



El gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública, Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 2001, 133 pp.

La penetración en las organizaciones públicas de la filosofía de la calidad es una realidad que, no sin esfuerzo, viene constatándose con mayor impulso conforme pasa el tiempo. Hace poco que, en esta misma Revista (GAPP, núm. 16, septiembre-diciembre de 1999), informábamos a los lectores de la publicación por el Ministerio de Administraciones Públicas de sendas Guías, denominada la primera *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo europeo de gestión de calidad* (1999) y la segunda *Guía para la Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos (adaptación de la Norma Une-En-Iso 9004-2)* (2000), documentos ambos de lectura imprescindible para aquellos directivos y gestores del sector público, no necesariamente jóvenes, que estén convencidos de que el futuro de sus organizaciones —quizá su propia supervivencia institucional— depende de la especificación de un modelo de calidad propio o estandarizado.

A quienes así piensen les puede resultar de utilidad la lectura del libro que tenemos entre manos, titulado, sin mucha originalidad, *El gato de Alicia*, del que son autores Bruno JUANES y Juli BLANCO, expertos vinculados actualmente a una firma de consultoría especializada en ofertar enfoques y metodología para la

mejora de la eficiencia y calidad de los servicios públicos. El libro, se indica en la introducción, pretende ser una guía no exhaustiva para quienes deseen introducirse en la cultura de la calidad, realizado por personas que cuentan con experiencias suficientes sobre la materia.

La obra está estructurada en tres partes. En la primera se hace un breve repaso a la evolución del concepto de calidad desde sus orígenes en el sector empresarial hasta la década de los noventa en la que la globalización de la economía provoca el desarrollo en todas las áreas organizativas de visiones generales, integradoras, que permiten la conquista de la excelencia empresarial y que se basan en el concepto de TQM (*Total Quality Management* o Gestión de la Calidad Total. La Calidad Total, se insiste en ello, es todo a la vez, una filosofía, una opción de vida, una estrategia, un estilo de gestión que tiene por objetivo la mejora de los resultados en el sentido más amplio, procurando satisfacer de manera equilibrada las necesidades y expectativas de clientes, proveedores, trabajadores y accionistas.

A partir de los años noventa, el éxito de los modelos de excelencia empresarial hace que se produzca su traslación al sector de los servicios, augurándose en un futuro, como señalan los autores, un incremento aún mayor de la calidad de la gestión en los servicios públicos «debido a que la calidad de los productos será un compromiso asumido por las organizaciones y a las presiones de la ciudadanía a favor de una mayor calidad en los productos y servicios que les ofrece la Administración a cambio de la presión impositiva» (p. 8). No obstante, se aprecian algunas notables diferencias en la conceptualización y aplicación de la calidad total a la gestión de los servicios

derivadas del hecho de que la definición de la calidad viene, en este caso, determinada por la apreciación del propio cliente usuario en función de sus expectativas de servicio.

La aplicación de los modelos de calidad a las organizaciones públicas españolas es una realidad en auge, algo más que una «moda» al uso. Las Administraciones Públicas son conscientes de las amenazas y de los retos planteados por las grandes transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas, así como de los beneficios que pueden obtenerse y han lanzado o están lanzando cada vez en mayor número iniciativas políticas y operativas encaminadas a la consecución de un nuevo modelo de Administración pública. En este capítulo se da cuenta de algunas de las experiencias de introducción de experiencias de calidad emprendidas por las Administraciones públicas.

En la parte segunda se describen los principales modelos y premios de calidad. No se pretende hacer un estudio exhaustivo de cada modelo «sino, más bien, una descripción de los mismos, que permita al administrador público disponer de elementos de juicio suficientes para que seleccione el camino más adecuado en función de sus necesidades» (p. 27). Con este propósito, y en sucesivos epígrafes, se describen los modelos estándar de calidad: el modelo de la EFQM, adaptado por el Ministerio de Administraciones Públicas como modelo para los premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas en la Administración General del Estado, recientemente concedidos (Orden de 16 de mayo de 2001); el modelo Deming, desarrollado en Japón; el premio Malcom Baldrige, creado en Estados Unidos en 1987 para promocionar la gestión de la calidad total en la gestión empresarial; el

premio Ciudadanía a la Calidad de los Servicios Públicos del OCSP, otorgado por un Círculo de Promotores con presencia en el sector público, así como modelos propios o mixtos como son, entre otros, los casos del Ayuntamiento de Barcelona o de la Comunidad Autónoma de Madrid. También se ofrece información puntual sobre los modelos conceptuales de las nuevas normas ISO 9001-2000 y 9004-2000.

En la tercera y última parte del libro se establecen comparaciones entre los diferentes modelos de calidad y premios más usuales en el entorno de las Administraciones Públicas españolas. El análisis de aspectos comunes y cuantitativo parece decantarse hacia los modelos de excelencia EFQM y al Premio Ciudadanía del OCSP. La comparación cuantitativa se completa con la presentación de los resultados «de las encuestas y entrevistas realizadas a diversos directivos y gestores de diferentes organizaciones públicas españolas representativas de todos los niveles de la Administración» (p. 98), de donde resulta, como datos más destacables, para abordar un plan de calidad, la precisión de un impulso político, la conveniencia de contar con un modelo propio o adaptado, la realización como paso previo, de un proyecto piloto y la necesidad de superar como primer elemento obstativo al plan de calidad «la cultura administrativa existente, de carácter burocrático y mecanicista que difícilmente se adapta a la flexibilidad que requiere la gestión de la calidad total» (p. 106).

Del análisis de las respuestas de estos desconocidos directivos y gestores, se deduce que la calidad se viene desarrollando en las Administraciones Públicas, aunque no en todas partes por igual. Los autores del libro creen que la calidad se desarrollará más «en aquellas áreas o unidades de las organizaciones públicas que tengan un contacto directo con el ciudadano y, por consiguiente y de manera básica y prioritaria, en el mundo local por ser ésta la administración más

próxima al ciudadano» (p. 112) y que será el desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías «el avance que capitalice la mayor parte de los recursos e inversiones destinadas a la mejora de la calidad de los servicios en los próximos años» (p. 114). Como último punto de esta parte se incluyen unas recomendaciones para la implantación de un plan de calidad en la Administración Pública que contemplan, como es lógico, desde la perspectiva de la firma promotora de la edición de este libro, la participación de consultores «para transmitir la lógica, los principios y las implicaciones de un programa de calidad en la organización» (p. 199).

Antes de concluir con este comentario, permítasenos una digresión en clave de humor a propósito del título de la obra. Desde antiguo, los cuentos de animales han abundado en la literatura de tradición oral occidental, luego escrita, seguramente debido, como afirma Stih THOMSON, a que en estos cuentos se combinan tanto elementos mitológicos como relatos puramente estéticos, en los que animales y hombres se funden en acciones participadas comunes. Mucho más reciente es la «moda» de acudir a los cuentos de animales para explicar el funcionamiento de las instituciones y atacar o justificar los comportamientos de las personas que en ellas trabajan —jefes o empleados—. El ejemplo paradigmático es, sin duda, el exitoso *¿Quién se ha llevado mi queso?* de Spencer JOHNSON, al que han seguido otros muchos. Por si esta moda dura, proponemos a los editores de libros «modernos» sobre organizaciones públicas algunos títulos recreados del mejor repertorio fantástico de cuentos para niños, cercanos al público adulto: *El pulpo telemático*, *La pata mete la pata*, *La ratita presumida*, *La hormiga atómica*, *El invisible Harvey...* ¿seguimos?

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO



Manuel VILLORIA MENDIETA, *Ética Pública y corrupción. Curso de Ética Administrativa*, Madrid: Tecnos, Pompeu Fabra, 2000, 198 pp.

De un tiempo a esta parte es mucho lo que se ha escrito sobre ética administrativa, especialmente en los países anglosajones, pero también en aquellos otros de tradición jurídica más positivista como España o Francia (en este último país recordamos la reciente investigación de Jean Pierre DIDIER, titulada *L'éthique du fonctionnaire civil*, no mencionada en la bibliografía); pues bien, conviene advertir de entrada al lector de que nos hallamos ante una obra fundamental sobre la materia, me atrevería a decir, aún más, auguro que este *Curso de Ética Administrativa* de Manuel VILLORIA MENDIETA será obra de lectura y consulta imprescindible para todos aquellos directivos de la Administración Pública y empleados públicos que piensan que el futuro de la Función Pública, quizás la clave de su propia supervivencia como régimen diferenciado del empleo privado, depende de la generación de un adecuado clima y de un campo de acción ético en las Administraciones Públicas.

Como señala su autor en el prólogo, este texto es la consecuencia de un largo proceso de trabajo e investigación en el que se aúnan reflexiones y datos por él acumulados a lo largo de su estancia en distintos países como experto y consultor, junto con el resultado de quince años de trabajo profesional como directivo público y del desarrollo de numerosas acciones formativas en centros universitarios y de formación de funcionarios. Todo ello conduce directamente al libro que hoy comentamos, en definitiva, una obra bien trabajada, admirablemente escrita, pro-

funda en sus contenidos, loable en sus intenciones que, justamente por ello, no debiera pasar desapercibida entre la barahúnda de publicaciones sobre este mismo tema que frecuentemente nos inunda.

1. La ética administrativa

Advierte el autor que en el texto que comentamos confluyen dos actitudes sobre la ética pública y la corrupción: una analítica, que trata de recoger información empírica para mostrar la complejidad del fenómeno moral en la actuación pública, y otra normativa «en la que se apoyan determinadas visiones de lo que se entiende comportamiento moral y sobre cómo articular una Administración ética» (p. 188). Ambas visiones conviven a lo largo del libro, comenzando por la reflexión sobre la interrogante de por qué debe existir una ética de los empleados públicos, para lo que se deberá partir «de lo que justifica la existencia de su profesión —esto es, servir con objetividad a los intereses generales— y, a partir de ahí, definir las normas de conducta, valores y hábitos que deben regir su actividad para conseguir legitimar socialmente su trabajo y permitirles sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su país (p. 20). Me alegra ver consignada la frase entrecomillada porque no ha mucho tiempo, en un coloquio sobre Función Pública, escuché a un prestigioso catedrático de Derecho administrativo bromear sobre la posibilidad de que los funcionarios públicos pudieran sentir orgullo profesional por la labor que realizan.

Acertadamente señala el autor que una Administración ética no dependerá sólo de la convicción o reflexión personal de cada uno de los miles de empleados que la forman, sino que serán necesarios otros factores políticos, sociales e institucionales. Ello no conduce a aceptar sin más el denominado «relativismo ético» —el que toda conducta pueda ser ética o no, dependiendo de las circunstancias; por el contrario, hay límites, barreras,

puntos de apoyo desde los que se puede definir lo que es el bien y el mal. El mal, de entrada, es la corrupción, frontera que el funcionario no debiera nunca traspasar. Analizando las distintas definiciones del concepto, el autor llega a la conclusión de que existen tres tipos de corrupción: negra, gris y blanca, atendiendo a su mayor o menor grado de peligrosidad social.

2. La nueva disciplina

A continuación, el autor nos invita a recorrer el breve camino seguido por la ética en la Administración Pública, desde su origen como campo de estudio científico especializado en Estados Unidos en la década de los setenta hasta el momento actual, contraponiendo en su desarrollo dos enfoques o direcciones: el *ethos* administrativo, articulado en torno a principios fundamentales como los de eficacia, eficiencia, jerarquía, centralización y *expertise* y el *ethos* democrático, cuyos valores fundamentales son el régimen democrático y el interés general. Resulta interesante la lectura de los temas que están en el candelero del desarrollo de la ética en la Administración Pública, especialmente en los países anglosajones: ciudadanía y teoría democrática. Virtudes cívicas. Tradiciones y pensamiento constitucional. Educación ética. El contexto organizativo y, por último, el pluralismo moral o el interés general en la sociedad globalizada.

Investigar este amplio campo de estudio no es tarea fácil, advierte el autor, quien seguidamente analiza cuáles son los enfoques más desarrollados actualmente: el positivismo que proporciona a la investigación sobre ética administrativa cinco métodos principales: los cuestionarios o encuestas, quizás el método más recomendable para conocer los valores individuales y de grupo y los estándares y normas de conducta en las instituciones públicas, la experimentación, las entrevistas, el uso de datos e informes (por ejem-

plo, el análisis de datos sobre número de funcionarios condenados penalmente o sancionados disciplinariamente y su distribución por materias, territorios, profesiones, edades, sexo, etc., datos difíciles de obtener, por cierto, de la Administración española), y los estudios de caso. En segundo lugar, los métodos postpositivistas, especialmente la Historia, la Etnografía e investigación naturalista y las «historias» o mitos (la «gramática parada», que dice PRATS Y CATALÁ).

3. Variables individuales y sociales

En general, lo que interesa conocer a la ética administrativa son los valores que guían a los individuos y a las organizaciones, los estándares de conducta y normas definidas y promovidas en las instituciones administrativas, los contextos en los que se toman las diferentes decisiones y cómo afectan éstas a las conductas concretas que siguen los funcionarios públicos. Dentro de estas coordenadas, las cuestiones concretas a investigar son muchas. El autor, siguiendo a FEDRERICKSON, señala que es necesario conocer todavía si existe un estándar de conducta universal para los empleados públicos, hasta dónde llega éste, en su caso, y cuáles son sus peculiaridades; también es necesario conocer la conducta real de los empleados públicos en función de organizaciones, profesiones o culturas determinadas para determinar los efectos del contexto sobre la decisión individual; después de esto, es necesario comparar los estándares de conducta entre organizaciones, profesiones y culturas para descubrir lo que hay de común entre ellas; luego es preciso analizar cuál es la influencia de los viejos y nuevos instrumentos de control (por ejemplo, entre los nuevos, los códigos de conducta o asesores de ética), evaluar las actividades de formación y educación realizadas hasta ahora sobre la materia, estudiar también los efectos de la privatización e introducción del mercado sobre la corrupción y la ética en la Administración Pública y

finalmente conocer cuáles son los efectos de la reducción de la discrecionalidad administrativa sobre la eficacia y la ética de la Administración.

En el ser humano no hay concepciones éticas innatas. Los valores y la ética se desarrollan en los individuos por interacción del entorno, lo hacen por etapas y existe una congruencia entre el nivel de desarrollo moral y la conducta seguida, según demuestran numerosos estudios empíricos con base en teorías tan acreditadas científicamente como las de KOLHBERG y RAWLS que el autor describe y explica suficientemente. La utilización de estas teorías para medir el nivel de desarrollo moral en los empleados público ha demostrado hasta qué punto «la creación de programas educativos adecuadamente estructurados y con fuerte contenido práctico, que promuevan el razonamiento y el debate sobre cuestiones éticas permitirá mejorar el nivel de desarrollo moral de los empleados públicos y, con ello, su conducta» (p. 46). Otros factores psicológicos como la percepción que tengamos sobre nosotros mismos, el control sobre nuestra propia vida, el grado de integridad o equilibrio, afectan a nuestra forma de pensar y a resolver los dilemas éticos. Especialmente la motivación por valores intrínsecos —no vinculados directamente a la paga o retribución— favorece la toma de decisiones éticas y reduce considerablemente la corrupción. En consecuencia, señala el autor en advertencia plena de intención «la selección de personas con motivaciones intrínsecas para el servicio público es, desde una perspectiva ética, una medida muy positiva» (p. 49).

4. Las éticas de referencia

Las éticas de referencia pueden dividirse en fundacionales y antifundacionales. Las fundacionales son aquellas que surgen de la aplicación a la vida diaria de leyes más generales o abstractas, como el utilitarismo o las opciones deontoló-

gicas. La ética utilitarista ha influido mucho en la Administración Pública. El interés general es el bien común definido democráticamente. El burócrata no participa en la identificación de la política correspondiente para la obtención de ese bien, sino que en su ejecución de forma neutral y eficiente. Este modelo, dice VILLORIA, aunque tiene ventajas muy destacables— ante cualquier problema, el funcionario no tiene sino seguir las normas y observar una conducta predeterminada— ha demostrado también sus debilidades, la principal es que olvida el margen de discrecionalidad que todo funcionario, aun el más modesto, tiene y para lo que necesita de una guía diferente. Las teorías deontológicas que tienen como centro la autonomía de la persona como ser humano solidario han ocupado a diversos estudiosos que han tratado de aplicar a la Administración Pública las elaboraciones de RAWLS o HABERMANS. Entre estos autores VILLORIA cita a FREDERICKSON y HART, impulsores de la escuela de la *New Public Administration*, según la cual los empleados públicos deben defender a los más pobres y peor organizados; DENHART, quien rechaza el relativismo moral y propugna el debate moral de la sociedad y de la profesión para lo que propone revitalizar la enseñanza de la ética en la Administración Pública; ROHR, uno de los autores más importantes de la Ética Administrativa, quien propugna la internalización por los empleados públicos de los valores constitucionales; MAJONE y WILDASZKY. Las aportaciones a la ética administrativa de las éticas antifundacionales (comunitarismo, neor aristotelismo) son, en opinión discutible del autor, más reducidas y por ello las dedica una menor atención.

5. Cultura cívica, desarrollo y ética

La ética administrativa comienza con la ética del régimen político. Cuando éste es legítimo, racional y moralmente, los principios de actuación de la Administración encuentran su anclaje moral en el

propio sistema democrático. Cuando históricamente esto no ha sido así, por ejemplo, durante el régimen nazi, la auténtica actuación ética del empleado público consiste en trabajar para que el régimen se transforme en una verdadera democracia. Esta afirmación da paso a la reflexión sobre la cuestión crucial, sempiterna y actual, de las relaciones entre la ética, la política y el Derecho. El autor llama la atención sobre las graves consecuencias que la falta de ética en el nivel político ocasiona en el nivel administrativo. La política de los escándalos, tan corrida y llevada hoy día, afecta negativamente al funcionamiento de las organizaciones públicas y tiene efectos significativos sobre la moral y motivación de los empleados públicos. Certeramente señala que en una sociedad mediática la responsabilidad política parece dejar paso a una responsabilidad moral difusa derivada del escándalo político y que en realidad no es sino un verdadero ejercicio de combate político a cargo de determinadas elites —políticos, grupos de presión, periodistas, medios de comunicación— por el dominio de la opinión pública en cada momento.

Para estudiar y entender el comportamiento de los empleados públicos debe de analizarse, junto a las instituciones políticas y administrativas, también la cultura política del país, entendida ésta como la descripción de las actitudes de los ciudadanos hacia los tres niveles del sistema político: el sistema, el proceso y las políticas. Tales actitudes dependen del modelo de Estado y del tipo de sociedad en cuestión; en cualquier caso para que podamos hablar de una Administración ética, se precisa que las actitudes de los ciudadanos hacia los tres niveles del sistema político sean favorables a la democracia. El paradigma, aún muy alejado de la realidad, sería un Estado fuerte —que no grande ni omnipresente— con una sociedad civil fuerte, integrado en una sociedad global y solidaria.

Otro factor a tener en cuenta en el estudio de la ética de la Administración

Pública sería el del capital social cuyo exponente visible son las redes de asociaciones de voluntarios. Los estudios realizados en distintos países demuestran que allí donde hay capital social tiende a haber mejor gobierno, entre otras razones porque la presencia de capital social permea sus valores también a los burócratas y a la clase política de la sociedad en cuestión.

Junto a la cultura cívica, otro elemento fundamental es el nivel de institucionalidad existente. Ambos elementos —cultura cívica y nivel de institucionalidad— se interrelacionan: «es difícil que las instituciones funcionen éticamente en una sociedad con baja cultura cívica; del mismo modo que unas instituciones que funcionan de forma corrupta o semicorrupta generan cinismo social y deterioran la cultura política» (p. 94). La ética en la Administración y su antítesis extrema, la corrupción, encuentra su raíz básica precisamente en el mundo civil. La ética de la Administración —afirma el autor— nace de la fortaleza de la moral cívica y política que necesita toda sociedad que quiera prosperar (p. 95).

Cada cultura política tiene relación con el desarrollo moral medio de una población. De ahí la necesidad de analizar de forma científica la corrupción en relación con cada país y sociedad. Dentro de estas coordenadas, el autor dedica un último epígrafe del capítulo al caso español al que caracteriza como de un escaso nivel de cultura cívica, visión desconfiada del poder y de los políticos y bajo nivel de asociacionismo, recomendando una mayor inversión en educación cívica que redunde en beneficio de la eticidad de la Administración.

Una cuestión compleja en el análisis de la ética administrativa es la de si el grado de desarrollo económico favorece o no la conducta ética de los empleados públicos. A juzgar por las estadísticas, parece que la corrupción se vincularía a factores relacionados con la distribución de la riqueza más que con la pobreza en

sí (así lo señala María GONZÁLEZ DE ASÍS, en un artículo titulado «La corrupción internacional. Un examen empírico de sus causas», publicado en esta misma revista *GAPP*, núm. 10, septiembre-diciembre, 1997). Los países con gran desigualdad se encuentran con actores capaces de usar su poder económico para influenciar en su favor la políticas y los programas públicos. En este contexto, los funcionarios tienen grandes dificultades para llevar adelante su trabajo con ética, pues saben que la objetividad y el interés general no son respetados en los niveles superiores del sistema político y administrativo. Ello no quiere decir —apunta el autor— que en dicho contexto de desigualdad, la opción moral del empleado deba ser la de pasividad. Por el contrario, «cuanta mayor es la desigualdad, mayor debe ser la implicación de los empleados públicos en la reparación del desastre moral y social que ella implica... en última instancia, para defender la democracia» (p. 110).

6. La cultura de las organizaciones públicas

Un factor fundamental para analizar, desde una perspectiva moral, la conducta de los empleados públicos es la cultura imperante en la organización pública donde trabajan. Cada organización pública tiene su cultura, su forma particular de hacer las cosas que trasmite a sus empleados. Las organizaciones públicas no son neutras moralmente hablando; pueden contribuir a generar cultura cívica y desarrollo moral o pueden dificultarlo. Cuando las organizaciones pierden su institucionalidad, toda la sociedad paga las consecuencias. El autor, quien aprecia un mayor grado de institucionalización en las organizaciones públicas que en las privadas, dice a este respecto que el éxito fundamental de una organización pública no es el cumplimiento de sus objetivos o las satisfacciones de las expectativas de sus clientes, sino el respeto a los principios y valores constitucionales y la

defensa de las creencias democráticas en su labor diaria.

En las organizaciones públicas conviven valores agregativos como la eficacia y la eficiencia, con valores integrativos como la participación, la responsabilidad, la equidad o la transparencia. La fórmula mediante la cual estos valores pueden convivir es con una adecuada cultura organizativa. La cultura cuando está bien asentada en una organización proporciona pautas de pensamiento y acción entre sus miembros que comparten un mismo sistema de valores y creencias. Según los expertos, el tipo de valores que comparten las Administraciones Públicas responden al llamado *ethos* burocrático, con cinco componentes comunes: eficacia, eficiencia, conocimientos técnicos con experiencia, lealtad y responsabilidad; sin embargo, esta visión deja de lado otra serie de valores bajo el rótulo de *ethos* democrático y que tiene como componentes valores de este régimen, ciudadanía, interés público y equidad social. Una adecuada cultura organizativa en las instituciones públicas debe incorporar rasgos de ambos *ethos*, lo que podríamos llamar visión burocrática y visión democrática de la Administración.

Los cambios en las organizaciones públicas son, al menos, de tres tipos: intervenciones, reestructuraciones y reorganizaciones. Es en este último tipo de cambios donde tiene cabida el cambio cultural profundo, para el que no existen recetas mágicas, pero sí un conjunto de consejos o advertencias cuyo seguimiento puede facilitar el proceso de cambio cultural y minimizar las inevitables y, a veces, poderosas resistencias al cambio.

En cada organización pública, e incluso dentro de las distintas áreas de trabajo de una organización dada, pueden existir culturas diferentes, especialmente cuando se cuenta con una presencia importante de empleados públicos que ejercen, al tiempo, profesiones con deontología muy desarrollada, como son los médicos o los abogados. El estudio de las éticas

profesionales —dice el autor— «puede contribuir a la mejora de la gestión pública, introduciendo criterios éticos de gran riqueza y acreditado desarrollo, que atemperen los excesos de la cultura de la eficiencia, tan de moda» (p. 123).

7. Los valores y el conflicto de valores

En la Administración Pública la primera labor a realizar es la de definir explícitamente cuáles son los valores que deben guiar la conducta de los empleados públicos. Esto es lo que se ha pretendido en el decaído Proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública, cuyo artículo 7 fijaba como valores éticos del servicio público los de integridad, neutralidad, imparcialidad, transparencia en la gestión, receptividad, responsabilidad profesional y servicio a los ciudadanos. El autor considera, posiblemente con razón, que los valores allí reflejados «implican una clara opción por la denominada ética burocrática, sin que criterios propios de la ética democrática aparezcan consignados» (p. 126), echando en falta el olvido de la equidad social, como valor de referencia, o la ausencia de la defensa de la ciudadanía plena y de los valores democráticos como criterios de conducta. Esta definición global —dice— debiera luego completarse con otra particular por cada Ministerio, órgano o agencia, expresiva de valores comunes, compatibles éstos con otros específicos propios de los diferentes colectivos, que podrían ser resumidos en una declaración de misión, siguiendo el modelo estadounidense.

Por muy equilibrada que sea esa combinación de valores, ello no impide que, en la vida de la organización, aquéllos entren en conflicto y tengan que priorizarse. El conflicto ético está presente en la vida diaria del empleado público, aunque muchas veces no nos demos plena cuenta de ello y, como señala el autor, «frente a esos conflictos éticos no suelen existir respuestas claras y definitivas, salvo cuando se trata de defender lo que

es desde todo punto inmoral...» (p. 130). Los conflictos pueden darse entre valores políticos y organizativos, entre valores organizativos y valores sociales, entre valores organizativos y valores económicos y entre valores organizativos entre sí. Todos estos típicos conflictos de valores son comentados por el autor, apelando, en último extremo, a la conciencia del empleado público.

8. La profesionalidad de los servidores públicos

En el análisis de la ética administrativa y de la lucha contra la corrupción, una variable que aparece siempre es la de la profesionalidad del servicio civil. El profesionalismo en la Administración es el resultado de una larga evolución histórica, a su vez, indisociable, del éxito de los procesos de modernización económico y social. Tras la Segunda Guerra Mundial todos los países desarrollados incorporaron los principios de mérito e igualdad en el acceso a la Función Pública, así como el de la permanencia en el empleo. No obstante, en las últimas décadas estamos asistiendo a la crisis del tradicional paradigma burocrático weberiano. Sin embargo, al mismo tiempo que es necesario trabajar por la transformación del modelo, algo en lo que suelen estar de acuerdo sectores académicos, gestores públicos y opinión pública, ello hay que hacerlo respetando los principios de igualdad, mérito y permanencia, «pues al final corresponde a la Administración ejercer una importante labor de intermediación social que antes monopolizaban los partidos (p. 150). En cualquier caso, un elemento esencial para el éxito es la incorporación del liderazgo ético. El directivo ético es aquel capaz de definir los valores esenciales de su organización, los valores burocráticos y democráticos que la organización propugna para guiar la conducta de sus miembros.

9. La «infraestructura ética»

Si existe un régimen político democrático, una cultura cívica, una clase política responsable, una cierta igualdad económica, una cultura compartida adecuada, un servicio civil profesional, ¿se puede decir que tenemos una Administración ética y ausente de corrupción? Expertos y organismos internacionales están de acuerdo en que no basta la autorregulación ética, sino que es preciso un sistema de esclusas o muros de contención contra la corrupción y el fraude. La OCDE denomina con un término ya acuñado, «infraestructura ética», al conjunto de herramientas, sistemas y condiciones que evitan y sancionan las actividades inmorales y proporcionan los incentivos par el profesionalismo y los modelos de conducta excelente en la Administración.

La infraestructura ética está formada por los siguientes elementos: un marco legal eficaz que constituye la moralidad primera o básica a respetar, una sociedad civil activa y vigilante, sistemas de control internos y externos diversos y coordinados; entre los primeros figuran las auditorías, las inspecciones de servicios, los controles burocráticos como las cartas de los servicios o los premios a la calidad y el reforzamiento de la representatividad de la burocracia, evitando discriminaciones por razones sociales, raciales o sexuales en el ascenso y la promoción, debate este último cada vez da mayor actualidad en la Función Pública y sobre el que el autor advierte que «las medidas de acción afirmativa y, en general, todas las que ayudan a tener una Administración representativa de la pluralidad social, racial, de género o discapacidad física y mental son medidas que favorecen la actuación ética de la Administración al acercar la visión de ésta a la de la base ciudadana y su plural visión del interés común» (p. 163), la actuación responsable de los sindicatos, los procedimientos de alerta en caso de corrupción, fraude, abuso o despilfarro, un eficaz sistema de gestión de personal; entre los segundos, el control par-

lamentario, el *ombudsman* o defensor del pueblo y el tribunal de cuentas, aunque el más importante sigue siendo el control judicial. Aparte de los anteriores, en algunos países hay organismos coordinadores en materia de ética como la Oficina de Ética del gobierno estadounidense y el conocido Comité Nolan británico. La presencia de todos estos instrumentos no evita la corrupción y eleva por sí mismo la temperatura ética, pero de su acción coordinada y eficaz, en torno a las recomendaciones expresadas por la OCDE (1998) para potenciar la ética para los Estados, dependen una parte importante de las soluciones para mejorar la actuación pública.

10. Los códigos de conducta y la formación ética

Con todo, el sistema de controles vigente no basta para garantizar una conducta ética. El centrar en los controles toda la actuación en materia de ética puede cubrir una ética de perfil bajo, en lo que lo fundamental es que el funcionario cumpla las reglas preestablecidas, pero impide acceder a una ética de perfil superior basada en la integridad moral y en el razonamiento ético. En todo empleado público, como en todo ser humano, existe una conciencia, una justificación de sus decisiones, una identidad y una responsabilidad y para conseguir que dichas decisiones tengan la máxima integridad moral surgen los códigos de conducta, como instrumentos de reforzamiento de la conciencia colectiva, como reflexión en voz alta para ayudar a la elección. La elaboración de códigos de conducta para funcionarios es una corriente cada vez más generalizada, situándose actualmente el debate en torno a la compatibilidad entre códigos generales y particulares y al valor normativo y disciplinario del código frente a su valor meramente orientador. El autor señala que en España elaborar códigos de conducta de carácter normativo sería redundante, pues ya tenemos un conjunto de normas que san-

cionan las conductas indebidas, por lo que, en consecuencia, sería recomendable acudir a códigos orientativos, redactados en lenguaje sencillo, con tono positivo, frente al prohibitivo y elaborados con la máxima participación posible.

Gestionar la elaboración de los códigos de conducta es una actividad que debe realizarse con el máximo cuidado y dedicación para lo que el autor señala una serie de recomendaciones. Importante es consignar la vinculación entre códigos de conducta y políticas de personal: si un código de conducta quiere cumplir sus objetivos que no son sólo reducir la corrupción, sino también mejorar la gestión interna y la imagen de la propia organización ante la sociedad, conviene tener implantados los siguientes programas de gestión de recursos humanos: programas de orientación profesional, sistemas de evaluación del rendimiento individual, sistemas de carrera profesional congruentes con los valores declarados, programas de educación en ética y programas de desarrollo cultural. En cualquier caso no es recomendable la transposición de código de otras culturas porque «la cultura española sobre la materia no acepta bien tales conexiones» (p. 184).

Durante muchos años se ha insistido en la formación técnica de los funcionarios, pero se ha descuidado su formación ética. Tanto para ayudarles a la solución de sus dilemas éticos como para generar «empleados virtuosos», capaces de razonar moralmente, las organizaciones públicas deben desarrollar programas de formación interna sobre la materia ética como ya se viene haciendo en nuestro país en institutos y centros de formación de funcionarios.

11. Conclusión

Actuar en materia ética no es tarea fácil. Se necesita manejar información sobre, al menos, seis niveles de análisis, a cada uno de ellos con sus propias opciones morales: el individual o psicológico, el social o cultural, el régimen político, la cultura cor-

porativa, la profesión, el nivel jurídico e institucional. A ello habría que unir otra serie de acciones componentes cuyo conjunto se ha venido a denominar «infraestructura ética». Pero al final, la conclusión es que la opción final en favor de una actuación ética es monopolio de cada empleado público, a quienes la ética trata de enseñar «cómo respetarse a sí mismos cumpliendo su esencial labor» (p. 191).

El *Curso de Ética Administrativa* de Manuel VILLORIA MENDIETA es un libro metódico, denso de contenido, que hay que leer despacio y más de una vez, sin perderlo de vista en nuestra biblioteca. En cada capítulo encontraremos sugerencias de numerosas lecturas cuyo conjunto forma un entramado que permite al autor ir desgranando valiosas reflexiones, muchas de las cuales, a buen seguro, serán tenidas en cuenta a partir de ahora por los lectores —entre los cuales deseáramos que hubiera un buen número de empleados públicos—, como propuestas para lograr un pensamiento y comportamiento moral en aquellas organizaciones públicas en las que desarrollamos nuestra vida profesional, sufriendo, a veces, más de la cuenta. A todos los que participan de la necesidad de una ética administrativa, sin duda la propuesta más sugerente y vigorosa para este siglo, les recomendamos vivamente la consulta de esta obra, con la seguridad de que no se arrepentirán del tiempo invertido en su lectura.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO



Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La ética en la Administración Pública*, Madrid: Cuadernos Civitas, 2000, 158 pp.

La preocupación por la ética en el mundo actual ha hecho ampliar en

muchos metros el espacio de las bibliotecas temáticas sobre Gestión y Administración Pública, debido al incremento de la producción de libros y artículos, aunque parece evidente, por el agudo contraste que se percibe entre «lo que es» y «lo que debe ser» en este ámbito de las Administraciones Públicas, que casi nadie lee la mayor parte de lo publicado. No ha de ser éste, afortunadamente, el caso del libro que hoy comentamos del profesor GONZÁLEZ PÉREZ que, como advierte su autor en el prólogo a este Cuaderno Civitas y así figura en portada, es una segunda edición, oportunamente acrecida, de una anterior aparecida hace pocos años que, a su vez, fue el resultado de la ponencia presentada por el profesor GONZÁLEZ PÉREZ al Pleno de numerarios de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, el día 20 de febrero de 1996.

«Asistimos —dice el autor, con clara sensación de alarma— a una quiebra general de los valores morales. En la vida política y en la privada. En el político y en el ciudadano. En el administrador y en el administrado» (p. 24). De aquí que sea urgente una «nueva regeneración» que el autor, fiel a sus convicciones personales, hace dimanar directamente de la Encíclica *Veritatis Splendor* de Juan Pablo II («necesidad de una radical renovación personal y social capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia») (pp. 24 y 150). Defiende el autor, frente a otras opiniones, la unidad de la ética: «No existen dos morales, una pública —cuyo ámbito sería la vida en sociedad— y otra privada —destinada a dirigir la vida personal e individual—. Lo que se produce son dos manifestaciones diferentes de un mismo fenómeno, como es el comportamiento ético. Otra cosa es —añade— que se hable de ética pública... como proyección en el ámbito público de los principios éticos comunes, como hace RODRIGUEZ-ARANA («la ética es una y se manifiesta en cuantos ámbitos se despliega la actividad de los hombres, bien sea público o privado», dice el autor citado. «Ética pública-ética privada». *El Correo Gallego*, 2 de diciembre de 2000).

La preocupación por la ética pública es hoy general. En todas las facetas de la vida pública se hace necesaria la «regeneración» preconizada por el autor, con especial relieve, según su criterio, en las Administraciones Públicas porque «éstas no podrán realizar adecuadamente los fines que el Ordenamiento les asigna de espaldas a los valores éticos». De aquí la importancia de la disciplina: ética en la Administración, como exigencia de todos y cada uno de los servidores públicos cualesquiera que fuese la actividad que realicen (p. 33) y ética como fin de la actividad administrativa.

El autor aborda el tema de la ética en la Administración Pública estructurándolo en tres capítulos: las exigencias de la ética en la Administración, las medidas preventivas y las medidas represivas.

En el primero de estos capítulos, el autor se muestra decidido partidario de «garantizar la vigencia y realización de todos los valores éticos en el ámbito de la Administración Pública» (p. 37), no sólo para atajar el pecado más grave que se puede dar en la vida pública, que es el de la corrupción, sino para desterrar otros «leves pecados veniales» o prácticas administrativas que hoy consideramos normales y que forman parte de aquellos supuestos de actuación negligente o inmoral del funcionario, conocidos con el nombre de «corrupción blanca».

Para combatir a la corrupción, blanca o negra, no basta, según el autor, con aplicar medidas preventivas o correctivas. Es necesario que los sujetos —titulares de los órganos que realizan funciones administrativas— extremen el cumplimiento de su deberes, tanto en lo referente a su conducta privada «en público», a salvo la intimidad de la persona, como en relación con los demás servidores públicos y con los administrados, término este último que no le repugna, a diferencia de otros neoconvertos al igualitarismo administrativo. Fustiga, de paso, el autor, a la muy denostada LRJPA, a la que califica de «modelo de normativa con

la única finalidad de crear la imagen artificial de una Administración Pública nueva y eficaz», fijando especialmente su atención en la Resolución de 3 de febrero de 1993, sobre el «sistema común del personal al servicio de la Administración General del Estado» a la que considera, por su superficialidad y rebuscamiento, digna de pasar a la peor de las antologías de normas administrativas.

La idea de servicio a los intereses generales es la clave de bóveda que ha de presidir todas las actuaciones que realiza una función pública y todos y cada uno de los servidores públicos, pero no es éste, según el profesor GONZÁLEZ PÉREZ, el único objeto de la ética en la Administración Pública: La ética exige algo más —dice el autor en una afirmación fecunda que, procedente del mundo clásico, podría enlazar sin mucho esfuerzo con los modernos postulados del movimiento por la Calidad en la Administración Pública en el supuesto de que éstos resultaran creíbles— exige una entrega al servicio, un afán de perfeccionamiento en las técnicas, un esfuerzo de intentar la perfección (p. 71).

Dentro de esta idea de servicio a los intereses generales adquiere particular relieve el uso cuidadoso, moderado y objetivo de los bienes públicos puestos a disposición de los funcionarios, así como la apariencia austera y eficiente, que no lujosa, del lugar específico donde éstos desarrollan su actividad administrativa. La ejemplaridad que debe presidir toda su actuación ha de tener también su reflejo en el tiempo y en la forma, debiendo los funcionarios atender los asuntos con la debida diligencia, evitando demoras y atrasos injustificados. En resumen, que, según el autor, la ética impone «en la vida personal, en el trato con los ciudadanos y con los demás servidores públicos, en la utilización de los bienes de la Administración y en las actuaciones públicas en general, la sobriedad, transparencia, magnanimidad y generosidad» como modelos éticos de referencia (p. 79).

El segundo de los capítulos en los que se estructura la obra trata de las medidas encaminadas a garantizar un comportamiento ético, entre las que el autor destaca la observancia del procedimiento administrativo, concebido clásicamente como garantía de los derechos de los ciudadanos y garantía, también, de un comportamiento ético de los agentes. Es, precisamente el conocido fenómeno de la «huida» del Derecho administrativo la causa y el origen del florecimiento de prácticas que han conducido a la arbitrariedad administrativa y frente a la que los políticos se han visto obligados a reaccionar con la creación de una Fiscalía Especial contra la corrupción y mediante la elaboración de Leyes como la 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados o la 12/1995, de igual fecha, sobre Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración del Estado. Sobre esta última Ley, el autor se detiene con detalle, manifestándose, entre otros comentarios, en contra de la presencia de titulares de órganos de la Administración Pública en los Consejos de Administración de las empresas con capital público para avanzar en la despolitización de los servicios públicos y clarificar las reglas de juego entre el Gobierno y el sector público empresarial.

Tampoco al autor le duelen prendas al criticar las prácticas dominantes a la hora de reclutar al personal con el «objetivo principal de colocar parientes, amigos y sobre todo a aquellos de los que cabrá esperar una lealtad férrea (p. 105), mediante la creación de cargos de confianza o por el abuso de las libres designaciones, basadas más en el sistema de patronazgo que en el respeto del mérito o capacidad, sin contar con lo que el mismo denomina «degradación de las pruebas de selección de personal» (p. 106).

El siguiente capítulo está dedicado a la reacción frente a los actos contrarios a la ética. «Se da aquí —dice el autor— una importante distinción entre políticos

y funcionarios. Mientras que respecto de éstos existe un régimen disciplinario en el que se tipifican como faltas sancionables las transgresiones éticas más importantes, respecto de aquéllos, tan sólo en la LAC se prevé un régimen de sanciones por las infracciones de las normas que la propia Ley establece, y, por supuesto, como era lógico, sin la gravedad de las previstas para los funcionarios. Pese a que las consecuencias de los comportamientos éticos son mucho más graves» (p. 114), apostilla el autor, quien, a continuación, examina las medidas represoras de los comportamientos no éticos en el plano administrativo y en el penal, dejando ver, de paso, su escepticismo sobre la insuficiencia de las reformas penales para atajar la infinita variedad de comportamientos desviados (pp. 118 y 119). Considera a este respecto que el Código Penal de 23 de noviembre de 1995, el llamado Código Penal de la democracia no ha cambiado mucho las cosas, al mantener prácticamente los mismos tipos de delitos, si bien ampliando su campo de aplicación a «autoridades y funcionarios», lo que ya venía siendo sancionado por la jurisprudencia. Con apoyo en numerosas sentencias, comenta luego los pros y los contras de los tipos penales tradicionales de prevaricación (art. 404 CP) y cohecho (arts. 419 y 420), la forma de corrupción por antonomasia, según NIETO, así como la creación del delito de tráfico de influencias (arts. 428 a 431), procedente de la LO 91/1991, de 22 de marzo, cuyas diferencias con el de prevaricación señala, al igual que comenta también la nueva regulación del de malversación de fondos (arts. 432 a 435) y la regulación de las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos (arts. 439 a 442), que considera «digna de elogio». Como nota curiosa señala la desaparición de la rúbrica «de las limitaciones a la libertad sexual» contenida en el anterior Código en el título dedicado a los delitos de los funcionarios públicos cuyos artículos han venido a integrarse en otros capítulos, figurando como delito independiente,

con indiferencia de la condición de los sujetos el «delito tan de moda» del acoso sexual (art. 184), en relación con el cual, dice el autor que: «Quizás, estos supuestos de relación entre servidor público —o servidora pública— y ciudadana —o ciudadano— o, entre servidor público y ciudadana, o entre servidora pública y ciudadana —todas las combinaciones son posibles según las inclinaciones sexuales del sujeto activo o pasivo— la solicitud o el ofrecimiento encajarían mejor en el delito de cohecho (p. 34).

Pero quizás —y sin quizás— añada el autor, refiriéndose exclusivamente a los políticos, la impunidad de la corrupción, y en general de los actos delictivos presuntamente cometidos por éstos, tiene su causa en los privilegios de que gozan (p. 135), especialmente el de la inmunidad parlamentaria, sobre cuya utilización abusiva, el autor juzga, siguiendo la línea doctrinal trazada por las SSTC 51/1985, de 10 de abril, y 90/1985, de 22 de julio, que debe reconducirse a sus justos límites, esto es, que la inmunidad parlamentaria se justifica en tanto garantice la independencia de la función parlamentaria y no para proteger a los parlamentarios por la comisión de delitos cuando hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (o de político, incluso) fuera del ámbito de competencias y funciones que pudieran corresponderle como parlamentario.

Crítica asimismo el autor la supresión por la Ley 4/1999 de la posibilidad de exigir directamente responsabilidad patrimonial directa del titular del órgano administrativo, conforme a la Ley de 1904: «No es que fuera muy frecuente su uso —apostilla (p. 144)—, pero el temor a verse envuelto en un proceso civil con la posibilidad de una sentencia condenatoria se reflejaba en la reacción inmediata ante la advertencia de la infracción legal que se estaba cometiendo y consiguiente responsabilidad» lo que convertía a este procedimiento en un remedio eficaz.

Como resumen, el autor se muestra, en el epílogo de la obra, declarado partidario de «regenerar» la vida moral de la sociedad, empeño al que puede contribuir de forma importante la Adminis-

tración Pública, «pues de la sociedad proceden los hombres y mujeres que asumen la gestión de los intereses públicos» (p. 151). Cierran la obra sendos índices de disposiciones legales, sentencias (a la

que se podría añadir la STC 151/1999, de 14 de septiembre) y de autores citados que resultan de utilidad para el lector.

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO