrapone al de las cualidades democráticas, sino que se complementan, es bien importante en la ética pública. En este sentido, la Carta Deontológica del Servicio Público de Portugal, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros del 18 de febrero de 1993, es un documento relevante. En dicha carta se reconoce que la nueva administración pública de estos tiempos, debe estar abierta al diálogo con los ciudadanos. Este extremo no es baladí y, como se ha escrito en más

de una ocasión, una disposición de esta naturaleza exige un compromiso personal, en la misma dirección, de los funcionarios públicos. Pero es que la Carta, en su preámbulo, dice con toda claridad que la administración pública moderna debe estar inspirada en la claridad y la transparencia y debe empeñarse en prestar a los ciudadanos servicios públicos de calidad. Como se puede comprobar, la dimensión amplia de la ética pública es acogida en este texto normativo de Portugal pues, como dice la propia Carta Deontológica, los criterios técnicos y racionales de la actividad administrativa, con ser básicos, no son suficientes. Hoy, es necesario, además, que la racionalidad técnica del modelo *weberiano*, definitivamente en profunda crisis, se encuentren en el marco de los valores éticos del servicio público. Hay que hacer, si, pero hoy es muy importante evaluar qué es lo que se hace y cómo. Es decir, la sensibilidad frente a los intereses públicos debe acompañar siempre a la actividad administrativa. Hoy, en los tiempos que corren, se podría decir que debe ser una de las componentes esenciales del quehacer público la dimensión ciudadana y, sobre todo, el engarce de las decisiones con el bienestar general y social.

Los valores éticos del "servicio público", "al público" tienen, como nos recuerda la Carta portuguesa, un evidente contenido moral que rebasa lo estrictamente jurídico porque va más allá, amplía una serie de principios generales a los que deben ajustarse las conciencias individuales de los funcionarios públicos.

Es muy interesante la justificación de este documento desde el punto de vista de los funcionarios. Efectivamente, la Carta Deontológica parte de la dignidad de los funcionarios públicos que, en un sistema democrático están al servicio del Estado; y de los elevados valores éticos que deben configurar la conducta profesional de los funcionarios, a quienes debe reconocerse el eminente valor social del servicio público. También recuerda la Carta, y es bueno recordarlo ahora, que las exigencias éticas, si bien quizás son más complejas para quienes deben operar potestades discrecionales, alcanzan lógicamente a todos los integrantes de la organización administrativa, y son manifestaciones de los valores fundamentales del servicio público. A saber: el servicio público, al Estado, y a los ciudadanos, como fin y razón de ser de la administración pública; la legalidad como marco de actuación, la neutralidad política, económica y religiosa, la responsabilidad y la competencia como caracteres de la profesionalidad y, finalmente, la integridad como condición de libertad individual. Pues bien, estos valores deben aplicarse a las relaciones con los ciudadanos, con la administración y con el resto de los poderes del Estado.

En España existe un interesante documento titulado "La transmisión de los componentes éticos del servicio público a los funcionarios de nuevo ingreso". El documento es el resultado de un conjunto de reflexiones realizadas en el seno de un grupo de trabajo constituido entre el Instituto

Nacional de Administración Pública y la Escuela de Hacienda Pública con el fin de transmitir a los funcionarios de nuevo ingreso los componentes éticos del servicio público.

Igual que la Carta portuguesa, en la que se inspira, se reconoce en el documento español que el trabajo administrativo, cada vez ciertamente más vinculado a la eficacia y a la eficiencia, necesita de un conjunto de valores que deben estar presentes en la organización y deben contextualizar la eficacia y la eficiencia por ser las señas de identidad de la administración pública. En el documento se subraya que es muy importante, la dimensión individual de la ética pública porque el funcionario si no encarna o asume estos valores fundamentales, si no se identifica en su labor diaria con los componentes básicos del servicio público, toda reflexión quedará siempre en palabras más o menos brillantes, pero sin trascendencia práctica, que es lo más importante. Esta preocupación, explicable en quien tiene la responsabilidad de la formación de los funcionarios es, hoy, exigente a la vez que apasionante.

John Röhr, uno de los profesores que más ha trabajado en materia de ética pública en todo el mundo, escribió en 1989 un interesantísimo artículo sobre los valores en la administración pública. En este sentido, conviene recordar que estos valores no se refieren a tendencias momentáneas, dice Röhr, de la evolución de la sociedad, sino a principios constitucionalmente establecidos que, no

hacen más que recoger esos valores permanentes y universales que siempre han acompañado a la actividad pública.

Las relaciones entre Ética y Derecho constituyen también un tema de interés para la ética pública. Porque la ética, como ha reconocido Meilán Gil hace referencia a valores objetivos que trascienden de la persona y que tienen relación con el comportamiento de los individuos. Es más, la ética supone la existencia de unos valores que van más allá del Derecho. Ahora bien, a los funcionarios y a los ciudadanos conviene que estén convenientemente tipificadas las faltas de servicio y que se distingan de las personales porque, no todo en la función pública puede reducirse a derechos. Por eso, como señala este autor, es importante delimitar los ámbitos respectivos del Derecho y de la ética, aunque, eso sí, no pueden ser compartimentos estancos, ni siquiera en el proceloso mundo de un Derecho Administrativo que pensó en que el principio de legalidad sería poco menos que taumatúrgico. Porque, es verdad, no pocas veces legalidad e inmoralidad son formalmente compatibles. Si, ciertamente, pero es también necesario recordar que en el mundo de la ética se han instalado en la cúspide del Derecho toda una serie de principios entre los que los derechos fundamentales no son los menos importantes, que han permitido, o deben permitir, que el ordenamiento jurídico discurra siempre por una senda de profundo respeto al hombre, si bien no siempre ocurre así como

desgraciadamente se tiene ocasión de contemplar con frecuencia.

Como señala Meilán Gil, el Derecho es insuficiente para cubrir toda la actuación del funcionario y para remediar los perjuicios de lo que no es conforme a los cánones del buen gobierno, sobre todo en un contexto de creciente complejidad en el que la eficacia debe estar integrada en la legalidad y, ambas, deben pender siempre, y en todo caso de los valores del servicio público.

Una de las conclusiones de uno de los últimos informes del Club de Roma se centró en la necesidad de recuperar el valor de la dignidad de la persona. Pues bien, la idea del servicio público está hoy vinculada en virtud del contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, por el principio de efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y los derechos fundamentales no son más que las distintas manifestaciones de la dignidad de la persona. Hoy, la administración pública, en cuanto servidora de los intereses colectivos, tiene una misión capital: promover el libre ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todos los ciudadanos. Se trata, en otras palabras, de uno de los contenidos básicos de la ética del servicio público.

#### IV

La formación en ética pública es necesaria y su enseñanza debe partir de los principios generales que han

presidido la configuración de lo que siempre se ha entendido por servicio público. Para ello conviene recordar, como señalan los profesores Kernaghan y Dwivedi, que hoy en día no se puede, aunque se debiera, dar por sabido, y sobre todo por vivido, que la administración pública constituye una función encomendada por los ciudadanos, de manera que el servicio público "per se" es una profesión para quienes deberían, siempre y en todo caso, comportarse de forma ética. Del mismo modo conviene profundizar en las virtudes sociales que deben transmitir los funcionarios en su actividad como son la honradez, la imparcialidad, la justicia y una conducta intachable. Del mismo modo, siguen diciendo Kernaghan y Dwivedi, se debe reflexionar y sacar partido a los principios de lealtad institucional, eficacia y economía que, igualmente, debe caracterizar la actuación de los funcionarios públicos.

Por otra parte, no conviene perder de vista que, poco a poco, los funcionarios públicos, en muchos casos, deben realizar funciones muy próximas al ejercicio efectivo de potestades discrecionales. Por eso, teniendo en cuenta que estadísticamente los problemas de actuación ética se suscitan especialmente en el campo de la discrecionalidad, la necesidad de la formación ética es, si cabe, más importante en este escalón administrativo.

Pienso que la implantación de los programas de ética en la función pública es positiva y es un acontecimiento a favor del servicio público.

Además, como no hay excesivos problemas sobre los valores a transmitir, la cuestión se centra más bien en que la docencia sea impartida por profesores con experiencia y en que se utilice la docencia del caso.

La enseñanza de la ética para funcionarios, en mi opinión, debe plantearse antes de la entrada en la función pública y después. Antes porque a los poderes públicos les conviene asegurar un "minimum" de contenidos éticos en las personas que acceden a la administración pública. Y después, porque debe reconocerse que la formación no termina nunca y que es necesario explicar las lecciones de ética de acuerdo con las nuevas y variadas problemáticas que históricamente plantea la discrecionalidad administrativa. Los profesores Kernaghan y Dwivedi reconocen, sin embargo, que no pocos funcionarios se muestran reacios a participar en programas de formación en ética pública. Por una parte, porque hay quienes piensan que los problemas éticos se plantean única y exclusivamente en los altos funcionarios. En segundo lugar, como se mencionó anteriormente, porque faltan programas de ética previos al acceso a la función pública. Y, en tercer lugar porque, querámoslo o no, todavía pervive el mito de que las cuestiones éticas son propias de los políticos y no de los funcionarios. La verdad es que son tres razones de peso que, sin embargo, no son de difícil contestación. Si entendemos la ética pública como la ciencia del comportamiento moral del funcionario en cuanto que su actividad debe estar presidida por los

parámetros del servicio a los intereses colectivos, la verdad es que todos los integrantes de la maquinaria administrativa, todos sin excepción, tienen que formarse en estos principios. Además, la carencia de programas de ética se soluciona introduciéndolos tanto en la enseñanza secundaria como en la universitaria. Hacerlo así pienso que beneficia a toda la colectividad y permitirá a todos los ciudadanos conocer mejor la administración pública. Y, finalmente, debe quedar claro que la ciencia del servicio público es propia de quien se mantiene, desde una perspectiva de estabilidad, en la función pública, mientras que los cargos políticos, por su propia naturaleza, no permanecen sin límite en la Administración pública de manera que todos, funcionarios y políticos, deben poseer los conocimientos éticos necesarios para la acción.

La ética, además, debe proporcionar una capacidad de reflexión y de análisis de los problemas que plantea la función pública a la luz, precisamente, de la idea de servicio a la colectividad. A través de planes y programas bien diseñados de ética pública se puede conseguir que los funcionarios adopten una postura creativa en su trabajo, independientemente del lugar que ocupen, de innovación con mentalidad abierta y perspectiva de futuro. Sin un planteamiento ético del trabajo administrativo se vacía de contenido el quehacer de los servidores públicos y se difuminan los principios del servicio público de los que surge la motivación para el trabajo en la Administración. Desde

este punto de vista se entiende bien que la función pública está al servicio del hombre y que será lo que sean las personas que la componen.

También conviene señalar que la ética pública va más allá del estricto cumplimiento de la legalidad vigente como parámetro de moralidad. Es más, en los programas de ética pública para funcionarios interesa, en mi opinión, combatir dos elementos que, en verdad, están hoy muy en boga pero que, en el fondo, suponen una desnaturalización de lo que siempre se ha entendido como el parámetro de actuación ética de los funcionarios públicos. El primero, un planteamiento legalista en virtud del cual la ley es el paradigma de moralidad. Y, en segundo lugar, un conformismo social que determina igualmente la moralidad de la actuación del funcionario. Ambas corrientes, de gran impacto social, se muestran, en muchas ocasiones, contrarias a los valores permanentes y perennes que han sostenido y sostienen la función pública como la lealtad institucional, la honradez, el espíritu de sacrificio, la transparencia, o la imparcialidad.

Quizás, una de las cuestiones más importantes de toda esta temática, sea la de reflexionar y sacar todo el partido que tiene a la idea del servicio a los ciudadanos, a la colectividad, a "los otros". Porque, no es difícil y ejemplos tampoco faltan de confusión entre interés público e interés personal. Por eso, el funcionario público debe ser consciente de que su oficio plantea unas importantes

exigencias morales, capacidad de autorreflexión crítica, auténtica responsabilidad, sensibilidad pública, sentido de la medida, de la proporción y humildad.

La necesidad de la formación ética de los funcionarios permite profundizar en la obligación que tienen los funcionarios de realizar tareas de contenido público. Así, señala el profesor Stahl, quedará más claro la traición al servicio público que entraña la utilización del empleo público como una oportunidad para el ensalzamiento de la propia persona o como una manera de favorecer a otras personas.

Denis Osborne ha señalado muy claramente que la sensibilidad frente a la dimensión ética debe ser un objetivo fundamental de la formación de funcionarios. Y para ello es conveniente que en todas las acciones formativas se incluyan cuestiones de ética sobre todo en lo que se refiere a las nuevas técnicas de gestión.

En nuestros días, la apelación a la necesidad de introducir criterios éticos en los distintos aspectos de la vida humana, parece que es algo asumida por mucha gente. Así, un reciente informe del Club de Roma es un testimonio inequívoco de que la sociedad democrática actual, si no incluye principios éticos, se puede transformar en un sistema de contenido autoritario. Porque, en definitiva, ¿qué cabría esperar de una función pública que no actuara con auténtico espíritu de servicio, que no buscara únicamente el interés público?

La Administración Pública del Estado Social y Democrático de Derecho es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, eficacia y servicio. Legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la administración se encuentra en el servicio a los intereses colectivos, en el servicio del bien común. Por eso, me atrevería a decir que una de las asignaturas pendientes de la administración pública de nuestro tiempo es la recuperación de la idea de servicio y, eso sí, la necesaria profesionalización de la administración pública que, en cualquier caso, ha de estar, no sólo abierta a la sociedad, sino pendiente ante las demandas colectivas para ofrecer servicios públicos de calidad.

Estas circunstancias, entre otras muchas, exigen un cambio sustancial en la concepción y actuación de la administración pública. Los programas de reforma y modernización de la administración pública deben tener como objetivo recuperar esta concepción instrumental de la administración. Para ello, deben incidir sobre varios elementos claves, como son la introducción de criterios de libre competencia en la administración, la desburocratización y simplificación de los procedimientos, la motivación del

personal, así como la reducción del gasto público y su gestión de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia.

Ahora bien, no se trata sólo de poner en marcha una reforma administrativa que camine hacia principios de eficacia y servicio. Se trata de algo más profundo: hacer posible que la calidad, la ética y la transparencia sean propiedades con-naturales en la actuación de la administración y de todos sus agentes.

Como pone de manifiesto Vargas Moniz, la idea de la Administración pública ligada a manifestaciones unilaterales de poder y autoridad está en crisis. El modelo tradicional constituido por una estructura jerarquizada y burocratizada, fuertemente ligada al poder político, indiferente al movimiento social y a los intereses individuales, empeñada en preservar una cierta idea de independencia y de imparcialidad, colocándose al abrigo de intereses y presiones, y preocupada con sus secretos a fin de mantener y cultivar el distanciamiento de los ciudadanos, viene cediendo progresivamente el paso a una administración pública con otra filosofía y otro comportamiento. Una Administración pública que sea una verdadera "casa de cristal".

Pues bien, la Administración pública debe ser transparente en su servicio a los ciudadanos, quienes justifican su existencia. Durante los últimos años, la transparencia administrativa ha suscitado un interés creciente y un amplio consenso. Por todo ello, hablar de transparencia es

hablar de uno de los valores esenciales en que se asienta la reforma y modernización de la administración pública como caracterización de lo visible, accesible y comprensible.

El concepto de transparencia no es antitético con el de eficacia. Para obtener esa Administración transparente es necesario programar la actividad y, por tanto, tomar decididamente la vía de la racionalización de los procedimientos, que inevitablemente conduce a una mayor eficacia. Por ello, la transparencia debe ser una prioridad, no sólo en la relación ciudadano-Administración, sino también dentro de la administración misma, si queremos mejorar el funcionamiento de la maquinaria administrativa en su totalidad y disponer de un aparato administrativo que funcione con criterios éticos.

Por tanto, vincular transparencia y eficacia es esencial para evitar que la reforma administrativa sea únicamente formal, y así poder realizar una economía efectiva de los recursos y una mejora de los servicios.

La transformación del concepto de súbdito en el de ciudadano no sólo implica ser titular de derechos e intereses frente al Estado (Estado de Derecho), sino también que el respeto a la legalidad pase por la salvaguarda de las posiciones legítimas de terceros, superando la unilateralidad como forma de ejercicio de poder y la dependencia y sujeción de los interesados. Supone este proceso, en definitiva, la participación y la colaboración mutua de ciudadanos y

administración en un marco de transparencia, propio de un Estado Social y Democrático de Derecho. Es más, como ha reconocido solemnemente nuestro Tribunal Constitucional en 1984, hoy, los intereses públicos deben definirse en una acción combinada entre el Estado y los agentes sociales. En este punto, la Constitución Española es suficientemente clara, pues el Artículo 105, ya establece los presupuestos necesarios para la participación de los ciudadanos en la actividad de la administración pública.

La identidad intereses administrativos/intereses de los ciudadanos, centrada en la promoción del bien común, exige que la administración pública sea un organismo transparente, abierto a la información, a la participación y al control democrático por parte de los ciudadanos.

Los mecanismos de transparencia exigen numerosas medidas organizativas y normativas. Entre ellas es fundamental la racionalización de los procedimientos administrativos, ya que, como pone de relieve Gennal, la transparencia no es un resultado que se obtenga sin haber cumplido antes la condición previa fundamental: procedimientos claros, documentados y difundidos entre todos los operadores internos y externos.

Pero más importante que las formulaciones normativas es la transformación de las ideas y comportamientos del personal al servicio de las administraciones públicas, capaz de hacer suyas estas importantes

transformaciones, dando contenido concreto en la práctica a las medidas de reforma que se pretenden. Para ello es fundamental el comportamiento ético de los funcionarios. Es importante la ética pública, que es necesaria para reforzar las condiciones de credibilidad en la propia Administración pública y en sus agentes, algo sustancial a la transparencia administrativa que ahora analizamos. Es más, me atrevería a decir que las consideraciones éticas en la función pública tienen una importancia creciente pues no se puede olvidar que el oficio público supone una tarea de servicio a los demás.

La ética pública, en una primera aproximación, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. Es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto sean realizados por funcionarios públicos.

La ética pública es, como la ética en sí misma, una ciencia práctica. Es ciencia porque el estudio de la ética para la administración pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien.

La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en defi-

nitiva, a los demás, es el eje central de la ética pública, como lo es la promoción del bien común. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la Administración y debe conectarse con una administración pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Una Administración que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien terminado y de que es necesario encontrar los intereses legítimos de los ciudadanos en los múltiples expedientes que hay que resolver. Contribuir a la Administración moderna que demanda el Estado social y democrático significa, en última instancia, asumir el protagonismo de sentirse responsables, en función de la posición que se ocupe en el engranaje administrativo, de sacar adelante los intereses colectivos.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos, cuya misión es crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia administración en la gestión de los intereses públicos. En este contexto, pienso que estaremos más cerca de

un aparato público que oferte servicios de calidad y que promocióne los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los principios éticos para la acción administrativa no deben ser contemplados como restricciones para la actividad pública. No. Deben ser interpretados como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad importante para que los ciudadanos sean más conscientes de que la administración es una función de servicio y que únicamente busca la satisfacción de los intereses colectivos.

En este sentido, los principios de Ética pública deben ser positivos y capaces de atraer al servicio público a personas con vocación para gestionar lo colectivo. Han sido muchos los estudiosos que han tratado de sintetizar los principios esenciales de la ética pública. La que a continuación se reproduce es una más de estas listas (en este caso un decálogo), cuyos principios pertenecen al sentido común y traen su causa de las exigencias del servicio público.

- En primer lugar, los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito y la capacidad. Y no sólo el ingreso sino la carrera administrativa.
- En segundo lugar, la formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida, entre otras

cosas, a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público debe llevarse a cabo con perfección. Sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de "otros".

- En tercer lugar, la llamada gestión de personal y las relaciones humanas en la Administración pública deben estar presididas por el buen tono y una educación esmerada. El clima y el ambiente laboral ha de ser positivo y los funcionarios deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad que justifica la propia existencia de la administración pública.
- En cuarto lugar, la actitud de servicio y de interés hacia lo colectivo debe ser el elemento más importante de esta cultura administrativa. La mentalidad y el talante de servicio, en mi opinión, se encuentran en la raíz de todas las consideraciones sobre la ética pública y explica, por sí mismo, la importancia del trabajo administrativo.
- En quinto lugar, debe destacarse que constituye un importante valor deontológico potenciar el sano orgullo que provoca la identificación del funcionario con los fines del organismo público en el que trabaja. Se trata de la lealtad institucional, que constituye un elemento capital y una obligación central de una gestión pública que aspira al manteni-

miento de comportamientos éticos.

- En sexto lugar, conviene señalar que la formación en ética pública debe ser un ingrediente imprescindible en los Planes de Formación para funcionarios públicos. Además, deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública. Y, por supuesto, debe estar presente en la formación continua del funcionario. En la enseñanza de la ética pública debe tenerse presente que los conocimientos teóricos de nada sirven si no calan en la praxis del empleado público. Por eso, Mark Lilla escribió no hace mucho tiempo, que la vida moral del funcionario es mucho más que enfrentarse con supuestos delicados, se trata de adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen como un auténtico servidor público, como un gestor de intereses colectivos que busca su instauración en la sociedad.
- En séptimo lugar, conviene resaltar que el comportamiento ético debe llevar al funcionario público a la búsqueda de las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo su tarea.
- En octavo lugar, la actuación pública debe estar guiada por los principios de igualdad y no discri-

minación. Además, la actuación conforme al interés público debe ser lo “normal” sin que sea moral recibir retribuciones distintas a la oficial que se reciben en el organismo en que se trabaja.

- En noveno lugar, el funcionario debe actuar siempre como servidor público y no debe transmitir información privilegiada o confidencial. El funcionario, como cualquier otro profesional, debe guardar el silencio de oficio.
- En décimo y último lugar, el interés colectivo en el Estado social y democrático de Derecho se encuentra en facilitar a los ciudadanos un conjunto de condiciones que haga posible su perfeccionamiento integral y les permitan un ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales. Por tanto, los funcionarios deben ser conscientes de esa función promocional de los poderes públicos y actuar en consecuencia.

En cualquier caso, y a pesar del decálogo de valores éticos que se han enumerado, la formulación que se debe dar en estos tiempos a la ética no puede consistir tan sólo en enunciar valores deseables o atribuirles características ideales a los profesionales (bien sean éstos directivos o no), sino, por el contrario, se debe ser capaz de situar de manera práctica y efectiva, en los procesos de fijación de metas y objetivos, y desde allí impregnar toda la cultura de la

organización para que sea compartida por todos los miembros de la misma y sirva de punto de referencia obligado para llevar adelante la gestión cotidiana.

Las Administraciones públicas deberán fomentar modelos de conducta que integren los valores éticos del servicio público en la actuación profesional y en las relaciones de los empleados públicos con los ciudadanos, contemplando una serie de valores éticos que han de guiar la actuación profesional de los empleados públicos: voluntad de servicio al ciudadano, eficaz utilización de los medios públicos, ejercicio indelegable de la responsabilidad, lealtad a la organización, búsqueda de la objetividad e imparcialidad administrativa, perfeccionamiento técnico y profesional, etc.

La ética pública supone la enseñanza de un conjunto de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el funcionario. No se trata sólo de transmitir ideas tan interesantes como la lealtad institucional, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, etc. Es imprescindible que la actividad del funcionario esté presidida por un conjunto de valores humanos que están inseparablemente unidos a la idea del servicio y que, indudablemente, facilitan la sensibilidad ante lo público. Me refiero a virtudes tan importantes como la laboriosidad, la solidaridad, la magnanimidad o la austeridad entre otras.

Si a alguien se puede exigir un plus especial de calidad humana es a los funcionarios y responsables públicos. Por una parte, porque gozan de una serie de potestades que no tiene el sector privado y, por otra, porque la gestión de intereses colectivos es una de las actividades más trascendentales del horizonte profesional.

Realmente, el nivel de ejemplaridad y de altura ética que se exige al funcionario hace necesario que permanentemente las escuelas de Administración pública presten atención en sus programas docentes a estos temas. Junto a ello, que es muy conveniente, el propio funcionario debe hacer autocrítica sobre los motivos que le llevan a la actuación administrativa habitualmente. De esta manera, es más fácil tener presente los criterios éticos para la acción pública y así irá creciendo la sensibilidad colectiva de los empleados públicos.

Son en definitiva los propios empleados públicos los que deben asumir como suyos los principios éticos, y aplicarlos a su actuación profesional y a sus relaciones con los ciudadanos. Ello sin duda modificaría la imagen peyorativa de la administración y ayudaría a su rearmamiento moral. En resumen, contribuiría decididamente a recuperar la tan difuminada idea de servicio público, tanto en el ámbito privado como en el público.

En 1981, la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de

Administración Pública recomendó reforzar la codificación de los criterios éticos del servicio público. Sobre todo, porque en un mundo complejo como el actual, la gestión de intereses colectivos, que debe enmarcarse en el modelo de la sociedad actual, se encuentra no pocas veces precisamente ante problemas éticos. Porque no sólo es necesaria la competencia y los conocimientos, hace falta que éstos, que siempre son un medio, se utilicen para el bien. De ahí que en su trabajo diario los funcionarios públicos, como recuerda el profesor Caiden, no están exentos de seguir los dictados de su conciencia moral. Tampoco son, los empleados públicos, insensibles elementos de un aparato administrativo que metafísicamente no puede hacer mal. Es más, los servidores públicos, dice Caiden, están involucrados en el poder público y están obligados a definir objetivos sociales, a configurar políticas públicas o a seleccionar información. Es decir, los trabajadores públicos deben ejercitar juicios éticos con mucha frecuencia y, por ello, parece aconsejable que dispongan de un marco, más bien general pero que oriente la acción, en el que se establezcan con claridad los criterios rectores del servicio público.

La verdad es que, como señaló hace tiempo el profesor Caiden no deben existir problemas para establecer normas éticas de servicio público de validez universal desde el momento en que, por ejemplo, tanto dentro o fuera del servicio público se tiene una idea más bien clara de lo que

el funcionario debe hacer y de lo que no debe hacer.

La codificación de reglas éticas para el servicio público es una tarea delicada pero necesaria. En un ambiente como el actual, en el que desgraciadamente el dinero y la posesión de bienes tienen un innegable valor, pienso que la codificación de la ética pública puede suponer un elemento importante en orden a recuperar los verdaderos valores sociales. Y, en nuestro tiempo, como ha recordado Stahl, las personas bien formadas y justas probablemente reconozcan que se espera más de los funcionarios públicos que de los hombres de negocios. Ello porque, y no deja de ser igualmente penoso, fuera de la administración pública se dan "menos" condiciones para actuar con criterios de objetividad o imparcialidad, de forma que los favoritismos, la compraventa de información privilegiada, aceptar regalos o sucumbir ante los conflictos de intereses puede ser algomuchos casos, este tipo de conductas que, no pocas veces, constituyen el camino para el éxito, son presentadas como algo imitable y que provoca una cultura del éxito y del dinero muy peligrosa. No nos engañemos, este ambiente ha penetrado también en la administración pública y es, en mi opinión, el que explica las desagradables noticias en las que, a veces, aparecen involucrados algunos altos funcionarios y responsables públicos. Junto a ello, sin embargo, parece que es de justicia recordar a tantos y tantos funcionarios que viven con verdadera pasión su dedicación a los intereses

públicos y que aspiran a identificarse con el bien común antes que en algún interés económico menos recto.

La codificación, por tanto, parece necesaria y, lejos de constituir una reacción ante algo negativo, debe presentarse siempre como una manera de mejorar la calidad de los servicios públicos y como una forma de garantizar la rectitud ética de los funcionarios públicos. Quizás el contenido y peculiaridades de la codificación debería ajustarse a los distintos colectivos de funcionarios y plantearse con seriedad y con rigor en el marco de las exigencias del servicio público y, también, teniendo en cuenta las exigencias de los ciudadanos frente a la administración. Además, como señalan Kernaghan y Dwivedi, los Códigos de ética Pública pueden favorecer la responsabilidad administrativa.

En la elaboración de los Códigos de ética Pública deben conjugarse elementos políticos, administrativos y legales. Porque además de asegurar conductas éticas por parte de los funcionarios, es evidente que éstas deben articularse en perfecta sintonía con la protección de los derechos individuales de los propios empleados públicos. Así, por ejemplo, como recuerda el profesor Alberta, en el Código canadiense, los funcionarios deben gozar en sus actividades privadas de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano salvo que su limitación venga aconsejada por motivos de interés general. Del mismo modo, el Código australiano dispone que “cuando el comporta-

miento personal no interfiere en el cumplimiento correcto de sus obligaciones oficiales y, cuando no perjudica a la integridad o prestigio del servicio, no es de interés ni conviene al organismo en el que el funcionario presta sus servicios”. Es decir, los Códigos de ética Pública, aunque limiten la actividad de los funcionarios, en realidad refuerzan su talante de servidores públicos y confirman la vocación de gestores públicos. Por eso, la aparente limitación se convierte en un elemento positivo a través del cual resplandecen los auténticos valores del servicio público. Valores que, no se deben olvidar, acompañarán al funcionario en su actividad privada porque son valores que dignifican al propio hombre y lo perfeccionan como persona.

Las normas escritas permiten conocer con objetividad los criterios de actuación de los funcionarios y, de otra parte, proporcionan un importante mecanismo para la resolución de conflictos. Además, como señalan Kernaghan y Dwivedi, la existencia de un conjunto de normas éticas por escrito impedirán, o al menos harán más difícil, la corrupción en cualquiera de sus diferentes modalidades. Por otra parte, en muchos casos el Código puede servir al funcionario para rechazar formalmente determinadas propuestas, de manera que los funcionarios saldrán reforzados del aumento de confianza de los ciudadanos hacia la administración que producen estas medidas. También la codificación permite que los directivos puedan exigir responsabilidades a los empleados públicos por sus actos.

En fin, el Código pienso que tiene más ventajas que inconvenientes. Se trata de un instrumento que puede producir la mejora ética en la actividad de los funcionarios y que, también, permitirá recuperar el alto valor que tiene el trabajo al servicio del sector público.

En Norteamérica, la mitad de los Estados disponen de textos legales de ética. Por su parte, el gobierno federal se ha preocupado del tema y, así, en 1978 se aprobó la denominada Ley de ética en la Administración pública. Esta norma codificó y completó la legislación anterior y creó en la nueva Oficina de Gestión de Personal una Oficina de Ética de Administración para seguir el cumplimiento de esta normativa. Quizás, como señala Stahl, haya faltado una sensibilidad más positiva en el enfoque del tema.

Por otra parte, en Canadá el Código de Ética es de naturaleza general ya que, como reconocen los propios autores del Código "cualquier intento de identificar todas los posibles conflictos no es posible y requeriría una revisión e interpretación constante. Por ello, se ha seguido una aproximación (...) de forma que los principios generales son claros y las situaciones concretas deben ser analizadas en función de los principios". Además, el Código sugiere que los propios departamentos y agencias completen los principios o directrices con prescripciones más específicas relacionadas con sus propias necesidades.

Quizás en un momento como el actual en el que la referencia ética es fundamental, una cultura administrativa de servicio pudiera ayudar a orientar orgánicamente el comportamiento de los funcionarios. Ciertamente, los códigos no arreglan todos los problemas, pero son puntos de referencia importantes y permiten que los valores del servicio público se encuentren positivizados y al alcance, no sólo de los funcionarios, sino también de los coc Ciudadanos.

Recientemente, tal y como señalan Fischer y Zinke, la American Society of Public Administration, ASPA, ha seguido profundizando en el Código de Ética para la Administración Pública. Se trata de un código que se refiere especialmente a la importancia de la responsabilidad individual de los funcionarios y que diseña unos principios a los que los funcionarios puedan orientar su comportamiento en la actividad administrativa. En el fondo, esta necesaria codificación, en opinión del profesor Kass parte de la teoría de la agencia. Es decir, el funcionario debe preocuparse de beneficiar a la propia organización administrativa antes que a sí mismo, siempre en un marco de normas generales de justicia universal y de acuerdo con esta teoría, el "jefe", por decirlo así, representa a los ciudadanos y se entiende que los funcionarios tienen claro que su actividad se fundamenta sobre todo en que hacen un trabajo precisamente en servicio de la colectividad.

Las codificaciones, según se ha comentado, sólo pueden ser útiles, si

incluyen principios generales que puedan guiar u orientar la conducta de los funcionarios, sobre todo en situaciones difíciles. Es claro que no serán necesarios los Códigos si la institucionalización de la ética en la Administración fuese una consecuencia automática de la elevada dosis de responsabilidad y afán de servicio de todos los funcionarios. Sin embargo, no se puede negar la existencia, porque somos humanos, de fragilidad en la conciencia humana que lleva a transgredir normas éticas, por muy elementales que parezcan. Y, en una época como la actual, en la que se producen no pocas faltas éticas, que pueden ser incluso legales, es conveniente una guía clara y firme que nos recuerde a todos los funcionarios los valores del servicio público aplicados a la realidad presente.

Ciertamente, es muy difícil encontrar el Código de Ética Pública ideal. Los principios que incluyen deben luego ser objeto, dice Kernaghan, de explicaciones en programas de formación.

La gestión global de la ética pública se ha convertido en un elemento esencial de cualquier programa de modernización del sector público. La existencia de organismos encargados de promover la implantación de valores éticos en la administración pública y controlar que el comportamiento de los servidores públicos se ajuste a los mismos se encuentra ampliamente extendida en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, especialmente en

aquellos que cuentan con programas más avanzados de modernización del sector público. Entre ellos pueden mencionarse la Oficina de Ética de los EE.UU, la Comisión de Servicios del Estado en Nueva Zelanda, el Comité de Normas de la Vida Pública en el Reino Unido (Comité Nolan), o la Comisión de Protección del Mérito en el Servicio Público y el Consejo Asesor de Gestión en Australia.

En los países de la OCDE comienzan a aparecer organismos encargados de coordinar el marco ético global del sector público. Estos organismos pueden depender tanto del Poder Legislativo (comisiones parlamentarias permanentes) como del Ejecutivo; en la mayoría de los casos se trata de entidades vinculadas al Ejecutivo pero que gozan de cierta independencia respecto del gobierno con objeto de garantizar la eficacia de su actuación.

Un estudio comparado de estos organismos nos lleva a afirmar que pueden desempeñar cuatro tipos de funciones:

- La vigilancia del cumplimiento de la normativa ética mediante la investigación y persecución de aquellas actuaciones constitutivas de infracciones éticas, tengan o no carácter de delito. La imposición de la sanción podrá corresponder a estos organismos o a otras autoridades administrativas o judiciales. Un ejemplo de este tipo de organismos es la Comisión Independiente contra la Corrup-

ción de Nueva Gales del Sur (Australia) o la Oficina de Ética de los EE.UU.

- El desarrollo del contenido de la ética del servicio público, esto es, el establecimiento de las normas mínimas de integridad y buena conducta en el servicio público. Ejercen estas funciones la Comisión de Servicios del Estado en Nueva Zelanda y el Comité de Normas de la Vida Pública en el Reino Unido (Comité Nolan).
- El asesoramiento al gobierno y al sector público en su conjunto sobre estas materias. Además, podrán asumir la resolución de los conflictos derivados de la aplicación de los códigos administrativos de conducta que carezcan de carácter jurídicamente obligatorio. Entre este tipo de entidades podemos citar el Comité Nolan del Reino Unido y la Comisión de Protección del Mérito en el Servicio Público en Australia.
- La promoción de la ética en el sector público mediante la educación y formación de los funcionarios, la ejecución de campañas de concienciación dirigidas al público o el desarrollo de cualificaciones para el análisis ético. Estas funciones son asumidas por el Consejo Asesor de Gestión en Australia o por el Ministerio de la Administración en Noruega.

El tema de la transparencia, y el de la transparencia administrativa en particular es siempre un tema de actualidad.

En primer lugar, por el simbolismo asociado a la transparencia; es transparente lo que es visible y accesible, lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misterioso, inaccesible o inexplicable. Hay un conjunto de evocaciones positivas que conducen la transparencia administrativa a los niveles más elevados de la representación ideal, comportándose como un verdadero tópico jurídico positivo.

En segundo lugar, porque la transparencia se asocia igualmente a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad provocada por todo aquello que se domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido.

El ciudadano se perturba y desconfía ante las prácticas administrativas que no conoce, ante los procedimientos oscuros y ante las decisiones que no comprende, como si todo sucediese en un medio mal iluminado e impenetrable a los ojos de los interesados.

Finalmente, porque de este contraste entre las sombras y la luz, entre opacidad y transparencia, nacen nuevos instrumentos jurídicos que dan cuerpo a la transformación de la administración pública, y que están en el origen de las nuevas prácticas y de los nuevos métodos que se ensayan.

Es más, sólo la transparencia, contrapuesta a la opacidad, en las propias causas y cumplimientos de los programas concretos de actuación política, puede concienciar a los ciudadanos de su relevancia y de la necesidad de llevarlos a cabo.

Pues bien, estos métodos tratan de referir el principio de legalidad, como límite y fundamento de la acción administrativa, al principio de persecución del interés público y del respeto por los derechos de los ciudadanos. Métodos que tratan de promover los principios de colaboración con los particulares y de participación, y promover una nueva y diferente forma de concebir el poder administrativo más próximo a los ciudadanos.

Por todo ello, hablar de transparencia es hablar de uno de los valores esenciales en que se asienta la reforma y modernización de la administración pública. Caracterización de lo visible, accesible y comprensible, en términos de actuación de la Administración pública, la transparencia acaba por ser el resultado de su actividad, para lo cual concurren factores diversos.

Así, esencial a esa transparencia es la posibilidad del destinatario de la acción administrativa, de acompañar el proceso de producción de la decisión y participar en la propia formulación de esa decisión.

Para ello, es de todo punto necesario que el destinatario de esa acción administrativa pueda conocer y

tener acceso a los expedientes y a cualquier documento que pueda interesar a la defensa directa o indirecta de sus pretensiones.

Pero no es esto suficiente para poder hablar de transparencia administrativa. Para que exista un conocimiento de la actividad administrativa por el ciudadano basada en la confianza y en la claridad, la decisión ha de tener para él la garantía de una suficiente motivación; con ella se cumple un doble objetivo: asegurar mejor sus intereses y controlar las decisiones de la propia Administración en los planos del mérito y legalidad.

Sólo con esas premisas será posible que los ciudadanos vean reforzadas las condiciones de credibilidad de la Administración pública, eliminando al máximo toda tacha de favoritismo y clientelismo en sus acciones y, en consecuencia, alejando lo más posible los eventuales juicios de sospecha sobre la actividad de sus órganos y agentes.

Quisiera destacar, que este esfuerzo por afirmar los mecanismos de promoción de los valores éticos en la administración no obedece sólo 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.

En efecto, nadie duda que el comportamiento ético en el servicio público contribuye, como reconoce el Consejo europeo, 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 se comentará el prólogo, los doce principios y una nota explicativa.

“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.

A continuación se detallan los principios que establece el documento de la OCDE que ahora se glosan:

- Primero, las normas éticas aplicables al servicio público deben ser claras. Es obvio, pero no fácil. Por una parte, para que los que ejercen 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, 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, se hace referencia 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 las 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 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 autoprotección, 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 como 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 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 reprobable o reprochable 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 sino 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 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 de 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.

Existe una tensión permanente sobre los servidores públicos, que hace que éstos asuman las funciones y responsabilidades que la sociedad 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 se puede 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, se conoce también, como un rasgo característico de esta adaptación de la que se hablaba, 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, 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 les tiene encomendados.

Pero para dotarnos de estos instrumentos de "gestión ética", se debe, 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.).

Se puede, también, recurrir a identificar un claro factor de universalidad de esos valores y de su traducción en normas de conducta éticas, si se atiende a su formulación en la mayoría de los países que cuentan con una administración pública que sirva a un Estado de Derecho.

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 suele 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.

Finalmente, en casi todos los países que han abordado la adopción de medidas de promoción de los valores éticos incluyen en sus regulaciones la obligación de efectuar declaraciones de bienes e intereses, en línea con la que existe en nuestro país para los altos cargos, así como un régimen severo de incompatibilidades que alejen la posibilidad de que intereses personales puedan verse afectados por el ejercicio de funciones públicas.

En España en el marco del proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, el Ministerio de Administraciones Públicas va a introducir, por primera vez, la definición de los valores éticos del servicio público en una norma que sirve como instrumento de integración de los mismos, hasta hoy dispersos en el

resto de las normas que regulan la función pública.

Se regulan, así, como deberes de los funcionarios públicos españoles una serie de obligaciones, que ya estaban recogidas en otras normas pero cuya ubicación aquí tiene un evidente valor no sólo sistemático sino fundamentador de un concepto legal de servicio público, que trae causa del concepto constitucional al que antes nos hemos referido.

La fidelidad a la Constitución, el respeto al régimen de incompatibilidades, el cumplimiento del régimen de jornada y horarios o el deber de secreto en materias clasificadas o de confidencialidad respecto de las informaciones conocidas con ocasión del ejercicio de cargos públicos son, todas ellas, obligaciones objeto del régimen disciplinario de los funcionarios públicos pero que tienen, además, una vertiente estrictamente ética. El grado de cumplimiento de estas obligaciones determina situaciones que, a menudo, escapan al ámbito del régimen disciplinario pero que, sin embargo, pueden afectar a la correcta prestación de los servicios públicos, a la imagen pública de la administración y, lo que puede llegar a ser más importante, al clima de trabajo en las organizaciones públicas. En este sentido, la formulación ética de estos deberes permitirá su interiorización como elementos que no sólo tienen que ver con la exigencia del cumplimiento de unas obligaciones de tipo laboral, sino que afectan, a menudo de forma sustancial, al

cumplimiento de los fines mismos de la administración.

Algo parecido puede decirse de otras obligaciones relativas al desempeño del puesto de trabajo, que también se recogen en forma de deberes. La diligencia en el cumplimiento de las instrucciones recibidas por vía jerárquica, la corrección en el trato a los ciudadanos, o el velar por la conservación de los bienes públicos, entran quizá, en ese ámbito al que se ha hecho referencia antes, en el que los principios parecen derivar, directamente, del sentido común.

## V

Quisiera hacer una especial referencia a la obligación de no utilizar los medios propios de la administración ni ejercer sus cometidos en favor propio o en el de los colectivos cuyos intereses les afecten. Es ésta una definición correcta de la médula de la principal cuestión que afecta a la ética pública: la desviación del uso de los medios que deben estar consagrados para servir al interés general, hacia los intereses particulares. La utilización de potestades públicas para el exclusivo provecho personal supone, lo sabemos, la prostitución de la función constitucional de la administración pública, que consiste en servir con objetividad los intereses generales. Supone, también, un atentado grave a la misma esencia del servicio público, en la medida que, deliberadamente, se

traiciona el sentido de la gestión de los intereses colectivos actuando en contra del bien común. Esta obligación que aquí se contempla, debería ser, por tanto, la pieza fundamental en torno a la cual desarrollar la promoción, la interiorización y el control transparente del respeto a los deberes éticos de los empleados públicos.

Se propone impulsar, también, la ética del servicio público en forma de valores que deben integrar la actuación profesional y la relación con los ciudadanos, atribuyendo a las administraciones públicas, lo cual es un planteamiento muy interesante, la obligación de fomentarlos como modelos de conducta.

Estos valores éticos del servicio público parecen resumirse en la integridad, que debemos entender íntimamente vinculada a las obligaciones de defensa de los intereses públicos y privados, la competencia profesional, el servicio a los ciudadanos, que resume a todos los demás, y la transparencia. Respecto a esta última, se llama la atención sobre la funcionalidad de la ética como medio de generar confianza en los ciudadanos en sus organizaciones públicas. Pero, para ello, es preciso hacer de la actividad administrativa algo accesible a los ciudadanos, especialmente en relación con los procedimientos que afectan a sus intereses.

La transparencia como valor ético tiene su correspondencia jurídica en el derecho de acceso a archivos y

el derecho a la información que regulan ya las leyes de procedimiento, tanto sectoriales como generales. Pero, como afirma el informe de la OCDE al que antes se ha hecho referencia, aumentar la transparencia desemboca en una mayor exigencia en términos de responsabilidad, ya que debe informar al público de los que se presumen tareas del servicio público, de manera que pueda pedir cuentas a los funcionarios.

Toda regulación sobre esta materia debería completarse con la exigencia de una serie de criterios destinados a orientar la actividad de todas las administraciones públicas en su propia promoción de modelos de conductas éticas. Estos criterios deberán estar dirigidos, en primer lugar, a mejorar la administración, como organización al servicio de los ciudadanos. Para ello se deberá fomentar que la actuación profesional de los empleados públicos contribuya, en la medida que sea posible, a la mejora del servicio, en una visión de ética transformadora de la realidad cuya relevancia se comentó al inicio de este artículo. Se deberá fomentar, también, el uso racional y eficiente de los servicios, la calidad y el perfeccionamiento continuo del trabajo individual, la iniciativa personal, el buen clima laboral y todo aquello que contribuya a extender el prestigio de la administración entre los ciudadanos.

Además, para fomentar las conductas profesionales éticamente correctas habrá que trabajar también en la línea de mejorar el trato a los ciudadanos, para lo cual se debe

promover la actuación administrativa dirigida a facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Una vez más, se llega a la conclusión de que, en nuestros días, los derechos de los ciudadanos, que son los que “establecen una vinculación directa entre los individuos y el Estado”, como afirmó, en su día, el Tribunal Constitucional Español (STC 14 de julio de 1981), hoy se configuran como un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los poderes públicos. En otras palabras, el Estado y la administración debe orientarse, ética y, primordialmente, hacia su realización efectiva y de no hacerlo, traiciona la legitimidad sobre la que se asienta y, claro está, se aleja de una concepción ética de la actividad administrativa.

Si la gestión de los intereses colectivos es la tarea fundamental de la administración pública, la sensibilidad ante lo público como deseo de hacer efectivo el bien común es el reto más importante que tiene planteado.

Por su parte, los funcionarios son los responsables de la buena marcha del aparato administrativo. Y, la gestión de lo público es algo, es evidente, bien distinto del interés personal o propio, lo que le imprime un contenido ético de notable envergadura.

Se debe, por tanto, adecuar la administración pública a los parámetros de calidad y eficacia que hoy demanda la sociedad dentro del

respeto y garantía hacia los principios éticos. Y debemos afrontar esta tarea de una forma capaz de ilusionar a las personas con capacidad creativa y dispuestas a dar lo mejor de sí mismas para el servicio público. Por eso, debe acentuarse también en los programas de ética pública el papel del funcionario como protagonista en la modernización y progreso de la sociedad en la que vive a través de la gestión eficaz de los intereses colectivos.

En este sentido, los principios de ética pública para la acción deben ser positivos y capaces de atraer al servicio público a personas con vocación para gestionar lo colectivo. Y, para ello, los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito y la capacidad. Al mismo tiempo, la formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida a fomentar una nueva cultura administrativa en la cual se subraya el valor ético del trabajo bien hecho como paradigma de normalidad.

Por su parte, la gestión de personal y las relaciones humanas en la administración pública deben estar presididas por un clima y un ambiente laboral positivo y los funcionarios deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad que justifica la propia existencia de la administración pública, potenciándose el sano orgullo que provoca la identificación del funcionario con los fines del organismo público en el que trabaja.

Por último, la formación en ética pública debe ser un ingrediente imprescindible en los Planes de Formación para funcionarios públicos, en cuyo seno deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública.

En definitiva, el funcionario, como ha señalado Dobel debe asumir su responsabilidad personal en el sistema administrativo. Y ésta implica

la necesidad de incorporar una dimensión ética individual, de servicio, en el ejercicio de su actividad. Es en este marco donde cobra especial relieve en la vida; profesional y personal, del funcionario la necesidad de la integridad individual. La democracia exige un nivel ético elevado y la gente, a quien servimos, tiene derecho a que siempre y en todo momento, los funcionarios públicos estén a la altura de las circunstancias y colaboren efectivamente a promover todos y cada uno de los derechos fundamentales de las personas      ◇