

ÉTICA Y GESTIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DESDE EL OTRO LADO

RONALD CÁRDENAS KRENZ*

Resumen

El artículo presenta un panorama amplio sobre la función pública, su importancia, acceso a ello, dificultades que viene atravesando (sobre todo con la corrupción), y sobre los sinsabores que a diario sufren los trabajadores públicos en el desempeño de sus funciones.

Se comentan, también, los códigos de ética que varias instituciones han venido elaborando, como una forma de enfrentar el problema de la corrupción, se precisa además que la legitimidad de las instituciones no reposa solamente en sus normas, sino en la aplicación efectiva de las mismas.

Palabras clave: Función pública, ética, corrupción.

Abstract

The present article displays an ample panorama on the public function, its importance, access to it, difficulties that has been crossing (mainly with the corruption), and the problems that the funtionaries go throught on a daily basis in their professional performance.

We also comment the codes of ethics that several institutions have come elaborating, as a form to face the problem of the corruption, it is also needed that the legitimacy of the institutions does not only rest in its norms, but in the effective application of the norm.

Key words: Public function , ethic, corruption.

Sumario

1. Introducción. 2. Sobre el ingreso a la función pública. 3. Tribulaciones diarias de un funcionario público. 4. ¿Por qué las instituciones públicas no prestan un mejor servicio? 5. Códigos de Ética en la administración pública y alternativas de solución frente al problema de la corrupción. 6. Instituciones que gozan de mayor reconocimiento y prestigio social. 7. Colofón.

* Profesor y Jefe del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Profesor de la Universidad de Lima. Vicepresidente del Instituto de Desarrollo y Gestión Territorial.

1. INTRODUCCIÓN

Nadie puede dudar de la importancia de la función pública y de su urgente demanda de cambios. Sin embargo, ella hoy en día apenas concita el interés de algunos jóvenes, advirtiéndose además que, en numerosos casos, termina siendo una opción residual en donde recalca quien no tuvo la suerte de colocarse en determinada institución privada.¹ Baste notar, por ejemplo, el escaso nivel de presencia en la magistratura que tienen los estudiantes que egresan de algunas prestigiosas universidades privadas, para quienes la carrera judicial no suele ser hoy en día una alternativa a considerar.

Este desinterés no obedece a un tema meramente económico (como se pensaba hasta inicios del gobierno de Alejandro Toledo, que aumentó considerablemente las remuneraciones de los jueces en un vano intento de atraer a abogados de mayor nivel que el promedio actual), sino que se vincula más bien con el desencanto (cuando no la indignación) que ha despertado el funcionamiento de muchas instituciones del Estado (con honrosas excepciones), debido a la corrupción imperante en ellas.

El estudio publicado en el año 2002 por la Defensoría del Pueblo y la (entonces) Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya, refleja con crudeza la imagen cotidiana del funcionario público²:

- *Relajados, flojos, lentos, displicentes, malcriados e indiferentes; recurrente ejercicio de la corrupción; escasa preparación académica o insuficiente para el cargo, pero para quienes el Estado constituye un espacio de oportunidad laboral poco exigente, con conductas conformistas y mediocres.*
En provincias, especialmente, se percibe en el trabajador estatal una cierta tendencia a sentirse superior a los ciudadanos comunes.
- *Tienen un carácter desagradable; son personificados como apáticos, aburridos, malhumorados, renegones, irritables, conformistas y con baja autoestima, pero que simultáneamente se muestran autosuficientes, déspotas, dominantes y discriminadores. Pocos reconocieron que algunos empleados públicos son más bien amables y atentos, adjudicando estas características a los trabajadores de entidades como Registros Públicos (SUNARP), la SUNAT y otras pocas entidades.*

Dicha imagen –al margen de lo injusta que pueda ser cualquier generalización– demuestra lo arduo de la tarea de volver a interesar a los jóvenes más talentosos en el servicio público³, mas es indudable la necesidad de hacerlo,

como un desafío a nuestra habilidad para reconciliar la ética, el dinamismo y la eficiencia con la función pública.

Naturalmente que se trata de un problema estructural y complejo. Tan difícil puede ser cambiar el sistema, que el solo hecho de que el sistema no lo cambie a quien sanamente ingresa a él, es ya un hecho meritorio.

Tuve la oportunidad de ingresar al Sector Público en el año 2001 (luego de haber estado algunos años en el sector privado), viviendo así la experiencia de pasar al otro lado del escritorio, a ese lugar a veces esotérico, a veces oscuro, plagado de prejuicios y lugares comunes, del cual muchas veces poco realmente se conoce, por lo que las presentes líneas intentan ofrecer una aproximación más cercana al tema.

Después de casi cuatro años de conocer el sistema por dentro -y sobrevivir a los rigores, luces y sombras del mismo-, creo que puedo decir con certeza que no todo está perdido, que hay funcionarios públicos honestos, probos y capaces, que existen ciudadanos ejemplares que con su gran capacidad, generosa dedicación y firme consecuencia dignifican la función pública.

El problema es que, como dice Beatriz Boza⁴:

“... cuando se habla de entidades públicas o de funcionarios, se piensa inmediatamente en burócratas, ineficiencia o en corrupción. No necesariamente es así” (...).

“Existe un buen porcentaje de funcionarios que en sus diversas instituciones buscan hacer bien las cosas, con profesionalismo” (...).

En este análisis entonces, para un enfoque más adecuado del problema, es preciso tener en cuenta tanto la perspectiva del usuario o cliente como la del servidor. De otra manera, cualquier evaluación terminaría siendo sesgada, por lo que es conveniente echar un vistazo a los diversos problemas que debe uno abordar cuando se ingresa a este universo, a este agujero negro, que puede significar trabajar para el Estado.

2. SOBRE EL INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

De entrada, uno se encuentra frente a una serie de estereotipos y mitos que debe enfrentar: se piensa que uno ingresa por alguna vara, antes que por su propia capacidad; que uno entra no para servir, sino para servirse del cargo; que uno entra no para colaborar con el país, sino para ayudar a los amigos.

Tantas veces debe haber pasado ello a lo largo del tiempo, que el prejuicio ha quedado impregnado en la memoria colectiva, sin importar que justos paguen por pecadores.

Claro que la ley muchas veces tampoco ayuda y puede motivar la informalidad o inducir –ella misma- a que le saquen la vuelta. Por ejemplo, un trabajador con la especialidad “equis” quiere laborar y una entidad tiene necesidad de contratar justamente a alguien con ese perfil; uno y otro se requieren, uno y otro se necesitan, pero la institución no puede contratarlo simplemente porque la Ley del Presupuesto General de la República impide contratar más trabajadores o porque simplemente su Gerente de Presupuesto dice: “no hay plaza en el CAP”⁵. Entonces: o el trabajador sigue desocupado y la institución sigue sin cubrir su falencia, o sino ambos optan por la alternativa del contrato por servicios no personales como salida.

Si de contratar a las mejores personas se trata, una cuestión interesante a debatir, tratándose de concursos públicos, es cuáles son los criterios que deben determinarse, además del conocimiento técnico. Por ejemplo, para ser Notario, la ley señala que hay que evaluar el currículum vitae del postulante y tomarle un examen escrito y un examen oral⁶. Todo parece bien. Sin embargo, ¿En qué momento se califica la confianza que inspira el candidato, su personalidad, sus buenas maneras, su capacidad de expresión?. Como Presidente del Consejo del Notariado me tocó presidir dos concursos y en ambos la opinión de los miembros fue unánime: la única posibilidad de evaluar tales consideraciones –que sería irresponsable no examinar para un cargo de esa naturaleza- es al momento de hacer la entrevista personal en la que se califica el currículum, aún cuando ello implica hacer una interpretación bastante amplia de las normas vigentes.

Cuestión vinculada con la materia es que a veces el sistema normativo tiene sus propias limitaciones o vacíos que quedan en todo caso a la interpretación de los jurados, a su ética, a su buena fe o a su buen (¿?) saber y entender. Por ejemplo, en un concurso para Registradores Públicos, el Jefe de la Oficina respectiva –que integraba el Jurado- no solía hacer preguntas a los postulantes que trabajarán en la oficina a su cargo, pero sí les ponía nota al momento de evaluar; otros en cambio, optaban por no intervenir ni siquiera en la calificación.

El tema de las incompatibilidades se presta siempre a la discusión, toda vez que algunas son más claras que otras. Una cuestión debatida en diferentes concursos es la de si hay impedimento para que un catedrático universitario

que integra un jurado evalúe a uno de los postulantes que sea o haya sido su alumno. Al respecto, un criterio prudente que suele inspirar diversos jurados es que la relación profesor-alumno es pasajera y muy distinta a la que se genera, por ejemplo, con el caso del practicante que labora en un estudio, en donde hay una dependencia o subordinación, una vinculación económica, un contacto más personal y otro tipo de intereses. Por lo demás, sería absurdo terminar prescindiendo en los concursos de los catedráticos universitarios, cuyo aporte a la hora de evaluar conocimientos es fundamental.

Adicionalmente, debe señalarse que el artículo 13° del Reglamento del Concurso Público de Méritos para el Ingreso a la Función Notarial, aprobado mediante Resolución Ministerial No. 398-2001-JUS, establece que no debe existir entre el jurado y los postulantes parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o “vinculaciones de otra índole que pongan en duda la imparcialidad del miembro de un Jurado”. No obstante, en un concurso en provincias postulaba para notario nada menos que la hermana del Decano del Colegio de Notarios, quien como tal integraba el jurado; como el artículo 14° del mismo reglamento dispone que de existir tales incompatibilidades el jurado debe integrarse con el suplente que corresponda, entonces “interpretó” que su impedimento era solo respecto a esa postulante, pero que igual podía el referido miembro (y Decano, vale repetir) seguir evaluando a los otros, con lo que si bien no iba a poder aumentar las calificaciones de su allegada, igual quedaba la sospecha de que podía hacerle el favor bajándole el puntaje al resto de postulantes.

De hecho que en un concurso suelen ocurrir todo tipo de anécdotas: como la de dos postulantes a registradores que ingresando al aula para rendir un examen en la Universidad Católica, no querían que el jurado los sentara separados invocando que la Constitución amparaba que se sentaran donde quisieran. O un examen de conocimientos para la plaza de Registrador en Lima, en el que de alrededor de mil postulantes ¡solo aprobaron cuatro! O la porfiada idea de un Notario de un departamento costeño que insistía en que si la ley dice que el examen oral previsto para los Notarios es “público” significa entonces que las preguntas las debe formular el público asistente (!!).

Si hablamos de medidas de seguridad en los concursos públicos, es de resaltar una antigua norma de la SUNARP que establece que cualquier recomendación respecto a un postulante genera su inmediata separación del concurso, disposición saludable aunque su cumplimiento no siempre será efectivo, pues hay formas sutiles –legales y casuales- de recomendar. Frente a las “recomendaciones”, empero, lo mejor es un examen anónimo, escrito y

exigente, rigurosamente reservado y calificado por terceros, para liberar al Jurado de cualquier presión y dejar que se expectore por sí solo cualquier "recomendado". Así, nada más grato que poder decirle a quien se interesa sospechosamente por un postulante, sosteniéndose en la cuerda floja entre lo pertinente e impertinente, que su candidato sacó un 08 que lo dejó fuera de carrera.

Tampoco faltan, claro, los que se presentan solos tomando el nombre de fulano o sultano, o algún descarado irreverente que se presenta en la recepción de la oficina como el nuevo jefe en Chiclayo, por ejemplo, sin resolución que lo ampare y argumentando únicamente su pertenencia a tal partido.

Sobre este tipo de casos, otro mito que hay respecto a la administración pública está vinculado con qué tanto tiene que ver lo político con los nombramientos de funcionarios en el sector público. Al respecto, en honor a la justicia y a la voluntad popular que elige a un gobernante en particular, es completamente entendible que los más altos puestos de dirección del Poder Ejecutivo sean asumidos por miembros del partido de gobierno, pero ello es aceptable sólo en tanto la persona designada esté capacitada para la función.

Es decir, el solo hecho de que una persona milite en un partido no lo inhabilita para asumir un cargo, como tampoco le basta para poder hacerlo. Claro que nunca faltarán presiones, de una o de otra naturaleza, pero depende de cada uno saber enfrentarlas manteniendo la dignidad en el cargo o renunciando al mismo en nombre precisamente de ella.

En cuanto a las recomendaciones, una vieja práctica en la administración pública ha sido el uso y abuso de las tarjetas de presentación, más poderosas que una tarjeta de crédito, según se cuenta⁷. La última vez que se discutió el tema públicamente fue a raíz de unas declaraciones públicas del ex Ministro de Defensa Aurelio Loret de Mola, a inicios del gobierno de Alejandro Toledo, quien hizo referencia al cerro de tarjetas de congresistas que había recibido para recomendar el ascenso de numerosos militares en un concurso, sin imaginar el revuelo que iba a causar con sus palabras, pues varios congresistas le exigieron -con una firmeza digna de mejor causa- mostrar esas tarjetas que el Ministro dijo luego que había desechado.

Teniendo en cuenta seguramente experiencias similares, es que hoy en día uno puede encontrar tarjetas de congresistas que, en el reverso, con poca elegancia, llevan impresas curiosas frases como: "La presentación de esta tarjeta no implica recomendación alguna". Pero mucho más peculiar es la benevolente

y atípica tarjeta de una reciente congresista que decía: ***“Jehová te bendiga y te guarde, haga resplandecer su rostro sobre ti y tenga de ti misericordia. Jehová alce sobre ti su rostro y ponga en ti paz”***. Ruéguese a Dios para que ésta bien intencionada congresista haya dejado algunas tarjetas en diversos escaños del Congreso, a fin de invocar tanta misericordia requerida.

Pero, ¿cómo es la vida diaria de un funcionario público que tiene cierto nivel de responsabilidad?. Poco se ha escrito sobre el tema, por lo que vale esbozar algunas ideas sobre el particular.

3. TRIBULACIONES DIARIAS DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO

No puede negarse de ninguna manera muchas de las críticas que se hacen a los funcionarios; empero, es importante conocer también un poco cómo es la vida del mismo desde dentro:

1. Para empezar, por más conciencia tranquila que tenga la institución, hay que iniciar el día ojeando los periódicos y ver qué con denuncia amanecen, tomar acción de inmediato para sancionar al culpable o armarse de paciencia para pedir la rectificación respectiva. Puede que si es usted funcionario público tenga la razón, que la denuncia sea infundada, más si al menos le publican su carta, ya puede darse por bien servido, que disculpas casi nunca llegan.
2. Si un trámite en su institución se tarda demasiado, no faltará alguien que se queje por la demora; si más bien la atención fue rápida, entonces tampoco faltará quien sospeche de tal celeridad.
3. Debe dar por lo menos un vistazo a las Normas Legales y recorrer diariamente sus no menos de 16 poco entretenidas páginas que trae el diario oficial, amén de revisar la página web del Congreso por si alguien ha pensado en regalar alguna nueva exoneración con cargo a la factura que pagará su institución (y sin consultarle, por supuesto).
4. No le faltará cada semana un amigo (o simple conocido que como tal se presentará) que le pida una cita por un asunto “de vida o muerte”. Al recibirlo se dará usted cuenta que el tipo no sólo no se estaba muriendo, sino que más bien se quería pasar de vivo.
5. Si uno quiere ganar amigos en esta vida, mejor que comprar el conocido libro de Dale Carnegie sobre *Cómo ganar amigos*, asuma usted un cargo público y verá cuántos de inmediato se le aparecen.

6. Y si le sorprendiera qué rápido aparecen, espere a ver qué rápido se desvanecen cuando usted deje el cargo
7. No se extrañe tampoco si parientes lejanos de pronto se vuelven cercanos, o si de repente pierde el cariño de algún tío por no querer “servir” a un necesitado primo. Prepárese a pasar, sin paciencia ni misericordia, de ser héroe a villano.
8. No le faltarán invitaciones a almorzar, pero si cae en la tentación culinaria, cuídese del plato de fondo, que nunca figura en la carta y que al final lo puede indigestar. (Y ¡ay de sentirse halagado por tanto almuerzo o lisonja!, que al terminar su cargo cualquier comida puede haber sido su última cena).
9. Tendrá que convivir con una serie de términos como ROF, CAP, MOF, OPI, OPD, SNIP, ETE y etecé, sin que haya un SOS que lo salve. Un día verá que hasta su nombre empieza a escribirlo en siglas y entonces, al preocuparse de su salud, se percatará de una curiosa relación entre la materia gris que su cerebro gasta y el color cano que va adquiriendo su pelo.
10. Prepárese a enfrentar el universo kafkiano que son nuestras normas, y tenga valor, aunque tratando de explicarle al cliente un sistema que ni siquiera usted mismo entiende, pueda terminar llorando a su lado.
11. Su preocupación por no cumplir exactamente con tal o cual dispositivo, por más absurdo que sea, atentará contra el lugar que tenía reservado la creatividad en su inteligencia. Recordará a aquel alcalde de provincia que teniendo que repartir el vaso de leche en su extensa región, usó los fondos del mismo para comprar un pequeño camioncito distribuidor, terminando el buen burgomaestre empapelado en un proceso, del mismo modo que le hubiera pasado si hubiera dejado sin distribuir la bendita leche.
12. Tendrá usted un órgano de control con el que pretenderá contar para ayudarlo a no cometer errores, mas tome sus precauciones y encomiéndese bien, que, aunque excepciones las hay, si usted está por cruzar la pista y tiene un típico auditor al lado, no se confíe si es que no le dice nada, pues es probable que esté esperando que el carro lo coja para recién después, avisarle con pena que estaba usted cruzando en rojo.
13. Si usted cree que la impuntualidad es una característica de los peruanos, vaya a casi cualquier oficina a la hora de salida y verá lo puntuales que suelen ser muchos burócratas a la hora de dejar el trabajo. El apuro por salir suele importar más que la responsabilidad en el cargo, no importa que el teléfono se desgarré gritando, que el deber llame, etc., primero es la

salida o, por supuesto, el almuerzo. ¿Quiere medir la responsabilidad de un trabajador? llame 10 minutos antes de la hora de entrada, o 10 después de la hora de salida. Si le contesta, alégrese, pues habrá descubierto un trabajador cumplido y responsable.

14. Prepárese a luchar contra el positivismo, que es una de las causas de las mayores tragedias de la administración pública y una de sus características más innatas. (Solo un ejemplo sencillo: ¿Sabía usted que los autos antiguos -las famosas carcochitas- no se registran simplemente porque no son considerados vehículos "destinados a la circulación"? y lo mismo ocurre con los tractores, nada menos).
15. Además, permanentemente tendrá que luchar contra un mecanicismo que afecta seriamente a la administración pública, con procedimientos que nadie sabe cuál es su sentido ni si están vigentes, pero que igual siguen automáticamente, complicando las cosas y confundiendo al usuario. Un viejo amigo, quien fuera Presidente del BCR, contaba, que en una ocasión llegó a su Despacho una resolución para su firma ;con 17 sellos! Al advertir un error en el contenido, llamó al último funcionario que puso su sello, le hizo ver la equivocación, y éste se justificó diciendo que la verdad no había leído bien el documento porque "como ya la han revisado 16 personas...". El Presidente del BCR llamó entonces al decimosexto funcionario que había sellado el documento y éste le contestó en forma similar "como ya la habían revisado antes 15 personas, la vi muy rápidamente". Lo curioso es que todos los demás funcionarios fueron contestando casi igual, hasta que, al fin, llegó donde quien había hecho la resolución: "¿Cómo es que usted no revisó el proyecto que preparó para poder detectar el error?" Muy orondo el funcionario contestó, "la verdad, señor Presidente, ¿para qué habría de hacerlo si al final la revisarían 17 personas más?".

4. ¿POR QUÉ LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS NO PRESTAN UN MEJOR SERVICIO?

La falta de estímulos para los trabajadores más talentosos, la inestabilidad permanente que se percibe sobre todo en las instituciones más politizadas, la inexistencia de una carrera profesional en muchas entidades⁸, los bajos sueldos de una gran parte de la administración pública, las diferencias de beneficios económicos en función del tipo de relación laboral, entre otras razones, pueden llevar a que los trabajadores no brinden sus mejores capacidades o haya una permanente "fuga de talentos", busquen un padrino "político" o trabajen con desánimo; se queden en el conformismo o caigan en la desidia; se sientan marginados o se sumen en la pasividad; se vuelvan indiferentes o

se acostumbren a la rutina; busquen un empleo adicional o “compensen” su situación ejerciendo actos de apropiación indebida, etc.

Esto puede ser más dramático en el caso de los trabajadores contratados en muchísimas entidades, a quienes trimestralmente se les renueva (¿se les renueva?) el contrato, y cuya inestabilidad genera una actitud cortoplacista y un sentimiento de discriminación (no tienen gratificación, no reciben canasta o regalo navideño que sí tienen muchas veces los nombrados, no pueden cobrar horas extras, etc.).

En cuanto al tema de la ética, una cuestión sustantiva de fondo, especialmente relevante es que, como señalan la Defensoría del Pueblo y la Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya⁹, si bien se reconoce la importancia de la ética en la administración pública, hay un discurso paralelo por el que todo lo considerado como éticamente valioso aparece como un estado de cosas deseable, pero en suspenso, ante la fuerza de la realidad que se impone con una fuerza coercitiva mayor que la de los valores. Ello, entre otras cosas, nos lleva a la reflexión acerca del riesgo del aumento de permisividad frente a conductas y comportamientos fuera de la ley y de la ética, hecho que contribuye con la proliferación de la corrupción en tanto se le acepta como justificación para suplir las carencias económicas de los trabajadores del sector público, en lugar de enfrentar la problemática de fondo.

5. CÓDIGOS DE ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN FRENTE AL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

En los últimos años, como no había ocurrido jamás antes, varias instituciones públicas han elaborado sus propios códigos de ética. Así, por ejemplo, el Jurado Nacional de Elecciones, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, la Presidencia del Consejo de Ministros, la ONPE, el PROMUDEH, el Poder Judicial, el Congreso, FONCODES, etc.; tenemos hasta un Código de Ética de la Función Pública¹⁰ que rige para los servidores del Estado, con su respectivo reglamento aprobado meses más tarde de lo dispuesto¹¹.

El hecho de que las instituciones públicas asuman la importancia de contar con un Código de Ética que las rija¹², es un dato muy significativo, pero es importante advertir que la legitimidad de las instituciones y la confianza que puedan generar en la opinión pública, no reposa tanto en sus normas, como en la aplicación efectiva de las mismas.

Un Código de Ética debe evaluarse teniendo en cuenta su eficacia, entre otros factores; es decir, teniendo en cuenta la capacidad y la decisión de una

institución para establecer sanciones, pero sobretodo el propósito y la firmeza para aplicarlas. Vale recordar aquí el viejo dicho: *Más vale tener malas leyes y buenos jueces, que tener buenas leyes pero malos jueces.*

Más allá de lo que con buena voluntad digan los Códigos de Ética, es importante el testimonio que pueda dar el funcionario público con su actuación, siendo de recordar aquí que, por ejemplo, el Código de Ética Parlamentaria establece que el respeto a la investidura parlamentaria “es incompatible con una conducta que atente contra el orden público y las buenas costumbres”¹³.

También es de apreciar el dato de que el Código de Ética del Poder Judicial¹⁴ va más allá y establece expresamente que los jueces deben evitar concurrir a lugares de dudosa reputación, ingerir sin moderación bebidas alcohólicas, etc.; siendo oportuno preguntarnos si esas mismas limitaciones son o no también exigibles a altos funcionarios del Poder Ejecutivo o a los mismos parlamentarios.

En este punto, conviene advertir que en los últimos tiempos se invoca con mucha ligereza que “lo que no está prohibido, está permitido”, distorsionando interesada o irresponsablemente la aplicación de un viejo principio jurídico, para caer en un cuestionable pluralismo moral y legal, olvidando que hay normas no escritas, normas implícitas, o normas que se deducen simplemente de la razón, del sentido común o del buen gusto que nos obligan tanto o más todavía que aquellas que están expresas.

Es lamentable que nuestra sociedad, socavada en sus valores fundamentales, haya ido siendo cada vez más permisiva respecto a conductas objetables moralmente, con lo que, de alguna manera, esa propia sociedad afectada por conductas antiéticas, termina legitimándolas, lo que quizás en el fondo sea lo más grave, en tanto puede darle una naturaleza estructural al problema.

La corrupción no solo tiene una connotación moral, sino que también eleva los costos de transacción; desincentiva la inversión; genera una mayor incertidumbre en el sistema económico y legal; e incluso, puede afectar la propia legitimidad del Estado, además de desalentar a los mejores cuadros para incorporarse a la administración pública.

Es preocupante que entre los años 2002 y 2003 se elevara de 66 a 72% la tolerancia moderada frente a la corrupción y que el rechazo definido haya bajado de 30 a 24%, conforme a los estudios de Proética, siendo preocupante que:

- Para un 73% de personas es aceptable o muy tolerable tomar un transporte público y evitar pagar el pasaje.

El mismo porcentaje de personas piensan que es aceptable quedarse con el vuelto que le dan a uno de más.

- Similar porcentaje piensa que es aceptable colarse a un espectáculo público sin pagar.
- Un 63% no rechaza dar “alguiito” para acelerar un trámite.

Si el asunto es más de personas que de normas, y sin dejar de mencionar la importancia de los Códigos de Ética, quizás sea pertinente tener siempre presente como pauta ética fundamental las ideas fundamentales de Kant, actuando según una máxima que podamos considerar como una ley universal, tratando a toda persona como un fin y no como un medio, y, finalmente, teniendo en cuenta que en el reino de las voluntades libres todo ciudadano debe ser legislador y súbdito a la vez.

6. INSTITUCIONES QUE GOZAN DE MAYOR RECONOCIMIENTO Y PRESTIGIO SOCIAL

De acuerdo al valioso estudio de la Defensoría del Pueblo y la (entonces) Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya, las instituciones que están vinculadas a la administración económica del país son las que gozan de mayor reconocimiento y prestigio social, específicamente SUNAT, SUNARP, SBS, SUNAD, Indecopi, entre otras. Se les adjudica un mayor status en comparación con el resto del aparato estatal, resultado de una política de modernización que ha generado cambios estructurales a nivel de remuneraciones, en la selección de personal más calificado, en la incorporación de tecnología moderna, capacitación frecuente, así como en general una mejor infraestructura y logística, condiciones que propician un funcionamiento más eficiente.¹⁵ El enfoque más bien gerencial y de trabajo por objetivos es una característica de diversas instituciones, que distingue a aquellas instituciones más reconocidas respecto al perfil general del trabajador estatal.¹⁶

A lo expuesto, quizás cabría agregar y destacar como un concepto fundamental, el tema de una cultura ética, que no se quede en declaraciones formales y legales, sino que implique sobre todo una mística, un espíritu, un propósito moral orientado en el servicio al otro.¹⁷

7. COLOFÓN

De la experiencia del autor de estas páginas en la administración pública, puedo decir, en resumidas cuentas, que no puede generalizarse que las instituciones públicas y sus trabajadores sean como por lo general los pintan.

Hay instituciones del Estado muy serias, con trabajadores altamente capaces y eficientes; servidores del Estado y no de gobiernos, funcionarios que funcionan, con vocación y compromiso. No serán lamentablemente la mayoría, pero allí están. Y merecen el mayor respeto y reconocimiento¹⁸.

¿Qué quizás tuve suerte? Quién sabe, pero sí puedo decir que en las instituciones que he tenido el honor de tener a mi cargo, nunca nadie se acercó para ofrecerme una coima o algo parecido¹⁹. Y hay muchos testimonios similares.

Una receta básica por si usted es o llega a ser funcionario público alguna vez: no deje que decaiga el optimismo y convicción, y viva cada día como si fuera a la vez el primero y el último. Lo primero, para no perder el entusiasmo; lo segundo, para no pretender aferrarse al cargo. Si es así, podrá sobrevivir e intentar ser un buen funcionario público sin morir en el intento. Eso sí, si espera algún reconocimiento, sepa usted siempre que el mayor aplauso al que se puede aspirar, es aquel que viene de nuestra conciencia.

Finalmente, frente a la expectativa que significa para un país cada cambio de gobierno, debe tenerse en cuenta que cualquier cambio en esta materia, para ser viable y sostenido, debe partir de la propia sociedad. Como dice la filósofa española Adela Cortina²⁰:

“...las transiciones políticas son posibles por las transiciones éticas; las negociaciones de los políticos tienen un corto alcance sin el suelo firme del ethos, del carácter de las personas y de los grupos. Los hábitos del corazón de los pueblos son indispensables para construir un orden social determinado, pero también para mantenerlo y profundizar en él”.

¹ De acuerdo al estudio efectuado por la Defensoría del Pueblo y la Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya, titulado *Precariedad y Proyecto. Ética y función pública en el Perú* (Lima, noviembre 2002), y que se basa en los resultados de una investigación realizada del 14 al 26 de octubre del 2002 simultáneamente en Lima, Arequipa, Cusco y Piura, por ICOM S.A., la administración pública constituye un refugio de emergencia, cuya prolongación en la precaria situación de sus trabajadores conduce a que tal solución pasajera se convierta rápidamente en una posición permanente, codiciada además por quienes se encuentran fuera de la administración pública; así, se refuerza la resistencia a cambios en el sistema burocrático general; asimismo, esa actitud cortoplacista puede significar cierta propensión a maximizar las ganancias por vías rápidas e informales (antiéticas) ante la presunta inestabilidad del puesto, agrega el estudio.

² Op. Cit.

Ronald Cárdenas Krenz - Ética y gestión pública:
Una visión desde el otro lado

- ³ Tal es el precisamente una de las razones fundamentales por la que el año 2002 nace en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos la idea de premiar anualmente a los dos mejores alumnos egresados de las Facultades de Derecho a nivel nacional: "Esta distinción tiene por objeto el reconocimiento público al esfuerzo, talento y capacidad de los mejores alumnos egresados de las diferentes Universidades, así como motivarlos para el ejercicio de la función pública..." (SUNARP, Memoria Institucional 2002-2004. Lima, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, 2005).
- ⁴ En: Diario El Comercio, edición del 7 de julio de 2006 (entrevista), pag. A3.
- ⁵ En el lenguaje común de la administración pública, el CAP se refiere al Cuadro de Asignación de Personal.
- ⁶ Art. 16 de la Resolución Ministerial No. 398-2001-JUS, Reglamento para el Concurso Público de Méritos para el Ingreso al Notariado: "Las etapas de la evaluación son: a) La calificación del currículum vitae, en escala de uno a veinte puntos. b) Examen escrito en escala de uno a veinte puntos. c) Examen oral de uno a veinte puntos".
- ⁷ El ex Ministro Carlos Torres y Torres Lara se refiere al tema en su libro *Los Nudos del Poder* (Lima, Desarrollo y Paz, 1992, p. 35- 36); comentando que la gente está absolutamente segura que una tarjeta puede abrir muchas puertas, cuenta anecdóticamente que centenares de veces le pedían solo un favor: que les diera su tarjeta, sin necesidad de que diga nada escrito, pues las tarjetas valen por sí mismas.
- ⁸ La imposibilidad de "hacer carrera pública" aparece como sustento importante de la desmotivación del trabajador del Estado; la escasa posibilidad de ascender da lugar a una actitud más bien conformista, limitándose solamente a cumplir con lo necesario, evitando enfrentamientos con los superiores, aun cuando éstos no estén procediendo correctamente, señala la conclusión 23 del citado estudio elaborado por la Defensoría del Pueblo y la Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya: *Precariedad y Proyecto. Ética y función pública en el Perú* (Lima, noviembre 2002, pag. 87).
- ⁹ Defensoría del Pueblo y Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya: *Precariedad y Proyecto. Ética y función pública en el Perú*. Lima, noviembre 2002, pag. 87.
- ¹⁰ Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública;
- ¹¹ Decreto Supremo No. 033-2005-PCM - Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 19.04.2005.
- ¹² Para una revisión completa de los Códigos de Ética que se han dado en diferentes instituciones del Estado en los últimos años, puede revisarse el libro elaborado bajo la coordinación de Francisco Távora Córdova y Maximiliano Cárdenas Díaz, titulado: *Documentos de la Segunda Reunión Preparatoria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana*. Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega - Poder Judicial - Consejo Nacional de la Magistratura, 2007.
- ¹³ Inciso a) del art. 4 del Código de Ética Parlamentaria.
- ¹⁴ Aprobado en Sesiones de Sala Plena de fechas 9, 11 y 12 de marzo de 2004, publicado en el diario El Peruano el 03.06.2004.
- ¹⁵ Defensoría del Pueblo y Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya: *Precariedad y Proyecto. Ética y función pública en el Perú*. Lima, noviembre 2002, pag. 68.
- ¹⁶ Conclusión No. 9 del referido estudio de la Defensoría del Pueblo y la Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya, pag. 84. Ver también la conclusión 29 (pag. 89): La mayoría entrevistada reconoció como sectores públicos mejor llevados a la SUNAT, Indecopi, así como a la Superintendencia de Banca, reconociéndoseles contar con personal joven, mejor calificado para los puestos, con menor predisposición a la ejecución de actos corruptos, conductas asociadas con una escala de remuneraciones más atractiva, diferente a la de los otros sectores y con una práctica de gestión que funcionalmente se acerca más a la experiencia gerencial privada y no burocrática.
- ¹⁷ ¿No es acaso ello lo que más apreciamos al reconocer a empresas privadas como Wong? ¿Por qué no pensar en instituciones del Estado que partan de la misma manera de una filosofía virtuosa?
- ¹⁸ De allí que merezca el mayor aplauso la estupenda iniciativa del Premio a las Buenas Prácticas Gubernamentales organizado por Ciudadanos al Día.
- ¹⁹ Como dato anecdótico, debo mencionar que cuando presidí un Jurado para el ingreso al Notariado en Lima, conocí el rumor de que había una "bolsa" para que ingrese un postulante vinculado con un connotado Abogado, no sé qué tan cierto habrá sido el rumor, pero lo que sí puedo decir a mucha honra es que tal postulante no aprobó, pese a que era bueno (y no necesitaba de "ayuda" alguna), pero ciertamente hubo otros mejores en su desempeño en ese concurso.
- ²⁰ Cortina, Adela. "La transición ética". En: Diario El País, edición digital. Madrid, 2003.