

# UNA MORAL PARA LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

*por: Carlos J. Ramos Mattei*

En otra época el ángel celestial inscribía nuestro nombre en el Libro de la Vida. Ultimamente de seguro entra nuestro número de seguro social en la computadora de San Pedro. Pero al pensar así se nos escapa una dificultad: resulta entonces que sería necesario ser ciudadano de los Estados Unidos para entrar al cielo. Obviamente bromeo... Sirva este Párrafo para recordarnos el modo con que muchas veces nuestras convicciones se derivan de unos razonamientos sin sentido.

Para los que creen en el ángel del Libro de la Vida no es necesario probarles su existencia y para los que no creen en él, ninguna prueba será suficiente. Del mismo modo no espero lograr convencer a funcionario alguno con las consideraciones que siguen. Todos sabemos que los sinvergüenzas no necesitan de la moral y que a los hombres rectos no hay que predicársela. Por esta misma razón se hace inútil legislar la moralidad mediante unos códigos oficiales de conducta pública. De todos modos sirvan las siguientes líneas a manera de una conversación, como la del que se pregunta por el Dios en quien cree mientras comparte cómodamente con un amigo.

Todos sabemos que la vida de un funcionario público no es fácil. Desde el más insignificante ayudante de administrador (digamos, por ejemplo, una secretaria que debe ser "discreta") hasta el presidente de una compañía pública o, si a ello viene, el presidente de una nación, todos se ven obligados a tomar decisiones difíciles que quizás en su vida privada jamás adoptarían. En su mundo privado por ejemplo, pueden sentir simpatía por fulano y hasta considerarlo un gran amigo y benefactor; pero como hombres públicos pueden llegar a amenazar con cárcel a ese Fulano, como hizo Muñoz Marín con Rexford Guy Tugwell y con Andrés Grillasca.

Evidentemente, si dijéramos que Muñoz fue un malagradecido o un politiquero traidor y sin escrúpulos, probablemente estaríamos errados en nuestra apreciación del carácter de Muñoz. Una cosa es el hombre público y otra el hombre en su vida privada. Es cierto que Muñoz con su actuación dio ejemplo de lo que es el respeto a la ley, por encima de los personalismos.... algo que es fundamental a todo buen gobierno en una democracia.

Pero no siempre "el cumplimiento del deber" representa un principio a cumplirse por encima de toda otra consideración. Por el contrario, se puede dar el caso que tal norma de conducta sea más bien un pretexto para encubrir la mediocridad, la falta de imaginación, bien aún la misma cobardía del funcionario que así lo utilice como pantalla de defensa. Nos podemos cuestionar entonces si es posible ser la mejor persona del mundo y sin embargo ser insensible a los valores morales como funcionario público.

Esta cuestión recuerda el plantamiento que esbozara Camus en alguno de sus escritos: había una conserje en un edificio que la Gestapo utilizaba para torturar personas, durante la ocupación de París. Al terminar la guerra y al preguntársele sobre lo que sucedía allí adentro, la vieja se rehusó a comentar, diciendo que ella era, "una persona decente, correcta, que no se metía en la vida de sus inquilinos".<sup>1</sup> Esto es: el personaje público puede ampararse detrás de su obligación pública para actuar de un modo que la moral privada obviamente condenaría. Tal actitud de por sí pareciera ser ella misma inmoral; en todo caso al lector no se le escapará su importancia en términos de la llamada "ética profesional".

Todos sabemos que de hecho ese fue el argumento nazi: cada miembro en la jerarquía de autoridad explicaba su conducta en términos del cumplimiento del deber. Para eso los habían nombrado, para realizar la tarea que se les asignase según su rango y posición en la gran cadena de distribución de la autoridad.

Algo nos dice que no es posible separar tan tajantemente al hombre privado del hombre público. No es posible para una persona colaborar con la exterminación de los judíos por la mañana y por la tarde ser un padre ejemplar en compañía de su familia. Si eso se diera, diríamos que esa persona padecía de algún desajuste mental.

Era yo estudiante en Roma cuando una mañana (el 12 de marzo de 1970) un compañero me contó que la noche anterior la BBC de Londres daba la noticia de motines estudiantiles en Puerto Rico. Más tarde, ese mismo día, comentaba con otros compañeros puertorriqueños el que la policía había disparado contra los estudiantes y el que habían habido muertos y heridos. Un amigo entonces señaló que con toda probabilidad, "Esos policías lo único que hacían era ganarse las habichuelas de su familia". Con esto exoneraba de culpabilidad a los policías: ellos obedecían órdenes y sólo pretendían "ganarse las habichuelas" honestamente.

No es posible dejarse instrumentalizar para hacer daño a los demás y conservar la propia honestidad de conciencia. Entiendo que esto es así aún cuando uno se permite ser "un instrumento de la 'Justicia'". Ningún crimen es suficientemente horrible como para justificar la muerte del criminal. Ningún criminal es tan terrible como para justificar el que se le falte el respeto a su dignidad como ser humano. Olvidar esto es revertir a formas primitivas de incivilización.

Es obvio también que hacer daño a los demás injustamente y a conciencia de hacerlo así, en contra de la ley, con conciencia de hacer algo realmente ilegal e inmoral, aunque por otro lado uno se sienta justificado en actuar de tal modo, es otra forma más de barbarie en que podemos caer en nuestra época. Por mi parte me parece que no es posible conservar la propia honestidad de conciencia, si uno se cree con el derecho moral a perseguir y a causar daño "en nombre de la justicia"; no es posible conservar lo que llamaríamos la recta intención, la limpieza de propósitos, el no necesitar explicar, no esconder, ni tergiversar si uno se conceptúa con un derecho moral a hacer todo esto. Algo así podemos encontrar en la mentalidad de Richard Nixon, quien todavía probablemente justifica sus mentiras, sus otras actuaciones ilegales como servidor público, inclusive las inmoralidades en que cayó al engañar a su propios ayudantes, entre tantas otros casos de su conducta inescrupulosa.

En los campos de concentración del Tercer Reich<sup>2</sup> habían judíos que se prestaban para recoger y preparar los cadáveres en las cámaras de gas (muchos morían abrazados y había que separarlos luego del rigor mortis; además de otros procedimientos para obtener las dentaduras de oro, entre otras cosas) y luego también limpiaban las cámaras del excremento y sangre a fin de que el próximo grupo creyera que iba realmente a ducharse... De ese modo aquellos judíos caían en una abyección: a cambio de su vida y su comodidad personal, se dejaban utilizar en una conspiración de silencio con sus captores. Su labor de ningún modo podría catalogarse de obra de misericordia. Tampoco se les podría justificar en términos de la circunstancia extenuante que les tocó vivir, pues en todo momento uno es libre para repudiar hasta la propia cobardía. Al final, sin embargo, ellos también pagaron con su vida, pues los criminales que les contrataron no quisieron testigos. Quién sabe qué atrocidades peores han quedado guardadas en el silencio de la historia con la muerte de colaboradores como aquellos.

No creo que sea posible ser honesto mientras uno se asocia conscientemente con la infamia. En todo momento poseemos un sentido objetivo de los valores y de la recta actuación que no depende del "cristal con que se mire", como quisieran pensar algunos. Tomemos el

ejemplo de una mentira, que, si vamos a ver, constituye una ofensa leve a nuestro sentido moral. Aún las mentiras "blancas" siguen siendo mentiras y por el hecho que en un momento dado nos entendamos "en la obligación" de mentir para mayor beneficio de otros no quita el que sigamos creyendo firmemente en el principio de que se debe decir la verdad siempre.<sup>3</sup>

He ahí, pues, el mal peor: ello consiste en colaborar voluntariamente con una orden de cosas que es a todas luces ilegítimo, como lo es una burocracia que destruye seres humanos tanto físicamente como moralmente, mientras sigue uno en la convicción que tolerar y hasta colaborar con este tipo de asunto a la postre resultará en el mayor bien para todos. Lo cierto es que esa es la manera de pensar, tanto de los grupos terroristas, como de los burócratas pusilánimes que así entonces excusan su debilidad de carácter detrás de la pantalla del "cumplimiento del deber". Y debemos además incluir en esa manera de pensar, tanto a los fascistas, como a los comunistas radicales. Por eso es que Camus también señalaba cómo nuestras mejores intenciones pueden desembocar fácilmente en un terrorismo, bien oficializado, bien anarquista.<sup>4</sup>

En las épocas de decadencia el orden público se vicia, como señalara Ortega y Gasset<sup>5</sup>, y la colectividad toda esta consciente de la ilegitimidad del gobierno que permiten para sí mismos. De ahí el interés del estudio del Imperio Romano: a partir de César, quién sabe si antes, ya el pueblo romano sabía que el Senado era una pantomima y que los que ejercían la verdadera autoridad, la ejercían ilegítimamente. He ahí lo curioso: de cómo el pueblo consiente la ilegitimidad, como quien consiente en colaborar con lo infame.

Una de las mejoras enseñanzas de Roma lo es el poder notar también cómo se da esa decadencia. La legitimidad no desapareció por un golpe de estado o una revolución; ni por actos terroristas, ni huelgas o cosa parecida. La decadencia surge cuando el pueblo deja de comprender sus propias instituciones públicas y mediante este olvido, esta apatía, puede abrirse paso el resurgir de la barbarie. Porque bárbaros eran ya Tiberio, Nerón y Claudio, para el primer siglo de nuestra era cristiana, a pesar de las formas externas de civilidad que parecían conservarse.

La decadencia, pues, surge con la dejadez, la desidia, el abandono; con el olvido de la verdadera naturaleza de las instituciones civilizadas. Las huelgas y las controversias públicas son todo lo contrario: reflejan un verdadero interés en los asuntos públicos, en la conducta de los asuntos que son del interés de todos los ciudadanos en común.

Hitler y sus atrocidades fueron posibles porque el pueblo se hizo la vista larga, porque se cansó de velar por sus asuntos colectivos y le dió rienda suelta a otro para que pensara y decidiera por ellos. Por contraste, en un reciente intento de golpe de estado en Bolivia, los militares sublevados se vieron frustrados, del mismo modo que los militares españoles antes se vieron frustrados en su propio intento unos años atrás, al encontrarse frente a una verdadera oposición a sus designios. La ilegitimidad en el ejercicio de la autoridad pública no surge mediante el apoyo decidido del pueblo, sino con el consentimiento callado de los que no ofrecen resistencia a los atropellos.

Un tiempo atrás se hizo una encuesta en los Estados Unidos sobre la opinión de los entrevistados en torno a las garantías básicas constitucionales, como el derecho a no tener que confesar la propia culpabilidad, la libertad de asociación, etc. A los entrevistados se les preguntaba en términos de unas garantías que supuestamente no estaban todavía en la constitución, que entonces podrían ser incorporadas a la misma de acuerdo a los resultados de la consulta.

La gran mayoría de los entrevistados contestó en contra de las garantías constitucionales y en muchos casos las identificaron con medidas fomentadas por grupos peligrosos, lo que ellos presumían obedecía a un secreto propósito de alterar el orden "democrático". Como se ve, reinaba una verdadera confusión en las mentes de los ciudadanos sobre el sentido y definición de una democracia. Afortunadamente un tiempo después sobrevino la crisis de Watergate, en 1974, y ello provocó una nueva toma de conciencia, una renovación del sentido de lo que son los principios del sistema de orden social democrático.

Con todo lo dicho hasta aquí el lector bien podría pensar que este ensayo ha de concluir con una condena de todo sistema burocrático. Pero eso equivaldría a confundir la fiebre con la causa de la enfermedad. Es cierto que no puede haber verdadero profesionalismo en los individuos que se desempeñan en ciertas funciones públicas si la organización a la cual pertenecen no distribuye adecuadamente las tareas, no describe esas tareas, no aclara las líneas de comunicación, no fomenta el hacerse cargo de las propias responsabilidades, no deletrea acertadamente los objetivos corporativos, etc. No cabe duda que una situación tal favorece el que algunos funcionarios sin escrúpulos o con poco sentido moral entonces abusen del público; mejor dicho, abusen de la confianza y autoridad depositada en ellos. Es el momento en que se vislumbra la conducta desesperada de los que van perdiendo la fe en sus propias instituciones, o, como hemos visto, van olvidando el sentido mismo que anima esas instituciones.

Sin embargo los defectos administrativos en las organizaciones burocráticas públicas no están a la raíz, me parece, del problema que estamos aquí viendo. El verdadero culpable del comportamiento irresponsable en los burócratas no es la organización y distribución del ejercicio de la autoridad de por sí, sino la ineptitud de los seres humanos para aprovechar acertadamente las oportunidades y ventajas que ofrecen sus propias organizaciones.

Podemos admitir que las organizaciones en su personalidad jurídica no pueden ser responsabilizadas al mismo grado que los individuos, toda vez que la información en una organización se pierde más fácilmente y la toma de decisiones (equivalente a la voluntad a nivel individual) por fuerza tiene que ser más lenta. <sup>6</sup> Es igualmente cierto que no se puede evitar el que la responsabilidad por las decisiones sea repartida entre distintos funcionarios de la organización. Por otro lado, sin embargo, la organización tiene a su disposición una capacidad para obtener información que centuplica lo poco que pueda obtener un individuo para iluminar su indecisión. La organización puede tener a su disposición además muchos recursos económicos, sociales, energéticos, etc., recursos que el individuo ni soñar puede con lograr utilizar para los designios que puede proponerse.

A la luz de lo anterior no pareciera ser atrevido afirmar que la función del individuo en el desempeño de sus obligaciones para con una compañía u organización pública no le exonera de su auténtica responsabilidad personal y moral. Aún más; puede decirse que la compañía de por sí es tan responsable cuanto responsable sea el sentido moral individual de cada uno de sus funcionarios, desde el conserje hasta la junta de directores.

Hay dos tipos psicológicos de funcionario público que pueden resultar ilustrativos para nuestra reflexión en este ensayo: el pusilánime y el buscón. El pusilánime es el que es incapaz de decidir por sí mismo, que no es capaz de iniciativa alguna, por miedo a hacer el ridículo, por dependencia excesiva en unos superiores que sabiendo que es un mediocre le nombraron a fin de asegurarse su fidelidad, por su simple incapacidad imaginativa. Este tipo humano está presente en todas las burocracias, desde la época de los antiguos persas y caldeos, hasta nuestro días. En Puerto Rico abunda este tipo de funcionario.

El "buscón" es más agresivo y produce la sensación de ser una persona muy emprendedora en toda organización. Pero en realidad no se trata de un individuo que haya comprendido a cabalidad los "incorporating purposes" de la organización. De hecho, a este tipo humano le importa un bledo la filosofía y objetivos de la organización,

trátese de una universidad, una agencia gubernamental o un banco. Solo es capaz de velar por sus propios intereses y por ello su aparente entusiasmo en el desempeño de su labores resulta ser a la postre tan desastroso y mediocre como la incapacidad de iniciativa de su compañero el pusilánime.

No olvidemos que en los párrafos anteriores estamos hablando del individuo en su función pública; sabemos que ese funcionario pusilánime bien puede ser un ciudadano "bueno y afectuoso, responsable y proveedor" en su vida privada y con su familia.

Pasemos a otros ejemplo, esta vez referente a los aviones F-16 y F-18, construidos por recomendación y especificaciones de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos.<sup>7</sup> Se supone que tanto el F-15 como el F-16 fuesen de los mejores cazas en existencia; sin embargo, poseen un enorme talón de Aquiles, que es su motor Pratt & Whitney, el cual no solamente "tiene tendencia" a requerir mucha intervención mecánica y mucho mantenimiento, sino que sus piezas de recambio han provocado un escándalo tal que ha sido necesario discontinuar el contrato de mantenimiento con la P & W. Se descubrió que se estaban cobrando hasta \$17.59 por tornillos que apenas costarían 67 centavos de dólar en el mercado libre. Este es apenas uno de los ejemplos menos llamativos en este escándalo.

Entre tanto, por propia recomendación de la presidencia de los Estados Unidos la compañía Northrop desarrolló un nuevo avión, el F-20, un avión que resulta ser más barato, más sencillo de construcción, más sofisticado en electrónica, más fácil de manejar que los mismos F-15 y F-16 (los cuales se suponía que seguirían siendo los mejores, aún después del F-20 salir al mercado). Paradójicamente, sorprendentemente, ahora resulta que el Pentágono no está dispuesto a adquirir el avión en cuestión ni lo recomienda para la venta en los países extranjeros. Sin embargo, el F-20 no ha sido construido al modo como muchos otros proyectos desastrosos (como igualmente sucedió con el transporte militar Galaxy C-5, avión al cual hubo que rediseñarle las alas y reinstalárselas después que la flota de producción estaba en uso alrededor del mundo, a un costo de \$1.5 billones), sino que el F-20 fue construido al modo japonés, y esto es lo que nos interesa.

El modo de trabajar japonés depende de una consulta constante entre los distintos sectores de producción, entre ingenieros, ejecutivos de mercadeo, ejecutivos generales de la empresa, diseñadores, técnicos del piso, hasta el más "insignificante" obrero en la línea de ensamblaje. Este no es todo el cuento, claro, pero baste señalar que el papeleo en las compañías japonesas es mínimo, como lo fue en el caso de la Northrop y su F-20.

No hay sino agregar otra anécdota ahora: la Boeing en 1982 protestó públicamente el que la Fuerza Aérea continuase a comprar Galaxy C-5 en lo que equivalía a un despilfarro inconsciente e irresponsable. Boeing ya afecía una versión modificada del 747 que a la mitad del costo de un C-5 y con excelentes garantías de confiabilidad, debía resultar más ventajosa para aquellos generales burócratas. Los generales por el contrario, no hicieron caso y unos meses más tarde tomaron venganza al cancelar unos jugosos contratos que hasta entonces le habían sido prometidos a la Boeing.

Esta no es la primera vez que generales burócratas de la Fuerzas Armadas cometen tales disparates, disparates que en verdad llegan a constituir inmoralidades. Para no citar sino un ejemplo más, vale señalar lo sucedido con los rifles Browning y los aviones Mustang P-51 de la Segunda Guerra Mundial. (Notese que también utilizo ejemplos que no deben generar "estática emocional" en el lector.) El rifle Browning ya estaba diseñado desde la década de 1930, sin que el ejército americano se decidiera a adoptarlos; cuando luego resultó ser el rifle favorito de los soldados, por el número de sus ventajas. En cuanto el avión; aunque el P-38 era más lento, más difícil de manejar, doblemente costoso en producción y mantenimiento, la burocracia militar no llegó a adoptar el P-51 (que luego fue reconocido como decisivo para la victoria de los Aliados) sino hasta 1944.<sup>7</sup>

El punto así es el siguiente: un mal burócrata o un funcionario público inepto o abusivo e irresponsable en el desempeño de sus responsabilidades es algo más que un individuo "deficiente"; es también un inmoral. Desplazar el peso de la culpa a la organización y sus peculiaridades administrativas es querer sacudirse medrosamente de la obligación de comprender los objetivos de la organización y su justo papel en la consecución del mayor bien de todos en la sociedad.

Evidentemente estas líneas tan sólo esbozan una visión o, digamos señalan un posible camino en que el lector puede todavía continuar, si ello le resultase interesante. No es deseable agotar tema alguno en la larga conversación de la humanidad. A la verdad, este tipo de tema ha de tomarse al modo deportivo: como si nuestra vida dependiera de ello, pero con una sonrisa de conciencia al saber que, en el fondo, de veras, que no se trata de algo realmente serio.

## NOTAS

- <sup>1</sup>Véase Conor Cruise O'Brien, *CAMUS*. Londres: Colección Fontana, Editorial Collins, 1970. Véase también Albert Camus, *THE REBEL*. New York: Vintage Books, 1956. Hay traducción al español.
- <sup>2</sup>Véase William L. Shirer, *THE RISE AND FALL OF THE THIRD REICH* (New York: Simon & Schuster, 1960) p.970
- <sup>3</sup>El carácter absoluto de nuestra conciencia moral, mediante el cual sabemos que mentir jamás sera correcto, a pesar que en ocasiones se justifique tal cosa, es una posición que, claro recibimos de Manuel Kant. Véase su *FUNDAMENTACION DE LA METAFISICA DE LAS COSTUMBRES* Madrid: Colección Austral, 1967, Passim.
- <sup>4</sup>Véase O'Brien, ut supra, pp. 56-59. Se trata del pasaje de *LOS JUSTOS* en que Kaliayev, el anarquista, es arrestado por la policía. Durante el interrogatorio Kaliayev le llama "lacayo" al superintendente de la policía. Este contesta, "Si yo fuera tú no me daría tanto puesto... Uno comienza deseando la justicia y termina organizando un cuerpo de policía".
- <sup>5</sup>Entre tantos otros lugares en que Ortega señala este punto, véase en particular, *UNA INTERPRETACION DE LA HISTORIA UNIVERSAL (EN TORNO A TOYNBEE)*, en *OBRAS COMPLETAS*, Vol. IX, pp. 11 ss.
- <sup>6</sup>Sobre la responsabilidad de la organización por contraste con la responsabilidad personal del individuo (un punto mayormente aceptado en los manuales hoy) puede verse, entre otros, Thomas Nagel, *MORTAL QUESTIONS* (London: Cambridge University Press, 1979); también Thomas Donaldson, *CORPORATIONS AND MORALITY* (New Jersey: Prentice-Hall, 1982).
- <sup>7</sup>La información sobre el F-20 y otros aviones véase en *THE ATLANTIC* (Revista de crítica general y comentario) Vol. 254 No. 2, agosto de 1984, pp. 46 ss.