
Moral en Políticas Públicas

Omar Guerrero

La Moral en los Asuntos Públicos

Los asuntos relativos a la ética, son siempre problemas de interés. Ayer, como hoy y seguramente mañana, el temario del poder siempre reclamará interpretaciones preñadas de valor. En la medida en que unos pocos decidan sobre la vida y el destino de muchos, se demandarán razonamientos sobre la validez, legalidad y legitimidad de los procedimientos que llevaron a los primeros a decidir a nombre de los segundos. Desde muchos aspectos, la historia de la filosofía política es la historia de las relaciones entre el mando y la obediencia, y del modo como están legítimamente articulados.

El más reciente campo de las políticas públicas, cuya índole se sintetiza en pro-

piciar un modo más racional, pero más cívico de gobernar, ha venido a revelar cuán trascendental es el papel de los valores morales en los procesos decisorios en las sociedades democráticas, más participativas y actuantes. En esta exposición nos sumamos a la preocupación contemporánea sobre la función de la moral en la elaboración e implantación de políticas, centrando nuestra atención en quienes están a cargo de tales faenas: los servidores públicos.

El Problema de la Moral

El tema de la moral en los asuntos públicos, suele ser el más complejo de tratar. Es de suyo difícil abordarlo, es de suyo, más todavía, sacar resultados que esti-

mulen un amplio consenso. Quien aborda semejante tópico, debe generalmente aceptar de antemano el desarrollo de conceptos polémicos y la obtención de conclusiones parciales.

En parte, el motivo puede ser que existe una opinión aceptada —explícita o implícita—, en el sentido de que hay una relación opuesta entre eficiencia y moralidad, y que cuando mejor se desempeña la Administración Pública ello obedece al insumo de racionalidad, del criterio pragmático y de la sensibilidad política, pero no de los valores éticos, que con frecuencia se consideran como estorbosos para la gestión administrativa. Quizá esta visión acerca del curso de las funciones administrativas bajo el imperativo del rendimiento, se deba al poderoso influjo dejado por Maquiavelo y el maquiavelismo.

El célebre pensador florentino, afirmaba que la polémica política requería dos modos de ejercicio, uno era la ley, otro la fuerza. La primera es propia de los hombres, la segunda de los animales; y sin embargo, el hombre de Estado debía conocer el uso de la fuerza y combinar, como el Minotauro de las fábulas helénicas, el vigor del león y la astucia del zorro. Criticaba especialmente a los políticos que sólo emulaban al león, porque eran inconscientes de sus intereses, pues la conducta del zorro enseña al estadista cuando debe ser bueno y mantenerse fiel a sus promesas, y cuando debe dejar de serlo, particularmente en el caso en que

hayan desaparecido las causas que generaron sus promesas. Maquiavelo concluye, que como siempre habrá hombres proclives a ser engañados, no faltará quien los engañe, de modo que el príncipe debe “*ser maestro en fingimiento*”.¹

El valor maquiavélico fundamental en la política, es aquello que con utilidad, favorece a la adquisición y la conservación del poder. Por consiguiente, el príncipe no podrá tener siempre las virtudes propias del hombre bueno, tales como la lealtad, clemencia, bondad y religión, cuando esté en el fiel de la balanza el mantenimiento del mando político. La brújula que guiará la conducta del soberano, es la fortuna y las mutaciones que ella entraña, de modo que será un hombre bueno dentro de las condiciones que dicten estos cambios. El código de conducta del estadista estará determinado por la utilidad que obtenga con la moral, o sin la moral, dependiendo de las condiciones imperantes en el ejercicio del poder.

Maquiavelo tuvo una gran cantidad de continuadores de sus planteamientos políticos, unos de manera fiel y ortodoxa, otros aplicando grandes revisiones, y aun correcciones y enmiendas a sus proposiciones originales. Al primer grupo lo podemos denominar los “puros”, al otro lo llamaremos los “moderados”. Los primeros siguieron su pensamiento de manera ortodoxa, discernían que la política se regía por valores y principios de la política misma, al mar-

¹ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe. Obras Políticas*, La Habana. Instituto Cubano del Libro, 1971, Capítulo XVIII.

gen de la moral o la religión. Uno de los discípulos ortodoxos, Scipione Chiaramonti, inclusive definió a la razón de Estado como la astucia del príncipe para engañar a los súbditos, cuando así le conviniera a su dominio.

En contraste, entre los moderados se desarrolló el propósito de hacer concordar a la política con la ética, principalmente por medio de la sujeción de la razón de Estado al derecho. El resultado fue la elaboración de los elementos del estado de excepción, con base en la idea de la utilidad pública. Dentro de esta concepción, Scipione Ammirato explicaba que la razón de Estado consistía en la transgresión del derecho común a favor del beneficio público, porque se trata de una razón superior a la razón propia de la naturaleza, de la vida civil y de la guerra. Entre los moderados destacó de manera principal Juan Botero, un sabio jesuita que tiene el mérito de haber adelantado mucho sobre la conciliación de los requerimientos del poder y el valor de la ética, además de refor-

mular la categoría de razón de Estado, dando más peso a los factores racionales del gobierno, que aquellos otros que Maquiavelo atribuía a la *fortuna*. En la misma línea, el alemán Arnold Clapmar trascendió el valor ético de la política y convirtió a la razón de Estado en el fundamento jurídico de los regímenes bajo el concepto de *Derecho de Dominación*, como una regla aplicada en casos de excepción para situaciones singulares de ingobernabilidad que requieren un régimen singular.²

El maquiavelismo no representó un hecho aislado en el pensamiento político de su tiempo, ni antes ni después. Fuera de Europa, concepciones similares de la política habían sido elaboradas con anterioridad a la aparición de **El Príncipe**. En el siglo IV A.C., en la India, un pensador político llamado Kautilya preparó un libro, el *Arthashastra*, cuyas lecciones políticas hicieron escribir a Max Weber los siguientes: "*un maquiavelismo realmente radical, en el sentido popular de la palabra, está re-*

² La literatura de la razón de Estado es muy nutrida. Aquí hemos consultado las obras siguientes: Giovanni Botero, *La Razón de Estado y otros Escritos*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1973. Fue prologada por M. García Pelayo. Friedrich Meinecke, *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959. Karl Schmitt, *La Dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968. Todos estos autores son tratados profusamente por Ricardo Uvalle Berrones, en su libro *Razón de Estado y Administración Pública*, México, Plaza y Valdés, 1991.

³ Max Weber, "La Política como Vocación", México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año V, números 16 y 17, 1959, p. 470. La literatura de los Arthashastras estaba vigorosamente desarrollada en la India durante la monarquía Maurya, de la que era ministro Kautilya, pues él mismo refiere haber sintetizado y críticamente recogido las proposiciones de 17 autores, más otros que el autor no mencionó. El carácter de esta literatura era el realismo, Kautilya desarrolla su obra al margen de consideraciones éticas y religiosas y expresa una dura condena a la astrología como premisa de las regias decisiones. Su carácter también es el racionalismo, propone a la razón como guía de las decisiones. Su método tiene una configuración lógica, amén de que las evidencias las recoge de la experiencia histórica y personal. Los objetos de su discernimiento: el Estado, la administración, el poder, la economía, la sociedad, son concebidos fuera del mito, dogmas y leyendas, son estudiados como un producto y una expresión de la inteligencia humana. R. Samashastry fue quien descubrió la obra de Kautilya, la tradujo del sánscrito al inglés y la publicó en la década de los veinte. Ver *Arthashastra of Kautilya*, Mysore, India, 1923 p. 291. Hay una versión más reciente, de R.P. Kangle: *The Kautiliya Arthashastra*, University of Bombay, 1963.

presentado clásicamente en la literatura hindú en el *Arthasatra* de Kautilya... en contraste con este documento, el *Príncipe de Maquiavelo es inofensivo*".

³ Posteriormente, en la Persia islamizada del siglo VIII D.C., Abén Moqaffa había desarrollado ideas similares a las de Maquiavelo, inaugurando la corriente de pensamiento que se denomina *consejos de príncipes* y de la cual el pensador político florentino había sido su mejor representante en Europa. ⁴

En realidad, Maquiavelo, sus antecesores y sucesores ortodoxos, plantearon más un punto de vista *amoral* de la política, que una perspectiva *inmoral*. A partir de la obra cumbre del gran italiano, dentro de la cultura occidental la política comenzó a ser científicamente analizada con separación de principios distintos a la política, principalmente la moral y la religión. Esto no significa, sin embargo, que la moral y otros valores sean extraños a la política, lo que expresa más bien, es que el comportamiento del príncipe se ajusta a reglas propiamente políticas, si de adquirir y conservar el poder se trata. Maquiavelo pensaba que el estadista debía ser bueno, si ello era de utilidad al propósito de conservar el poder, es decir, que la moral podía ser un insumo benéfico para el arte del gobierno; pero habla, igualmente, de que una vez mudadas las circunstancias por la Fortuna, difícilmente podría el hombre de Estado ser completamente bueno en función de las nuevas condiciones imperantes.

Moral y Política

En realidad, la moral es un factor muy significativo para el ejercicio del poder, no sólo en términos del dominio que ejerce su portador, según lo sugieren los *consejos de príncipes*. El hecho de que Maquiavelo separara la política y la moral, también significa que los valores éticos jugaban un papel importante para quienes deseaban maximizarlos, principalmente el poderoso clero católico y otros portadores de poderes fundados en el control mental e ideológico de la población, tales como los estamentos y feudatarios. Hay que recordar que la consolidación del príncipe, ocurre en perjuicio de los antiguos poderes que provenían del mundo medieval. Sin embargo, la moral tiene un sentido muy distinto que implica civilidad y articulación de la vida ciudadana, que no se puede soslayar. La política, observada desde un ángulo moral, encarna condiciones sociales que se caracterizan, como lo explicó Aristóteles, por "*lo que se puede hacer y lo que se puede evitar*". El libro **Moral, a Nicómaco**, fue definido por el propio sabio griego como "*casi un tratado político*" y se refiere al bien supremo de la Ciudad: la Polis. El *bien*, prosigue Aristóteles, constituye el objeto de las aspiraciones humanas y el bien supremo es la comunidad política. ⁵ La Ciencia Política es la ciencia superior que decide cuáles otras disciplinas deben servir a la conservación de la Ciu-

⁴ Abén Moqaffa, *Conseiller du Calife*, París, Maisonneuve et Larose, 1976. Este importante trabajo fue elaborado a mediados del siglo VIII D.C., poco después de que Irán fuera conquistado por los árabes.

⁵ Aristóteles. *Moral, a Nicómaco*, México, Espasa Calpe, 1962, p. 30

dad y la educación de los ciudadanos, y entre estas disciplinas Aristóteles considera a la Ciencia Administrativa. Un tratado de ética, por lo tanto, es una obra de política, como un libro de esta materia es un estudio de la ética. La moral aristotélica representa un código de civilidad ciudadana, para alcanzar el bien común de vida en la Ciudad.

La versión moral de la política, en el pensamiento aristotélico, no constituye una perspectiva ingenua de los asuntos públicos. En el ejercicio del poder en una comunidad ciudadana participante, la vida política condiciona la actividad de quienes se esfuerzan por alcanzar y conservar el poder debido a la interacción e interdependencia que existe entre todos los protagonistas del drama político. La visión aristotélica representa, de muchos modos, la índole de la política en la vida moderna, cuya naturaleza es la capacidad de los sistemas políticos para dar cabida a un mayor cúmulo de relaciones de poder. Estas relaciones de poder se expresan por el grado de participación política, debido a que el signo del desarrollo político de los estados modernos consiste en su capacidad de absorber a tipos cambiantes de demandas y organizaciones políticas.

Los países políticamente desarrollados son aquellos cuyos ciudadanos participan en la conducción de su vida; los países políticamente subdesarrollados son aquellos otros cuya ciudadanía carece de divisas de participación política y

son la minoría la que decide el rumbo de su vida. Sin duda, el bien supremo de fortificación de la vida comunitaria, como una expresión moral del nivel de calidad de la política encarnada en las instituciones del gobierno, es un ingrediente muy significativo para la conducta ética.

Moral y Administración Pública

La moderna Ciencia de la Administración es tributaria de las lejanas enseñanzas de la filosofía política griega. Para su fundador, Charles-Jean Bonnin, esta disciplina significó un nuevo campo del saber humano que ofrecía designios útiles, pensamientos generosos, meditaciones provechosas, "*y la propensión al bien, que dan a la Administración la preferencia sobre las leyes presentándola bajo un aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce*".⁶

En este nuevo campo de conocimiento hay una trascendencia de lo estrictamente legal, en su seno se desborda todo aquello que es deber, obligación y espacio, que la letra de la ley deja a la administración pública para conducirse con prudencia y sagacidad, para que sus procedimientos no contengan violencia y arbitrariedad que se pudieran atribuir a la ley.

Toca a la Administración Pública la vida del hombre, pero no únicamente es

⁶ C.J.B. Bonnin, *Compendio de los Principios de Administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834, p. 132.

su aspecto físico, sino también en su estado moral, los auxilios y las recompensas, el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, así como la salud y la educación. Como lo explicó el sapiente pensador francés, "*la Administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque, es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo lo que en las relaciones o dependencias sociales constituyen la moral de la institución administrativa*". Todas estas cuestiones, que constituyen el meollo del bienestar y el progreso humano, y que requieren de la administración pública un esfuerzo superior que trascienda la letra de la ley, Bonnin las llamó "*Moral de la Administración*".⁷

Desde esta real perspectiva, la moral continúa siendo un ingrediente fundamental del bien colectivo de la Ciudad moderna, el Estado, pero se ha convertido al mismo tiempo en un incentivo del desempeño de la administración pública. La moral de la administración concentra la atención en el desempeño de los servidores públicos, los invita a trascender la letra de la ley y, como demandó Montesquieu, ir a su espíritu para rendir frutos superiores de trabajo, más allá de los tradicionales enfoques referentes al combate a la corrupción, como latrocinio de los recursos públicos. La corrupción no se ciñe al hurto de los bienes de

una Nación, también significa un desempeño deficiente de los quehaceres públicos, un rendimiento carente de responsabilidad y *responsividad*. Tal como lo explicó don José Posada de Herrera en 1843, "*mientras para ser juez, promotor fiscal y abogado se exigen once años de estudios y asistir a multitud de cátedras y sufrir otros tantos exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar un destino de carrera administrativa, y sin más mérito que el favor de entrar a gobernar algunos de nuestros empleados haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la Nación... Los errores de un juez puede corregirlos un superior, los errores de la Administración son casi siempre irreparables*".⁸

Por consiguiente, cuando de Administración Pública se trata, conviene abordar el tema de la moralidad más allá de los dispositivos formales, que enmarcan a las elecciones éticas de los servidores públicos. Cuando el enfoque de la moral en la administración se restringe al papel de la política nacional y la jerarquía administrativa, es decir, a las instituciones y los procesos administrativos, se corre el riesgo de despersonalizar a la moral misma y por lo tanto al servicio público. Para la administración del gobierno, es fundamental el aspecto personal de la moralidad, y desde este ángulo es posible la elaboración de un esquema normativo de la ética personal del servidor público. Sin descontar el valor deci-

⁷ Ibid, p. 139.

⁸ José Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, tres volúmenes. La edición original es de 1843. Volumen I, pp. 9-10.

sivo de la organización para la realización del destino humano, la inclinación por el peso de las instituciones sobre la conducta de las personas puede soslayar, y aún ocultar, la importancia de la moralidad personal.

Así, Robert Michels condicionaba la realización parcial e incompleta de la democracia, a la capacidad de la mayoría para organizarse, y más concretamente según estas palabras: "*por estar basada sobre la máxima economía posible de energía, la organización es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes*". Pero dejaba sentado que el paso de la desorganización a la organización era realmente el tránsito de Escila hacia Caribdis, porque la mayoría pasaba del fuego a las brasas. La organización, un principio político necesario, lleva entonces la semilla de la dependencia de los mandantes, bajo los mandatarios; es lo que Michels llamó la *Ley de hierro de la oligarquía*.⁹

La incapacidad de la mayoría para alcanzar el gobierno propio obedece a causas técnicas y administrativas. Estas causas, interpuestas por Michels como factores de la inviabilidad del autogobierno en los grandes grupos humanos, desplaza el papel de la moralidad

personal y la condiciona a los requisitos de la organización. La conducta personal de la masa en una organización es incapaz de alcanzar la grandeza y el heroísmo, porque la organización misma lo impide.

La organización, que es fuente de poder de la mayoría, es al mismo tiempo un insumo de potestad decreciente, que coarta su iniciativa. Nosotros preferimos alejarnos de esta visión organicista de la moral y poner el acento en la personalidad ética del servidor público en, y a pesar, de las organizaciones.

La Ambigüedad Moral de las Políticas Públicas

Problemas similares a la moral en las organizaciones administrativas públicas, se pueden también encontrar en la operación de los gobiernos, es decir, en sus políticas públicas. Por principio, es conveniente que asumamos una definición de *Policy* pública debido, entre otras causas importantes, al problema esencial de las ciencias de la *Policy*: el problema de su definición.¹⁰ La política representa una variedad de acciones,

⁹ Robert Michels, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, dos volúmenes. Volumen I, pp. 67-68. La edición original es de 1915.

¹⁰ No entraré al problema de definición debido, por un lado, a la elevada complejidad que entraña y, por el otro, a la especificidad de este trabajo. Tampoco hay lugar para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente traducida al español como "Política" —nosotros mismos lo hacemos en el título de este ensayo—; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *Politics*. Dejamos las voces *Policy* y *Policies* en inglés, tal como lo explico y propongo en otro lugar: Omar Guerrero, "Las Políticas Públicas como Ambito de Concurrencia Multidisciplinaria", *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, diciembre, 1991. Santa fé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, pp. 11-33.

básicamente dirigidas al ejercicio de la fuerza y la conservación del sistema político, y es la que sienta las bases para la comprensión de la *Policy*, debido a que ésta tiende a corresponder a la política, pero no en un sentido general, sino especial. Se trata de una correspondencia fundada en tipos específicos de *arena política*, que definen la clase de *Policy* del caso, y atiende tipos específicos de política, tales como, por ejemplo, el modelo de "regateo" relativo al proceso de transacciones políticas; el modelo de poder-control weberiano; y el modelo de juegos de Von Nauman y Morgestern. En todos ellos destaca la idea de conflicto político, y el papel del control y el poder. Con base en ellos, un acreditado autor explica que "*Policy* es, en el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos a la cooperación".¹¹ Esta definición tiene la ventaja de ofrecer un panorama real, nos referimos a los problemas políticos que incentivan la formación de las *Policies* públicas, con base en la noción de poder. Tal como ha sido advertido en Ciencia Política, el ejercicio del poder implica juicios morales porque, quien lo detenta o quienes sufren de su influjo ocupan posiciones socialmente determinadas y éticamente definidas. La administración pública es una mediación entre el Estado y la sociedad, y el servidor público encarna esta mediación, a él le corresponde ser, al mismo

tiempo, un medio del ejercicio del poder y un sujeto de su influjo.

Dentro de la vieja y vasta literatura relativa a la administración pública, en la cual los temarios sobre moral no son abundantes, destaca una breve, pero sustanciosa, colaboración. Basado en algunas notas preparadas por el administrativista Paul Appleby, Stephen Bailey ha desarrollado una teoría normativa de la ética del servidor público. El modelo está compuesto de dos elementos generales, uno relativo a las actitudes mentales del funcionario, otra a las cualidades morales propiamente dichas.¹² Esta concepción de la moralidad coincide con la noción que deseamos aquí desenvolver: la idea de una moral de la administración como un incentivo del desempeño superior en el servicio público.

Las Actitudes Mentales del Servidor Público

En el servicio público existen dos ingredientes principales: la virtud y el conocimiento, porque sin la virtud es difícil el establecimiento de la *responsabilidad* y sin el conocimiento es imposible reclamar *responsividad*. Como lo ha observado Bailey, la virtud sin comprensión es tan devastadora como la comprensión

¹¹ Fred Frohock, *Public Policy: Scope and Logic*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1979, p. 12. El concepto de arena de poder o arena política fue formulado por Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics* XVI, 1964, pp. 677-715.

¹² Stephen Bailey, "Ética y Servicio Público", en Roscoe Martin (Editor), *Administración Pública*, México, Herrero Hermanos, 1967, Cap. 15.

sin virtud. La responsabilidad refuerza el apego a los deberes formales del cargo, la responsividad reclama un esfuerzo superior de rendimiento.

Según Bailey, las actitudes mentales representan esencialmente un ejercicio de reconocimiento, de toma de conciencia de ciertas realidades, que clasifica en tres tipos:

a) Reconocimiento de la ambigüedad moral de los hombres y de todas las *Policies* públicas;

b) reconocimiento de las fuerzas del contexto que condicionan las prioridades morales en el servicio público;

c) conciencia de las paradojas de estos reconocimientos.

Por su parte, las cualidades morales son:

a) Optimismo;

b) valor;

c) justicia templada por la caridad.

Tanto las actitudes mentales, como las cualidades morales, deben ser atribu-

tos de la personalidad del servidor público definido en el sentido más laxo de la palabra: esta acepción comprende desde el parlamentario hasta el funcionario de confianza, y del juez al servidor público local. El factor común de todo servidor público es ser consciente; y ser consciente principalmente de la ambigüedad moral del ser humano, incluyéndose él mismo. Las *Policies*, obra humana, no son menos ambiguas, ni siquiera las que el propio funcionario formula o *implementa*. Hay que patentizar que esta doble ambigüedad impide la separación entre el interés personal del servidor público y la índole del proceso decisorio en la organización administrativa, dentro de la agenda del procedimiento de deliberación e *implementación*¹³ que corren preñados de las esperanzas de quienes participan en él. Existe una gran cantidad de *Policies*, que además de estar empapadas de sentido público, han significado resultados determinantes en la vida, futuro y destino de quienes las administran.

Hay que discernir, sin embargo, algunas cualidades morales que, por el progreso de la especialización de los quehaceres gubernamentales, son propias de protagonistas distintos de los asuntos públicos. Max Weber adelantó mucho al

¹³ El vocablo inglés *Implementation* no parece tener una traducción satisfactoria en español. Su traslado a nuestra lengua por "ejecución", "administración" o "gestión", se despega de su idea de culminación como una finalidad completa. Su traducción por "llevar a cabo", "efectuar", "realizar" y voces similares, es meramente literal y por lo tanto insuficiente para un uso científico. El término, utilizado en sentido estricto, es un mérito de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, tal como lo propusieron originalmente en 1973 dentro de su libro *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984, tercera edición. Ver especialmente el Prólogo a la primera edición. El uso del término entraña dificultades tales que, en una de las páginas iniciales del texto, los autores reproducen el significado de la palabra recurriendo a dos diccionarios, uno de ellos es el Webster.

respecto, él sugirió cualidades específicas para el político, al que es inherente la pasión y la perspectiva; para el servidor público de carrera, cuya índole moral es el honor y para el administrador político, caracterizado por la imparcialidad administrativa, pero condicionada por el interés partidista. Es muy frecuente que en los procesos de formación e implementación de Políticas, se desestime el ego como un factor importante, y no es menos infrecuente que el funcionario mismo se esfuerce por disimular el peso de su ego, o que intente fingir sobre la elevada consideración que él mismo se otorga.

Uno de los grandes desafíos del servidor público moderno, consiste en su potencial para transformar sus compulsiones interesadas en actos trascendentes, sublimes y desinteresados. Una de las grandes limitaciones del joven Luis XVI, fue entender el efecto modernizador del proyecto de reforma de su Contralor General de Finanzas, el célebre Turgot, porque no llegó a comprender que el ego patente del ilustre servidor público estaba empeñado en coronar su experiencia como administrador territorial, luego de su encomiable labor como intendente. Sin embargo, hay que distinguir, como lo sugiere Juan Jacobo Rousseau, entre *amor propio* y *amor por sí mismo*, y considerar el carácter ambivalente del primero como encarnación del ego. Decía Rousseau, que “...no debe confundirse el amor propio con el amor por sí mismo, dos pasiones muy diferentes por su naturaleza y por

sus efectos; el amor por sí mismo es un sentimiento natural que lleva a todo animal a velar por su propia conservación y que, dirigido en el hombre por la razón y modificado por la piedad, produce o engendra el sentimiento de humildad y el de virtud. El amor propio no es más que un sentimiento relativo, ficticio y nacido de la sociedad, que conduce a cada individuo a apreciarse más que a los demás, que inspira a los hombres todos los males que mutuamente se hacen y que constituye la verdadera fuente del honor”.¹⁴

Las actitudes mentales son requisitos indispensables de las cualidades morales, porque están relacionadas con las ambigüedades morales, las prioridades contextuales y las paradojas procesales de la vida pública. Con frecuencia, invocar a la elevada moralidad es insuficiente para identificar a las motivaciones del comportamiento público; es necesario recurrir a la realidad entrañada y el interés propio. Como lo declara Bailey, “gran parte del arte del servicio público radica en la capacidad de uncir los intereses privados y personales a causas de interés público”.¹⁵ Uno de los mejores ejemplos de este acierto, lo constituye la visita general de la Nueva España realizada por José de Gálvez, en la segunda mitad del siglo XVIII. En 1765, la reforma borbónica no había prosperado en México debido, entre otros factores, a la falta de celo y compromiso de los agentes de la corona. El nombramiento de Gálvez como visitador general significó la entrega de la enco-

¹⁴ Juan J. Rousseau, *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres*, México, Editorial Porrúa, 1979, p. 170.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 351.

mienda en una persona de ambición ilimitada, cuyo ego era tal, que sólo con gestas como la transformación cabal del estado de cosas en el Virreinato se podía llenar sus aspiraciones. La relación entre el ego de don José y los resultados de la visita general, son tan estrechos, que hay consenso de que esta comisión política es uno de los parteaguas de la historia de México, y que el papel personal del visitador general fue tan decisivo que muchas de las explicaciones sobre tal suceso deben buscarse en su papel personal.¹⁶

No podemos soslayar tampoco la índole de la *Policies* públicas, que son éticamente ambiguas, porque los efectos morales son difícilmente calibrables bajo el criterio de "suma cero", de todo o nada. Dicho de otro modo, a la *Policy* es inaplicable la norma maniquea del triunfo total del bien sobre el mal. La imposibilidad de definir el bien y el mal dentro de un concepto absoluto está acompañada por el hecho de que toda respuesta a un mal social implica otros males predecibles e impredecibles. Como lo declara Bailey, "*al estructurar leyes y decisiones puede hacerse un intento de prever—y en parte mitigar— los males previsibles (aunque rara vez es imposible hacerlo en un sentido total)*".¹⁷ Un signo de madurez moral en la administración pública es la capacidad de aceptar la imposibilidad de la *Policy* pública como valor total, así como que es inherente a ella la

producción de efectos desfavorables y nocivos. La "*naturaleza agrídulce*" de las *Policies* públicas, como dice Bailey, es igualmente patente en las *Policies* sociales de bienestar, las cuales, por ejemplo, pueden mitigar el hambre y al mismo tiempo incentivar una dependencia parasitaria. Una *Policy* pública puede ser favorable a corto plazo y desfavorable a largo plazo, y a la inversa.

La asunción de conciencia sobre estos dilemas y paradojas, inherentes a todas las *Policies* públicas, habilita al servidor público para desempeñarse con más acierto, y de aquí se desprende la importancia de cualidades morales como el optimismo y el valor. También esta asunción facilita el desarrollo del espíritu de humildad y la buena disposición para atender opiniones ajenas y distintas. La humildad y la buena disposición, además de ser inherentes a una sociedad libre, abren el camino a la convivencia de lo nuevo y lo antiguo, y facilitan un adecuado nivel de tolerancia para la negociación y arreglo de los conflictos. Sin embargo, estas dos cualidades no deben confundirse con la obsequiosidad y la debilidad. Karl Deutsch, uno de los más grandes innovadores de la ciencia política, puso el acento en la humildad como una cualidad moral, para evitar lo que denominó la autoclausura de los procesos de comunicación y control de los sistemas políticos.¹⁸

¹⁶ Herbert Priestley, *Las Reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, Biblioteca de Historiadores Mexicanos, Méx., Editor Cargas Rea, 1953. Del mismo autor, *José de Gálvez: Visitor General of New Spain*, Philadelphia, Porcupine Press, 1980.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Karl Deutsch, *Los Nervios del Gobierno*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, pp. 125-126 y 139-146.

Las *Policies* públicas son formuladas con base en escalas de valores, cuya combinación es generalmente difícil y tensa; el grado de tensión se incrementa cuando los valores se encuentran en etapas de transformación. La aptitud del servidor público para adecuarse a los nuevos valores, sin renunciar completamente a los antiguos, le evita la etiqueta de oportunista o inmovilizado. Esta aptitud, que se refleja en el respeto a sí mismo y a sus colegas, sirve para mantenerse con éxito dentro de una organización cambiante, ella constituye lo que Bailey llama el “*dilema y la gloria del servicio público*”. Este dilema es uno de los grandes desafíos del servidor público y, desde muchos aspectos, marca el grado de desempeño que puede llegar a ofrecer a favor de los intereses sociales. Por un lado, el funcionario puede ceñirse a desenvolver una labor rutinaria y agregativa, siguiendo un trazo “incremental” repelente a la innovación; por el otro, puede orientarse hacia conductas creativas, pero desbocadas, que generen efectos desorganizantes indeseados. El dilema entre la experiencia y el cambio puede ser insalvable si el funcionario es incapaz de conservar valores relevantes y adoptar otros significativos mediante un proceso eficaz de decantación axiológica.

Maquiavelo aconsejaba a los estadistas ser buenos, y dejar de serlo cuando los imperativos del poder así lo requirieran. Esta idea encierra, en el fondo, la realidad agridulce de la *Policy* públi-

ca como un bien relativo que, dentro de contextos cambiantes, puede convertirse en un vicio moral; y al revés, virtudes morales inherentes a una *Policy* pública pueden eventualmente producir efectos malignos. En un sentido similar, Robert Merton criticó al “...ritualismo de la burocracia, que invierte el valor de los medios y los fines, y pervierte al procedimiento administrativo por la conversión del fin en medio”.¹⁹ El servidor público debe ser hábil para entender la paradoja de los procedimientos de la gestión administrativa, los cuales, por un lado, pueden fomentar la corrección, acceso, responsabilidad y profundidad de análisis; y por el otro, retardar el progreso y la prontitud.

Cualidades Morales del Servidor Público

Las actitudes mentales son requisitos de las cualidades morales, pero son insuficientes, tan insuficientes como las cualidades morales sin las actitudes mentales. Muchas son cualidades necesarias en el servicio público, pero las que tienen un carácter indispensable son el optimismo, el valor y la justicia templada por la caridad, así como el sentido de responsabilidad.

El optimismo podría ser reemplazado por el “realismo”, pero éste, a decir de Bailey, “apaga las llamas de la posibili-

¹⁹ Robert Merton, *Teoría y Estructura Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 159-161 y 202-212.

dad". Aunque el optimismo se relaciona con la euforia y en la administración pública se trata con rudeza al eufórico, el término refleja muy bien la idea de Bailey, inspirada en Emerson, de que "*es el lado más risueño de la duda*". Si los procesos de formación de *Policies* están signados por la ambigüedad y la paradoja, la aptitud del servidor público consiste en ser optimista para evitar la inamovilidad, pues ella es tan útil para iniciar una acción, como para reaccionar ante una iniciativa. La elaboración de *Policy* no es posible si el servidor público no tiene esta cualidad vital, que produce la fuerza de ánimo necesaria. En nuestra época el optimismo no ha sido un factor inherente a la religión, la filosofía y la literatura, sino un ingrediente de la ciencia, la educación y la política. El fracaso de muchas instituciones es explicable por la extinción del optimismo, que de estado de ánimo vital se convirtió en una ocupación formal. Stephen Bailey cree que "*el verdadero optimismo es la afirmación del valor de correr riesgos*". Ha dicho que "*no es la creencia en cosas seguras; es la capacidad de ver posibilidades de algo bueno en lo incierto, lo ambiguo y lo inescrutable*".²⁰ Optimismo es una cualidad principal que buscan los reclutadores del talento administrativo, cuando indagan sobre los jóvenes prospectos para desempeñarse en la administración pública. Por ejemplo, entre los requisitos de ingreso para la clase administrativa, el cuerpo de élite del servicio civil británico, se exige la firmeza de carácter y perseverancia.

El valor es otra cualidad moral de importancia, principalmente porque se relaciona con la ambición, el sentido del deber y el reconocimiento del carácter perjudicial de la inacción, tanto como de la acción. Es el recurso para alcanzar suficiente impersonalidad en la elaboración de *Policies*, evitando desigualdades odiosas y favoritismos infecundos. Las relaciones dentro de la administración pública pueden alcanzar grados muy cercanos a lo desagradable y lo impopular; de igual valor para enfrentarse a una "multitud vociferante" es el valor para encarar la opinión de los expertos y los especialistas, más si se toma en cuenta que éstos últimos son mucho más influyentes en los procesos de elaboración de la *Policy* pública. Como Paul Appleby lo enseñó en los años cincuenta, el valor es necesario para poner a los expertos en su lugar: subordinados a los políticos y los administradores públicos. En fin, el valor es un recurso indispensable en el proceso de decisión, porque el carácter agridulce de las *Policies* públicas entrafía, irremediablemente, algún tipo de dolor. El valor es el ingrediente que forma la esencia de la responsabilidad en el servicio público y con frecuencia es el que menos se tiene para despedir, degradar, trasladar o reclutar, promover e incorporar a ciertos servidores públicos. Napoleón Bonaparte, entre sus diversas cualidades, hizo gala de valor. En 1808, después de derrotar al ejército prusiano en Jena, el emperador exigió a Federico Guillermo III de Prusia, la remoción del Príncipe de Hardenberg en la jefatura del

²⁰ Bailey, obra citada, p. 357.

ministerio; el rey contestó que el único reemplazo posible era el Barón Carlos Von Stein y Napoleón lo aceptó. Da la casualidad que Von Stein era el más grande enemigo de Napoleón y uno de los artífices de su postrer caída. Es evidente que Napoleón conocía las inclinaciones políticas del Barón Von Stein y el riesgo previsible en su nombramiento, pero lo aceptó porque el emperador tenía proyectada la modernización de Alemania y el Barón era el hombre indicado para esta tarea. Una elección tal, que refleja el papel relevante del valor como cualidad moral, evoca que en el siglo XIV Abén Jaldún propusiera que, estando de por medio el servicio al pueblo o la prevención de perturbaciones, y con base en el interés del Estado, la sucesión en la cabeza del gobierno debería recaer en el "preferido", no en el "preferible".²¹

La justicia templada por la caridad es el corolario de las cualidades morales, porque transforma el valor de ser impersonal, en acciones justas. La justicia absoluta entraña la omnisciencia y el interés absoluto inexistentes, que dentro de los procesos de *Policy* contrastan con la realidad de la estrechez del conocimiento y la información incompleta e imperfecta de los tomadores de decisiones, que influyen pesadamente los cál-

culos y proporciones de la decisión misma.²² La caridad es la compensación del sesgo personal que muchas veces procede del egoísmo, que es muy útil cuando se hacen juicios sobre lo justo o lo injusto. Contra lo que pudiera pensarse, la caridad no es una virtud blanda, por el contrario requiere firmeza moral, disciplina del ego y el soslayo de los imperativos de reconocimiento y crédito. La caridad, asegura Bailey, "es el principio por encima del principio", ella "fortifica las artes persuasivas más que las coercitivas. Estimula las visiones de la buena sociedad, sin las cuales el gobierno se convierte en una sombría defensa de las pautas de privilegios existentes".²³ La persuasión y el argumento han sido resaltados recientemente como cualidades inherentes a los elaboradores de *Policies*.²⁴

Por lo general es difícil obtener una visión material del interés público. Las actitudes mentales y las aptitudes morales ofrecen una definición operante del interés público, a decir de Bailey. El interés público, en última instancia, es menos estimulado por *Policies* transitorias que por reglas normativas, procesables, institucionales, de actitud y morales, las cuales, al efecto, son muy significativas.

²¹ Ibn Jaldún, *Introducción a la Historia Universal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 408-409.

²² Toca el mérito a Charles Lindblom de haber destacado las limitaciones de conocimiento e información en la elaboración de *Policies*. Ver "Policy Analysis" *The American Economic Review*, number 3, June, 1958, pp. 299-312 "The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, volume XIX, number 2, Spring, 1959, pp. 79-88.

²³ Bailey, obra citada, p. 362.

²⁴ Destacan especialmente las aportaciones de Giadomenico Majone sobre el papel de la persuasión en la elaboración de *Policy*. Ver, "Los usos del análisis de políticas", en Luis Aguilar (ed.), *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 341-366.

Ciertamente todo servidor público, en el sentido más general de la palabra, debe compartir cualidades morales como las aquí comentadas. Sin embargo, la especialización de los negocios gubernamentales ha exigido el desarrollo de cualidades morales relativamente diferentes. Max Weber distinguió las cualidades del político y del servidor público; y dentro de éste último, entre el funcionario de confianza y el funcionario de carrera. Estas diferencias, en la administración pública moderna, son de enorme significación por la emergencia y desarrollo de la profesionalización de las carreras administrativas del servicio civil, por un lado, y el ensanchamiento de la participación política, por el otro. El sabio alemán hacía énfasis en la pasión y la perspectiva como las cualidades morales inherentes al político, porque *“la política es un fuerte y duro taladrar de duras tablas... ciertamente, toda la experiencia histórica confirma la verdad—que el hombre no habría podido alcanzar lo posible si una y otra vez no hubiera tratado de alcanzar lo imposible—”*.²⁵

En contraste con el político el servidor público de carrera no debe hacer política, en el sentido de participación partidista, y debe administrar con imparcialidad y desapasionadamente. Su cualidad moral es el honor, es decir, el sentido del deber, que se patentiza en el ejercicio apegado al cargo según lo prescribe el derecho. Ha dicho Weber

que “el honor del funcionario descansa en su habilidad para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores, exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones”. La honorabilidad del funcionario profesional es una capacidad de desempeño, que consiste en asimilar su ego al deber del cargo. El servidor público de carrera tiene un sentido de responsabilidad que significa, en cierto sentido, un sentimiento de disciplina y autonegación, que subordina el papel del ego en el desempeño de los negocios administrativos. Sin la disciplina y la autonegación todo el aparato administrativo se desplomaría.²⁶

Entre el político y el servidor público de carrera se desempeña el funcionario de confianza, o como lo llama Weber, el administrador político. Sus cualidades morales son también las de la administración imparcial, en el sentido de la razón de Estado, pero dentro de condiciones en las cuales los intereses de su partido no estén en cuestión. Pero, de ser este el caso, participará en política y administrará con parcialidad, un poco a semejanza de como Maquiavelo sugería el carácter gradual de la moralidad de los príncipes. Para el administrador político la utilidad inherente a la conservación del poder está por encima de la imparcialidad y el desapasionamiento de la administración profesional.

²⁵ Weber, obra citada, pp. 475.

²⁶ *Ibíd.*, 461-462.

Nosotros pensamos que cada servidor público, situado dentro de la circunstancia inherente a su cargo, sabe comportarse en atención a las cualidades morales que le son propias. Algunos serán apasionados, otros administrarán con apego al deber y unos más se moverán en la difícil ambigüedad entre la responsabilidad pública y la disciplina de partido. El grado y medida será di-

verso, en cada caso, y sin embargo en ellos será imperdonable que su desempeño sea sin compromiso y más atentos a la oportunidad y la carencia de sentido de participación. Si algún valor tiene la moral en *Policy* pública es provocar el compromiso, estimular la conducta auténtica de servicio público y patrocinar la responsabilidad y la *responsividad* ante la nación.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

ENSAYOS CONTEMPORANEOS



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C

No. 86