

¿PERO CUÁL ES LA PIEDRA QUE SOSTIENE EL PUENTE?: ÉTICA Y CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

*Dr. José A. Punsoda Díaz***

—¿Pero cuál es la piedra que sostiene el puente?
—pregunta Kublai Jan.

—El puente no está sostenido por esta piedra o por
aquella —responde Marco—, sino por la línea del
arco que ellas forman.

Kublai permanece silencioso, reflexionando.

Después añade: —¿Por qué me hablas de las piedras?
Lo único que me importa es el arco.

Polo responde: —Sin piedras no hay arco.

—Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*—***

We don't know how to define ethics, and we aren't
sure whether the word is singular or plural.

—Congressman Otis Pike, 1989—****

Corrupción y ética, son dos conceptos que se han puesto de moda en los últimos años; o más bien, mientras el segundo ha perdido relevancia y, peor aún, atractivo porque se ha relativizado, el primero ha cobrado auge. No pasa semana sin que este desfase afecte la vida ciudadana en su dimensión social o individual. La prensa del país nos informa continuamente de nuevos casos de prominentes políticos sorprendidos en algún

* Ponencia presentada en el foro *Ética en el servicio público: problemas y perspectivas*, celebrado el 8 de noviembre de 1995, como parte de las actividades del cincuentenario de la Escuela Graduada de Administración Pública.

** Profesor de la *Escuela Graduada de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

*** Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*, Aurora Bernárdez, Trad. 3ra ed. (Madrid: Ediciones Siruela, 1995), p. 96.

**** El comentario aparece en U.S. House of Representatives, Bipartisan Task Force on Ethics, *Congressional Ethics Reform*, 101st Cong. 1st Sess., Hearings (May 3, 24, July 12, September 20, 1989), Washington D.C.: Government Printing Office, 35.

acto sospechoso, si no ilegal. En la legislatura puertorriqueña se debate sobre el contenido de un código de ética para sus miembros, distinto al que rige las actuaciones de otros miembros de la administración pública. La Oficina del Contralor calcula sobre mil millones de dólares anuales mal utilizados. La presidenta de la Cámara de Representantes acusa a un grupo de sus colegas de estar relacionados al narcotráfico, de evasión de impuestos, de tener empleados "fantasmas" o de tener empleados públicos realizando tareas políticas en horas laborables. Las encuestas de la prensa indican la poca credibilidad de la que goza el gobierno, irrespectivo del partido en el poder. Resulta relevante, entonces, discutir estos conceptos y sus implicaciones para con la administración pública en Puerto Rico. Por este motivo se ha dividido este trabajo en dos artículos de los cuales éste es el primero. En el mismo se presenta una aproximación teórica al concepto de ética y a conceptos relacionados tales como corrupción. En el segundo artículo se discutirá la ética de la acción; esto es, el impacto de la toma de decisiones en el ámbito público.

LOS NIVELES DEL CONCEPTO ÉTICA

Comienzo con el concepto de ética. A diferencia del congresista **Pike**, entiendo que existen por lo menos dos niveles de comportamiento ético en el servicio público.¹ El primero, trata de la integridad personal; esto es, por un lado, de no lucrarse aprovechando su puesto más allá de lo permitido y esperado socialmente y, por otro, del impacto que sobre otras personas tienen sus decisiones y acciones. El segundo, a un nivel más profundo, trata del propósito y la función del Estado en la sociedad moderna. En ambos niveles la ética se entiende como un conjunto de valores y prácticas. Estos son, sin embargo, conceptos filosóficos receptivos a lecturas e interpretaciones alternas. Para propósitos de este trabajo enfatizaré el primero de estos niveles sin que ello signifique que subestime la importancia del segundo; por el contrario, lo considero tan importante como para que amerite tratamiento separado en otro trabajo. Veamos, entonces, algunas de las posibilidades interpretativas del concepto ética al nivel de integridad personal.

Primero, el concepto *ética*, al nivel de integridad personal, puede presentarse en dos subniveles: **individual** y **social**. A nivel **individual** se refiere a la toma de decisiones personales y a la responsabilidad que conllevan dichas decisiones. A nivel **social**, aunque compuesto también de

¹ Italo Calvino, *Las ciudades invisibles...*, p. 96.

estos dos aspectos, se refiere más a la conducta aceptable dentro de los parámetros de los valores predominantes de un sistema normativo vigente y sus normas implícitas. La palabra *valores* se refiere a creencias, actitudes y reacciones profundas respecto a lo que consideramos más importante; por sistema normativo entiendo todo conjunto de reglas que regula una práctica social. Esta práctica social puede ser en cualquier ámbito humano: religioso, jurídico, político, económico, deportivo, etcétera. Por lo tanto, las violaciones a un sistema normativo pueden ocurrir (y ocurren) en todos estos ámbitos y no solamente en el político-administrativo.

Tenemos, pues, nuevamente dos niveles de análisis para el sistema normativo: la legalidad y la moralidad. Anteriormente, ambas iban íntimamente ligadas: lo inmoral era ilegal y viceversa, y ambas causaban vergüenza.² Sin embargo, al igual que el sistema de leyes, la moral está condicionada culturalmente y, por lo tanto, sujeta a cambios a través del tiempo. Pero ambos no cambian en forma sincronizada entre sí o entre diversos sectores sociales —grupos con diversas experiencias de vida. Así encontramos que la cohesión social que producía el sistema normativo único pierde relevancia y fuerza. Para algunos sectores algún tipo de conducta puede continuar siendo ilegal, pero ya no causa vergüenza. Por ejemplo, la conocida plena se lamentaba, sin asomo de vergüenza, de que “los muchachos de Cataño ya no pueden **contrabandear** porque el gobierno tiene una lancha...”. Por otro lado, la mención en la prensa amarilla del país que “...fue sorprendido (o sorprendida) saliendo de un conocido motel de la carretera de Caguas acompañado (o acompañada) de...” puede ser vergonzosa a pesar de no ser necesariamente ilegal.³

Esta corta digresión sobre moral es importante puesto que, teóricamente, la moral socialmente aceptada impone ciertos deberes que comprometen a todos los individuos de esa sociedad, irrespectivo de su situación social. Dice **Emmanuel Levinas** en su libro *Ethics and Infinity*:

This is not owing to such or such a guilt which is really mine, or to offenses that I would have committed; but because I am responsible for a total responsibility, which answers for all the others and for all in the others... But justice only has meaning if it retains the spirit of disinterestedness which animates the idea of responsibility for the other man.”⁴

² Vergüenza es el reconocimiento de que hay algo objetable en la conducta irrespectivo de su legalidad.

³ A pesar de ser, aparentemente, parte del orden natural, las relaciones sexuales sí pueden ser ilegales dependiendo de la edad, sexo y estado civil de la pareja, o ambas. Nuevamente, esto está definido cultural e históricamente.

⁴ Emmanuel Levinas, *Ethics and Infinity* (Pittsburgh: Duquesne University Press, 1985), 99.

Más adelante añade:

In fact, it is a matter of saying the very identity of the human I starting from responsibility, that is, starting from this position or deposition of the sovereign I in self consciousness, a deposition which is precisely its responsibility for the Other. Responsibility is what is incumbent on me exclusively, and what humanly, I cannot refuse. This charge is a supreme dignity of the unique. I am I in the sole measure that I am responsible....⁵

Pero en la práctica, lejos de las disquisiciones filosóficas, los deberes y responsabilidades impuestos por la sociedad no tienen porque aplicar a "los otros", a los no miembros de ese grupo o sociedad. Así, el debate en Estados Unidos sobre el derecho de los hijos de inmigrantes ilegales a recibir beneficios del sistema educativo o de salud. De la misma forma, lo que es considerado como corrupción en el interior de un sistema normativo no necesariamente aplica al exterior del mismo, a "los otros". Por ejemplo, en los Estados Unidos se considera un acto de corrupción el ofrecer dinero a un empleado público para que agilice el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, el *Foreign Corrupt Practices Act* no considera esta práctica en relación a oficiales de **otros países** como un soborno. De hecho, **Thomas L. Carson** sugiere que estos pagos (a **oficiales extranjeros**) son equivalentes a las propinas, como las que dejamos a una mesera en un restaurante.⁶ La aceptación de ese esquema es requisito indispensable de pertenencia social. El concepto de ética personal generalmente aceptado en esa sociedad está, por obligación, fundamentado en ese esquema normativo **social**.⁷ Por lo tanto, en la medida en que el sistema normativo pierde relevancia, así pierde legitimidad el sistema social. En la medida en que los individuos no se sienten comprometidos con el esquema de deberes sociales tampoco sienten lealtad hacia la sociedad que supuestamente les representa.

EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

El concepto de corrupción está íntimamente ligado al sistema normativo, el cual está compuesto por el conjunto de leyes, reglas y normas que rigen la conducta "propia". La corrupción consiste en la violación de una o más de las obligaciones que impone el sistema normativo con el objeto

⁵ *Ibid.*, p. 101 (itálicas en el original).

⁶ Véase Thomas L. Carson, "Bribery, Extortion and *The Foreign Corrupt Practices Act*, *Philosophy & Public Affairs* 14:1 (1985): 66-90.

⁷ Fundamentado, no necesariamente idéntico. De hecho, todas las personas adaptamos el esquema social a nuestras necesidades individuales pero sin grandes rupturas so pena de ser indeseables en nuestra propia sociedad.

de obtener un beneficio adicional al que conlleva el puesto que ocupa. Este beneficio puede ser para sí o para alguien o algo que el infractor decida (familiar, amigo, partido político, grupo religioso, etc.).

Aunque, como mencioné anteriormente, la corrupción se da en cualquier ámbito humano, en este caso nos referimos a los empleados públicos porque los puestos oficiales conllevan deberes adicionales a quienes los detentan. Al aceptar ocupar un puesto público se acepta, simultáneamente, el cumplir con las normas que rigen y definen la posición relativa de ese puesto dentro del sistema normativo. Por lo tanto, la aceptación de estos deberes es un acto voluntario de aceptación de un cierto grado de sacrificio en aras del interés público.⁸ Puesto que es voluntario, para muchos el sistema de ética en el sector público debe constituir una forma de recordarle a los ejecutivos que se deben al público, que es ante éstos que son responsables y no ante sus superiores administrativos, sus líderes políticos, y ni siquiera ante sus propias conciencias. Sin embargo, no podemos exigir conscientemente que las personas que ocupan puestos públicos se desconecten de estas otras lealtades. A pesar de esto, como valores y ética no es lo mismo —pueden haber valores no éticos— es importante recordarles a los funcionarios públicos su deber ante los ciudadanos. Los valores éticos tienen una dimensión de justicia, respeto y honestidad. Esta dimensión es importante porque es esto, precisamente, lo que la gente espera de sus líderes. Quieren creer en ellos y necesitan creer en las personas que administran día a día los enormes poderes que han delegado en el Estado.

ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ética está, entonces, íntimamente ligada a otros dos conceptos: derechos y responsabilidades. Pero la ética, como valor social predominante, está sujeta a cambios a través del tiempo y el espacio; por lo tanto, solo es válida para una sociedad específica en un momento específico. Además, nos presenta el problema de la enorme distancia existente entre el código aceptado y la experiencia diaria de tomar decisiones. ¿Es, pues, razonable exigir a los servidores públicos que adopten una ética de sacrificio en aras del interés público cuando la sociedad ya no reconoce este sacrificio sino que, más bien, premia con bienes y prestigio a los que

⁸ Vea, por ejemplo, los comentarios de John Rawls: "...quien asume un cargo público está obligado con respecto a sus conciudadanos cuya confianza ha buscado y con quienes coopera en la gestión de una sociedad democrática..." *A Theory of Justice* (Oxford: Clarendon Press, 1972), 113. En otras sociedades estos cargos pueden ser hereditarios o impuestos y, por lo tanto, no voluntarios. No es ese nuestro sistema.

anteponen el interés privado al social? Recordemos que las decisiones no suelen ser eventos discretos donde las alternativas son blanco o negro; por el contrario, suelen responder a innumerables insumos tanto morales a nivel individual como social e institucionalmente influenciados. Peor aún, la corrupción es siempre una fuente adicional de ingresos o representa algún tipo de beneficio para quienes participan en ella, por lo tanto, en la medida en que la corrupción redunde en beneficios para las partes involucradas directamente, ya sea por soborno, extorsión u otro, puede ser considerado como comportamiento racional y, por lo tanto, consistente con los valores actuales de nuestra sociedad.⁹

Dentro de ese marco, ¿no es razonable la posición de mucha gente de que "ese político roba pero es mejor que el otro porque al menos algo nos da"? La verdad es que, irrespectivo de lo que reclamamos, en la práctica preferimos un gobierno moralmente corrupto pero que resuelva o alivie los problemas sociales a un gobierno puro que demuestra ser incapaz de enfrentarse a éstos. Así, aunque esperamos, idealmente, de nuestros servidores públicos que, al igual que monjes, respondan a un llamado espiritual de sacrificio y honestidad, no nos escandalizan tanto las violaciones a ese sistema normativo como al segundo. Los servidores públicos son personas normales, no ángeles ni santos. Están expuestos a tentaciones, grandes y pequeñas y son, a fin de cuentas como todos nosotros, un poco inmorales. Si todos fuésemos perfectamente morales, o aún, perfectamente racionales, habríamos alcanzado una aburrida Utopía y no haría falta ningún gobierno; los individuos podrían zanjar sus diferencias directamente basados en dicha moralidad o racionalidad. O, más bien, estas diferencias no existirían pues todos pensaríamos igual.

Pero el Estado existe, precisamente porque la moral es relativa y no existe consenso en la aplicabilidad de las reglas ni en su interpretación. En el sector público el sistema de ética debe verse, entonces, como un instrumento de gobierno que contribuye al logro de otros objetivos.¹⁰ ¿Cómo lo hace? Una de las formas es imponiendo sanciones al administrador que toma decisiones basándose en el beneficio propio en lugar de los méritos de las alternativas. El comportamiento ético de los administra-

⁹ Sobre este tema véase Stephen Morris, *Corruption & Politics in Contemporary Mexico* (Tuscaloosa: University of Alabama Press 1991), 8.

¹⁰ Veamos, por ejemplo, el código de ética adoptado por la *Sociedad Americana de Administración Pública* donde se establecen cinco principios básicos a los que deben responder los administradores públicos: **servir el interés público, respetar la constitución y la ley, demostrar integridad personal, promover organizaciones éticas y esforzarse por alcanzar excelencia profesional.** *The American Society for Public Administration, Code of Ethics* (Washington, D.C., 1984, revisado en 1994).

dores públicos contiene dos aspectos importantes: racionalidad y neutralidad o imparcialidad. Estos deben tomar en consideración todos los intereses y actuar de acuerdo a la decisión que convienen a la mayoría o genera los mayores beneficios sociales. Ética pública conlleva preocupación por los otros miembros de la sociedad e imparcialidad ante los distintos reclamos.¹¹ Comportamiento en beneficio sólo de uno no es ético. La amenaza de sanciones supone reducir la probabilidad de, o más bien, la disposición de que la persona decida basado en su beneficio individual.

Pero, para propósito de nuestra discusión, asumamos la existencia de una moral única, aceptada por todos los miembros de la sociedad. La experiencia ha demostrado la corrupción de la ética poco a poco debido a: la interacción entre individuos, a presiones políticas, a la necesidad y a la impunidad, y a ejemplos no castigados. Pequeñas violaciones marginales a ese código ético único, aceptables dentro de los márgenes de flexibilidad que todo código social tiene que poseer, van haciendo, poco a poco, las grandes violaciones aceptables, similar al modo en que en las ciencias cibernéticas se ha advertido que pequeñas desviaciones posibles, retroalimentadas a través del tiempo, hacen que resultados imposibles en el inicio se vuelvan probables. ¿Podemos culpar al ciudadano que se cansa de estar atrapado en el "tapón" mientras otros corren ilegalmente por el paseo o doblan a la izquierda desde el carril de la derecha, sin que la policía interfiera, por finalmente decidirse y hacer lo mismo? Si, debido a que muchos las ignoran, no tendrían que respetarse las leyes de tránsito, ¿por qué respetar las de contribuciones cuando se lee frecuentemente en los periódicos que políticos, médicos y abogados las ignoran? ¿Por qué no aceptar el ofrecimiento discreto de algún beneficio si otros de mayor jerarquía lo hacen impunemente? Sólo podemos esperar que alguien acate las reglas sociales si esa persona asume, razonablemente, que todas las otras personas también acatarán esas reglas.¹²

La misma lógica aplica en la administración pública, excepto que la posición relativa del infractor es importante puesto que, mientras más alto

¹¹ De acuerdo con Levinas, la primera obligación del ser humano, como ente pensante, debe ser su responsabilidad para con todos y cada uno de los demás seres humanos. En la medida en que reconocemos al "otro" se materializa la comunidad de personas que conforman la sociedad. Una vez conformada esta comunidad se puede configurar el orden político de ciudadanos en el Estado, preferiblemente sobre la base de la igualdad entre individuos. Esta responsabilidad por el "Otro" no parte de del interés propio sino que es un componente básico de ser humano, nos diferencia de otros animales. Vea *Ethics and Infinity, op. cit.*; *Nine Talmudic Readings* (Bloomington: Indiana University Press, 1990) y *Outside the Subject* (Stanford: Stanford University Press, 1987).

¹² Peter Dews, *Autonomy and Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas* (Verso: Londres, 1994), 252.

el puesto, mayor es el poder discrecional que conlleva y, por lo tanto, mayor la tentación de realizar una violación ya que las posibilidades de ganancias extrapositionales son mayores. El punto está mejor ejemplificado por el comentario de Benito Craxi, ex-primer ministro de Italia, al ser acusado de corrupción en 1994: "El sistema era así. Todos hemos pecado."¹³ Algo similar insinuó en Estados Unidos el presidente de la Cámara de Representantes Newt Gingrich al ser acusado de violaciones éticas y en Puerto Rico el senador Nicolás Noguerras con su libro *Los Honorables*. La conjunción de la posibilidad de ejercer influencia, conjugada con el poder económico de algunos intereses, facilita la oportunidad de corrupción. Esto conecta directamente con el otro nivel de ética, el relativo al poder del Estado.

ESTADO Y PODER

Recientemente, la Dra. Carol W. Lewis, en su libro *The Ethic Challenge of Public Administration* planteó que el poder es neutral —puede utilizarse para bien o para mal.¹⁴ Aunque concuerdo con la Dra. Lewis en la segunda parte de esta aseveración, (que el poder puede utilizarse para bien o para mal), y claro, tendríamos que definir los parámetros de "bien" y "mal"; difiero de la primera parte: el poder *no* es neutral, conlleva un sesgo. El poder no es una cosa o instrumento a ser utilizado por las personas; es una relación social en la cual una o más personas ceden, por el motivo que sea, a otra su derecho a tomar ciertas decisiones respecto a asuntos que les conciernen. Como relación social, el impacto de esta sumisión afecta a todos los implicados. Así, el uso repetido del poder delegado genera en el decisor expectativas de infalibilidad y, por lo tanto, de intolerancia:

en la semilla de la ciudad de los justos está escondida a su vez una simiente maligna; la certeza y el orgullo de estar en lo justo —y de estarlo más que tantos otros que se dicen justos más de lo justo—, fermentan en rencores rivalidades despechos, y el natural deseo de desquite sobre los injustos se tiñe de la obsesión de estar en el lugar de ellos haciendo lo mismo que ellos.¹⁵

Distorsiona, pues, los valores, crea arrogancia y hay quien dice que la sensación de poder puede ser adictiva. Para la persona que, debido a su posición social, cuenta con poco poder en su vida diaria, los pequeños poderes del puesto público resultan sumamente atractivos; generan

¹³ Citado en *Die Zeit* (30 de diciembre de 1994).

¹⁴ Carol Lewis, *The Ethic Challenge of Public Administration* (Jossey-Bass: San Francisco, 1991).

¹⁵ Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*, pág. 169.

sensaciones de fuerza. El poder, entonces, conlleva un sesgo favorable a la preservación del statu quo, situación que delegó ese poder en la persona que lo ostenta. Por eso, para el corrupto es muy importante la conservación del sistema que le coloca en posición de poder, por pequeño que sea éste. Es la violación al sistema lo que le produce beneficios por lo que, si el sistema cae, la persona corrupta pierde su posición ventajosa para obtener beneficios adicionales. La persona corrupta es conservadora por beneficio propio. Históricamente son muy pocas, y excepcionales, las personas que renuncian voluntaria y humildemente, a posiciones de poder.

La posición de la **Dra. Lewis**, entonces, se puede entender solamente si aceptamos los supuestos implícitos en su argumentación. Para ella el comportamiento ético está identificado como neutralidad administrativa: el administrador aplica principios científicos de administración y la administración pública se visualiza como el brazo gerencial de la maquinaria política, lugar preferente donde se resuelven las contradicciones sociales y se logran los consensos. Esta es la visión a que nos referimos anteriormente cuando indicamos que para muchos el sistema de ética en el sector público debe constituir una forma de recordarle a los ejecutivos que se deben al público y no a sus superiores administrativos, políticos o a sus conciencias. Pero este supuesto es poco realista. La experiencia nos ha demostrado que las agencias estatales realmente son arenas de conflicto entre diversos intereses. Por este motivo, el administrador público se enfrenta constantemente al conflicto ético entre sus valores y las órdenes que recibe.

Los servidores públicos suponen responder a las directrices de la administración electa en las últimas elecciones. En nuestro país esto significa que se enfrentan tanto al problema del relevo de cuadros políticos dirigentes como al del *status* político con regularidad cíclica cada cuatro años. Recordemos que desde el retiro del Gobernador Luis Muñoz Marín, los dos partidos principales han prácticamente alternado sus términos.¹⁶ Se enfrentan estos servidores por un lado a los "papelitos por debajo de la mesa", órdenes de contratar o favorecer a determinada persona, y, por otro, a la directriz de adelantar la causa de un *status* político en el que no, necesariamente, creen. Se atribuyen, entonces, estas personas el rol de representantes de los ciudadanos cuyos intereses serán

¹⁶ En 1964, el Partido Popular Democrático (PPD); en 1968 el Partido Nuevo Progresista (PNP); en 1972 el PPD; en 1976 el PNP; en 1980 el PNP repite por tan solo 3,000 votos y pierde el control de la legislatura; en 1984 el PPD, el cual repite en 1988, pero por un margen mucho menor del que esperaba; en 1992 el PNP.

ignorados por el gobernante de turno. A esto se refiere la queja común sobre la politización de la administración pública.¹⁷ Sin embargo, pedirles a estas personas que actúen de otra forma es pedirles que no asuman posiciones morales; es pretender pensar que sus normas y valores cambian cada cuatro años y que, por lo tanto, son distintas al resto de la sociedad. Entonces, no hay forma de hablar de ética pública sin hablar de ética privada, personal y, porque no se pueden separar, significa que los administradores deben identificar el efecto o impacto de sus acciones y analizarlos basados en su propia moral. Como indicó **Calvino** en la cita de epígrafe: sin piedras no hay arco.

Otro ejemplo, ahora de California, es la reciente directriz de no brindar servicios públicos a los inmigrantes ilegales.¹⁸ Esta situación ha puesto a los empleados que no comparten dicha posición ante la disyuntiva de: a) no acatar la ley y, de esta forma, subvertir el orden; b) renunciar; c) hacer pública su oposición y, en el proceso, suicidarse profesionalmente; o d) callar y obedecer.¹⁹

El **primer** y **tercer** caso viola el precepto de la neutralidad administrativa, es decir, de acuerdo a la profesora Lewis, la ética pública. En el **segundo** caso se deja de ser servidor público y, en el **último** caso, se violan sus propios principios éticos y morales. Debo añadir, como nos recuerdan prácticamente todos los textos de administración pública, que los juicios de Nuremberga, luego de la Segunda Guerra Mundial, establecieron que el servidor público tiene responsabilidad individual por sus actos y no puede evadirla reclamando que estaba siguiendo órdenes. De la misma forma, en Puerto Rico, la *Ley de Municipios Autónomos* de 1991 asigna responsabilidad personal a los oficiales municipales por sus acciones. Estos tampoco ya pueden reclamar que meramente seguían órdenes.

La capacidad política del Estado se refiere, básicamente, a su habilidad para ejercer autoridad sobre todos los sectores que comprenden la sociedad identificada con ese Estado. En la medida en que su autoridad se

¹⁷ Se refiere, también, a la pronta acción para castigar a los trasgresores miembros del partido contrario pero a la lentitud con que se actúa cuando son de su propio partido. En el sistema normativo italiano se incluye un principio, *l'obbligo dell'azione* (la obligación de actuar), que no está presente en el nuestro por lo que no tomar represalias contra un trasgresor de su partido conlleva un precio político aunque no un castigo penal.

¹⁸ Aunque posteriormente el Tribunal dictaminó que esta ley era inconstitucional, el motivo para esta determinación es que el control de la inmigración es un campo ocupado por el gobierno federal de Estados Unidos y no estatal. El Tribunal no se pronunció respecto al contenido de la ley, sino sobre a quién compete aplicarla. Es posible que pronto nos encontremos con otra ley similar en el ámbito federal.

¹⁹ Basado en las tres alternativas identificadas por Albert Hirschman. Véase Hirschman, Albert, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press, 1970.

ejerce mediante medios coercitivos y no de la expresión y representación de la sociedad, y en la medida en que el Estado fracasa en su función de asegurar un nivel mínimo de subsistencia y bienestar —definido socialmente— para todos sus ciudadanos, pierde legitimidad y los ciudadanos buscan los medios, incluyendo cambios en valores, que les permitan alcanzar sus objetivos en forma individual. Si esto que estoy planteando es cierto, entonces la cuestión ética tiene poco que ver con las leyes y reglamentos que pretenden regularla. Es posible obedecer todos los reglamentos administrados por la Oficina de Ética Gubernamental y ser, a otro nivel, poco ético o hasta inmoral.

Reglamentar estas otras áreas es sumamente difícil. Es por eso que la Oficina de Ética se limita básicamente a velar por la integridad fiscal en el servicio público sin intentar cubrir otras áreas de conducta ética, especialmente a nivel personal. Para los efectos de esta dependencia, la ética pública prescribe reglas para el comportamiento en relaciones impersonales entre personas. De esta forma podemos diferenciar entre el nivel público y el nivel privado del concepto ética: el primero trata de lograr un mejor gobierno, el segundo una mejor persona. Ahora, como definimos el concepto "mejor" es otro asunto. En ese sentido, el propósito de los reglamentos de ética pública es ayudar a crear confianza en el gobierno, convenciendo a los ciudadanos que las decisiones que se toman no son individuales y para beneficiar a unos pocos sino que son basadas en los méritos de interés público del asunto en cuestión. Por eso, y esto es un lugar común, la apariencia de actuar correctamente es tan importante como el actuar correctamente. Dicho esto, me parece importante indicar que en Puerto Rico, al igual que señala el profesor H. George Frederickson para los Estados Unidos, la experiencia demuestra que la mayor parte de los casos de corrupción los hallamos entre los administradores *políticos*, tanto electos como nombrados, y no entre servidores públicos de carrera.²⁰

Modos de contención

El Estado no es ignorante ni indiferente ante el problema de legitimación que tanto la corrupción como la apariencia de su existencia pueden causar. Por ello ha desarrollado e implantado algunos modos o estrategias

²⁰ George H. Frederickson, ed., *Ethics and Public Administration* (Armonk: M.E. Sharpe, 1993). No pretendo con esta declaración establecer una separación entre política y administración; por el contrario, pienso que están íntimamente ligados. Sí quiero señalar una diferencia entre el servidor público de carrera y el oportunista que, aprovechando la victoria electoral del partido político que apoyó, traiciona la confianza que el electorado depositó en dicho partido.

de contención de conducta impropia, limitándose, claro está, al nivel público. Se podrían catalogar estas estrategias en cinco grandes categorías: punitivas, racionales, fiscales, autoritarias e integrativas. Las primeras, punitivas, son las de uso más extenso en el mundo. Consisten del establecimiento de algún sistema jurídico-penal que provea sanciones para aquellos que violan los compromisos inherentes a su puesto. La amenaza de las penalidades supone tener un efecto disuasivo sobre los funcionarios sujetos a las tentaciones; sin embargo, su impacto real es en reacción a faltas ya cometidas, no en prevención.

Las estrategias racionales recurren a prácticas discursivas que pretenden convencer a los funcionarios que los actos de corrupción no constituyen una forma racional de acción a pesar de los beneficios potenciales que pueden obtener. Apelan estas prácticas a sentimientos de miedo, culpa, honor, vergüenza, deber y cualquier otro que ayude a convencer a la persona tentada que estaría en una situación mejor si no viola el sistema normativo. De esta forma faltas contra el sistema constituirían actuaciones irracionales para personas que buscan adelantar su interés particular. Estas estrategias funcionan mejor durante períodos de crecimiento económico cuando se puede visualizar fácilmente una mejoría en las condiciones de vida del funcionario. Durante períodos de grandes restricciones, las carestías y necesidades inmediatas dificultan el éxito de esas estrategias.

Las estrategias fiscales están basadas en un precepto muy sencillo: si la raíz de la corrupción es la brecha entre el deseo de un mejor nivel de vida y la capacidad de adquirir dicho nivel en el mercado, entonces se deben asignar salarios significativos a los administradores para que, al poder adquirirlo legalmente, se reduzca así el deseo o la necesidad de obtener beneficios extrapositionales. Eliminando la motivación principal, debe desaparecer la corrupción.²¹ Esta ha sido la argumentación implícita en la aprobación de los substanciales aumentos de sueldo de varios alcaldes y de los paquetes económicos, incluyendo beneficios de salud y retiro, aprobados por la legislatura en años recientes. Es también la lógica utilizada en los editoriales del periódico local de mayor impacto en la formación de política pública, *El Nuevo Día*. En repetidas ocasiones se ha abogado desde las páginas de este diario por aumentos salariales sustantivos para los altos funcionarios públicos con el propósito de atraer talento empresarial del sector privado. La vieja ideología de sacrificio por el bienestar general es

²¹ Así, varios comentaristas deportivos durante las recientes olimpiadas argumentaron que los jugadores del llamado "Dream Team" de baloncesto de los Estados Unidos representaban el mejor espíritu olímpico puesto que no estaban motivados por el beneficio económico que pudiesen obtener sino por el orgullo de ser los mejores.

abandonada y reemplazada por la de eficiencia por beneficio propio.²² Este enfoque presenta inmediatamente dos problemas.

El primero se refiere a una característica supuestamente común de la idiosincrasia humana de acuerdo a esta tradición: mientras más tenemos más queremos. El nivel de vida deseable es relativo al contexto en que se formula por lo que el aumentar los salarios no conduce, necesariamente, a una reducción en el deseo o necesidad de ingresos extraposicionales.

El segundo problema se refiere a la limitación fiscal que restringe los esfuerzos de todos los gobiernos del planeta; no hay suficientes recursos para atender todos los reclamos que la sociedad canaliza al Estado. Hasta que el progreso tecnológico no elimine la necesidad de racionar bienes —tal vez mediante algún invento similar a los famosos *replicators* de la serie televisiva de ciencia-ficción Star Trek—, esta opción estará seriamente limitada.

Otra forma de reducir la corrupción es eliminar la posibilidad de obtención de ganancias extraposicionales mediante la eliminación de la discrecionalidad. Esto es lo que he llamado las estrategias autoritarias. Al reducir la oportunidad del individuo de tomar decisiones se reduce la posibilidad de que utilice su puesto para beneficio propio. Esto es, precisamente, uno de los dos grandes atractivos de estas estrategias, tal vez el mayor.²³ Desgraciadamente, esto implica concentrar todo el poder social en pocas manos y bolsillos. Como se mencionó anteriormente, el poder corrompe y genera una arrogancia de infalibilidad por lo que aún en el mejor de los casos, el de un déspota ilustrado que decida en beneficio de la sociedad, estas estrategias resultan inferiores a un sistema donde los individuos asumen responsabilidad por sus acciones y definen el interés público mediante la negociación de los múltiples intereses individuales.

El otro gran atractivo de estas estrategias es, precisamente, su anverso; como dice la canción popularizada por Facundo Cabral, "dos puntas tiene el mal, el hombre que pisa a otro y el que se deja pisar". Para mucha gente evadir responsabilidades, no enfrentarse a problemas resulta muy tentador; si algo no funciona bien, no es su culpa. Generalmente son personas con un bajo nivel de autoestima, temerosos de tomar decisiones. La falta de discrecionalidad, por un lado resta aún más la autoestima y, por el otro,

²² Esto es consistente con la tradición filosófica que establece al ser humano como naturalmente egoísta e individualista. Este es, claro está, el precepto base de la teoría económica neoclásica.

²³ Nadie niega que la Alemania nazi fue una de las sociedades más productivas en la historia humana ni que los trenes corrieran a tiempo en la Italia fascista. La pregunta es: ¿a qué costo? ¿Realmente valió la pena el sacrificio?

socava la lealtad al orden establecido excepto por miedo. Las estrategias autoritarias son sumamente represivas.

Finalmente, las estrategias integrativas tratan de asegurar que los administradores asuman el sistema normativo como algo interno, como ideología o lealtad al gobierno. La base ideológica de las mismas surge del hecho que si respetamos nuestros líderes, y nos sentimos respetados a su vez, tendemos a ser leales, con más iniciativa y compromiso hacia el sistema que nos honra con su respeto. Sistemas políticos diversos como el cubano, el japonés, el británico y el estadounidense utilizan este enfoque. La idea es el convencimiento de que la corrupción implica un acto de deslealtad con respecto al sistema normativo relevante. Si la persona realmente cree en ese sistema normativo, entonces la violación del mismo es un acto repugnante de traición que tiene que ser rechazado aun a costa de un gran sacrificio personal.

Pero volvamos, como cierre a estos comentarios, al tema del poder. En Puerto Rico, los ciudadanos hemos delegado una gran cantidad de poder al Estado. Los administradores públicos, como las personas que detentan el saber especializado que requiere una organización tan compleja, y a quienes se les ha encomendado realizar las funciones del Estado, tienen acceso a ese poder, o por lo menos a parte de ese poder, y lo utilizan para bien o para mal, según ellos mismos definen estos dos conceptos. El poder tienta y pervierte. Por este motivo pienso que es de interés para los propios servidores públicos democratizar los procesos decisionales y devolver parte de ese poder a los ciudadanos, reduciendo así, aunque sea un poco, su confrontación con los dilemas éticos que he señalado. De ese modo, saneando y fortaleciendo las piedras que forman el arco se sostendrá vigoroso el puente. En el próximo artículo de esta serie, que aparecerá en el próximo número de esta Revista, se discutirá el impacto de la toma de decisiones en el ámbito público y la responsabilidad que ello conlleva.

BIBLIOGRAFÍA

- Barajas, Jorge. *Gestión financiera pública y auditoría integral: Un binomio de responsabilidad*. Panamá: Contraloría General de la República de Panamá, Serie de publicaciones técnicas, 1990.
- Boatright, John. *Ethics and the Conduct of Business*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.
- Cohen, Steven & William Eimicke. "Ethics and the Public Administrator". Sage Publications. (Reprint from *ANNALS*, AAPSS, Num. 537, enero, 1995).

- Cortina, Adela. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos, 1993.
- . *Ética sin moral*. Madrid: Tecnos, 1990.
- . *Ética de la sociedad civil*. Madrid: Anaya, 1995.
- Denhardt, Robert. *Public Administration: An Action Orientation*. California: Brooks/Cole, 1990.
- Dews, Peter. Ed. *Autonomy and Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*. Londres: Verso, 1995.
- Fonseca Borja, René. *Control y auditoría: Instrumentos de honestidad y eficiencia*. Panamá: Contraloría General de la República de Panamá, Serie de publicaciones técnicas, 1990.
- Frederickson, H. George. Ed. *Ethics and Public Administration*. Armonk: M.E. Sharpe, 1993.
- Garzón Valdés Ernesto. *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Habermas, Jürgen. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge: MIT Press, 1990.
- Heidenheimer, Arnold, Michael Johnson y Victor Levine. *Political Corruption: A Handbook*. Londres: Transaction Publishers, 1993.
- Hirschman, Albert. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- Klitgaard, Robert. *Controlando la corrupción: Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1988.
- Kultgen, John. *Ethics and Professionalism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1988.
- Levinas, Emmanuel. Richard Cohen, Trd. *Ethics and Infinity: Conversations with Philippe Nemo*. Pittsburgh: Duquesne University Press, 1985.
- . Michael Smith, Trd. *Outside the Subject*. Stanford: Stanford University Press, 1987.
- . Annette Aronowicz, Trd. *Nine Talmudic Readings*. Bloomington: Indiana University Press, 1990.
- Lewis, Carol. *The Ethic Challenge of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Moreno Ocampo, Luis. *En defensa propia: Cómo salir de la corrupción*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993.
- Ottensmeyer, Edward y Gerald McCarthy. *Ethics in the Workplace*. New York: McGraw Hill, 1996.
- Pérez Perdomo, Rogelio y Ruth Capriles. *Corrupción y control: Una perspectiva comparada*. Caracas: IESA, 1991.

- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- Rose-Ackerman, Susan. "The Economics of Corruption". *Journal of Public Economics*. 4 (1975): 187-203.
- U.S. House of Representatives Bipartisan Task Force on Ethics. *Congressional Ethics Reform, 101st Cong. 1st Sess., Hearings (May 3, 24, July 12, September 20)*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1989.
- White, Stephen. *The Recent Work of Jürgen Habermas: Reason, Justice and Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.