

Notas técnicas para la asignatura 'Ética del político y el funcionario'

Texto principal 01

Nota técnica - Raúl González Fabre

Noviembre 2022

Contenido

Antropología moral	1
Referencias.....	4
Sociología moral.....	5
Un ejemplo.....	7
Referencias.....	9
Ética y derecho.....	10

Antropología moral

El punto de partida de nuestro curso es que las personas tienen la posibilidad de elegir libremente.

La libertad de elección no significa la ausencia de pulsiones internas, presiones externas o condicionantes de otros tipos, sino solo que esos condicionantes no son determinantes. Si lo fueran, nuestra elección no sería tal sino una mera operación mecánica en que, puestas tales circunstancias, actuaríamos siempre de la misma manera, sin poder hacerlo de otra. No tendríamos ante nosotros un abanico de posibilidades entre las que elegir, sino una sola posibilidad que realizar forzosamente. Ni siquiera tendríamos la posibilidad de no hacer eso sino nada en su lugar.

Nuestro pasado determinaría entonces completamente nuestro futuro, en el que no tendríamos ninguna decisión personal que tomar. Estarías estudiando esta carrera en esta universidad porque no hubieras podido elegir otra carrera u otra universidad, ni elegir no estudiar, ni ninguna otra cosa.

Por el contrario, nuestra experiencia desde niños consiste en que la vida nos abre continuamente posibilidades entre las que elegir. Podemos quizás pasar una cierta tarde en casa solos, o invitar a algunos amigos, o ir a casa de ellos, o salir a la calle a ver qué pasa por ahí... Tan familiar nos resulta esa experiencia de elegir, que nuestro discurso sobre nosotros mismos lleva siempre, junto con la descripción de las circunstancias que nos afectaron en un momento dado, la narración de nuestras decisiones frente a esas circunstancias, las intenciones que motivaron tales decisiones, etc.

Esta no solo es la manera en que nos explicamos a nosotros mismos, sino también como intentamos comprender (e incluso predecir) las acciones de las demás personas. Un objeto móvil que choca con otro objeto móvil constituye un problema de Física, que se entiende meramente como asunto de masas, velocidades y momentos. Pero tan pronto como los dos móviles son un coche y una moto pilotados por personas, tenemos que discernir si el choque era inevitable o alguno de los dos hubiera podido hacer algo para eludirlo; si cada uno estaba circulando como el código de tráfico indica o alguno estaba realizando una maniobra irregular; si fue un accidente puramente mecánico (falló el freno, patinó la moto...), o resultado de alguna mala práctica (la moto se saltó un semáforo) o descuido (el conductor del coche estaba mirando el móvil...), o incluso intencional (no fue un accidente sino un atentado contra la vida del motorista).

Nuestra explicación de lo humano, en nosotros y en otras personas, es siempre una explicación moral, basada en decisiones libremente tomadas y en lo que las rodea. Si intentáramos explicarnos y explicar a los demás siempre en términos puramente mecánicos, por una parte no seríamos capaces de sostener el discurso consistentemente ni diez minutos (inténtalo, a ver qué pasa); y por otra, ello contradiría nuestra experiencia interior a tal punto, que sentiríamos que no estamos comprendiendo nada.

Nuestra experiencia interior es muy importante porque es lo más inmediato a nuestro conocimiento, de manera tal que todo conocimiento de lo externo a nosotros ocurre solo cuando eso externo se vuelve experiencia interior.

La libre elección entre posibilidades no es solo algo que ocurre hacia fuera de nosotros, hacia esas posibilidades, sino que al mismo tiempo, por una especie de principio de acción y reacción, nos configura a nosotros mismos, nos hace ser de una manera o de otra. El niño de tres años que camina junto a su madre cuando esta se encuentra con una vecina que está paseando a su perro, elige (sin darse mucha cuenta, porque es chiquito) entre refugiarse del perro detrás de su madre, o acercarse a él (el primero que tiene tan próximo) y acariciarle la cabeza. Si hace lo segundo, y le sale bien, con ello posiblemente se vuelva más valiente (más arriesgado), mientras que si de entrada prefiere esconderse, con ello posiblemente se vuelva algo más cauteloso de lo que ya era. Al elegir una posibilidad, nos estamos eligiendo a nosotros mismos también. De eso hablaremos más en el tema 4.

Por ahora basta notar que, evidentemente, no somos solo resultado de nuestras propias elecciones. Al revés, lo que cada uno es resulta de un cúmulo de circunstancias que incluyen la carga genética (no es lo mismo ser hombre que mujer), los contextos físicos en que crecemos y vivimos, los contextos sociales de crianza y convivencia, y quizás algunos factores más.

Pero además de eso, también somos el resultado de nuestras propias elecciones libres, de lo que hicimos a partir de todo lo anterior. Y esto no es simétrico con el resto de lo que nos conforma, porque incluso si la mayoría de las posibilidades entre las que elegir nos vinieron dadas por los diferentes contextos de nuestra vida, nuestra elección entre ellas no. Esta es la parte del hacernos a nosotros mismos que hemos elegido nosotros, lo más personal de nuestras personas. Además, claro está, que nuestras elecciones no solo configuran nuestro carácter como personas por nuestra propia decisión, sino que también nos abren ciertas posibilidades a futuro y nos cierran otras. A menudo la decisión se ha representado como una bifurcación de caminos en que se elige uno sin saber realmente qué nos espera adelante ni a qué hemos renunciado al no tomar el otro, pero somos nosotros quienes tomamos ese camino; nadie nos obligó, y por tanto en cierta medida también las nuevas posibilidades que se nos abran serán cosa nuestra.

Una manera de decir lo mismo la encontramos en el filósofo Xavier Zubiri (1998), quien distingue entre tres dimensiones del actuar humano. Según él, cada persona es:

- Agente: de mecanismos que siguen las leyes cerradas de la naturaleza, en que a una causa sigue siempre y necesariamente un efecto que puede preverse (si conocemos la ley natural que los une). Evidentemente el humano es agente en este sentido, puesto que es un animal sujeto a las mismas leyes físicas, químicas, biológicas, etc. que los demás animales. Somos además un animal complicado, de manera que en algunas circunstancias también la psicología (por ejemplo, en un momento de pánico) puede hacernos actuar de manera completamente automática.
- Actor: de guiones que no ha escrito él, como las fuerzas sociales que estudian las ciencias correspondientes (la economía, la política, la sociología). Igual que un actor puede separarse del guión en cierta medida, así también pueden las personas separarse de las fuerzas sociales hasta un punto, de forma que esas 'leyes' no son necesarias como las de la naturaleza, sino solo generales estadísticamente hablando.
- Autor: de sus propios actos conscientes y libres, y con ello de sí mismo y de su mundo. Esta es la parte más propiamente nuestra de nuestra acción, aquella que es elegida por nosotros como personas. Es la clave de la ética.

Si imaginamos la situación en que somos testigos de un caso de maltrato callejero en que el malhechor golpea a una víctima, nos encontramos como agentes (quizás nos quedamos paralizados imposibilitados de reaccionar), como actores (de un drama social explicable quizás porque el delincuente fue maltratado en su infancia y no contó con los recursos

básicos para crecer con una psicología sana), pero igual también como autores que ante el maltrato deciden cómo responder: protegiendo al golpeado o defendiéndole, alejándonos del lugar, buscando ayuda... En este último aspecto entra en juego nuestra dimensión más propiamente moral, la de autores. No es difícil expresar lo que ocurre allí en términos de valores: con nuestra elección demostramos mayor o menor compasión, mayor o menor valentía...

Referencias

Zubiri, X. (1998). *Sobre el hombre*. Madrid: Alianza.

Sociología moral

En *Structures of Social Life*, Fiske (1993) plantea cuatro modelos elementales para comprender las relaciones sociales, apoyados en sus propias observaciones antropológicas y en la lectura dentro de su teoría de los hallazgos de un gran número de autores en múltiples campos, lo que él llama una aproximación "inductiva".

Los cuatro modelos constituyen una suerte de arquetipos fundamentales innatos, que todas las culturas humanas utilizan--normalmente combinando varios de ellos--para definir relaciones y roles típicos con los que luego organizar los diversos ámbitos sociales. Son estructuras formales; en conjunto constituyen una suerte de "gramática generativa" de las relaciones sociales, que es llenada de contenido concreto por la tradición de cada cultura.

Los cuatro modelos son utilizados por los participantes en una sociedad para coordinar sus acciones en relaciones sociales significativas: estructuran los roles focales de la sociedad, permiten explicar, comprender y predecir la acción de los demás, y por tanto ajustarse a ella de una manera que los otros pueden a su vez identificar y comprender. Por otra parte, poseen una función normativa (tanto moral como legal), en cuanto estructuran las expectativas mutuas entre los participantes en una relación, y también lo que se espera de terceros (quienes sostienen otras relaciones con esos participantes y deben eventualmente sancionar las transgresiones) y de cuartos (quienes observan si los terceros cumplen o no en sancionar a los transgresores con los que se relacionan).

La elección de uno u otro modelo para regular un determinado tipo de relación, la especificación de los detalles que concretan el modelo abstracto elegido, la recursión dentro del mismo modelo (anidando sucesivos niveles de relaciones basadas en él), y su combinación con otros modelos en el mismo dominio, dan cuenta de la inmensa variedad de las culturas humanas. La existencia de cuatro modelos comunes subyacentes a esa variedad hace posibles, por otra parte, la comprensión mutua y el diálogo intercultural.

Los modelos elementales que Fiske propone son:

- Compartir comunal (*Communal Sharing*, CS): Relación de equivalencia en que las personas se funden para el propósito de la relación, de manera que los límites individuales se vuelven irrelevantes. Las personas se fijan en la pertenencia grupal y en la identidad común, no en la individualidad. Les importa el grupo, superior a cada uno de los individuos, la pertenencia a él y el contraste con quienes no pertenecen. Experimentan así un sentido de solidaridad, unidad entre sí e identificación con el 'nosotros', al mismo tiempo que de diferencia y separación, no necesariamente antagonística, respecto a los externos.
- Ordenamiento jerárquico (*Authority Ranking*, AR): Dentro de la relación, cada uno es considerado como poseedor de una importancia, un estatus o rango social

determinado por una cierta característica. Las personas de rango más alto controlan más recursos, se les supone más conocimiento y dominio de los acontecimientos. Hay a menudo inclusión jerárquica de sujetos de rangos más bajos como subordinados en la esfera de otros de rango más alto. La iniciativa está entonces en manos de la persona de rango más alto, y también la autoridad con sus prerrogativas. Los inferiores muestran deferencia, lealtad y obediencia, a cambio de lo cual reciben protección, ayuda y apoyo de sus líderes.

- *Equivalencia de iguales* (Equality Matching, EM): Relación igualitaria entre pares, que son individuos distintos y separados, pero tenidos por iguales a los efectos de la relación. La presencia social (contribución, beneficios, influencia) de cada agente corresponde uno-a-uno con la del otro. Se expresa en tomar turnos, reciprocidad en especie, venganza ojo por ojo, distribución en partes iguales, elecciones una persona-un voto, igualdad ante la ley... Para conservar la igualdad, los bienes en juego deben ser cualitativamente iguales, o hacerse equivalentes por un acuerdo social.
- Intercambio de mercado (*Market Pricing*, MP): Relación mediada por valores determinados por un sistema de mercado. Los individuos interactúan cuando es racional hacerlo de acuerdo a esos valores, que definen una métrica universal (en dinero, esfuerzo, utilidad, tiempo...) con la cual se pueden comparar cuantitativamente personas y recursos, sean o no cualitativamente semejantes. La evaluación se expresa en términos de una razón de intercambio, el precio. Los agentes estructuran su interacción de manera proporcional a esas razones de intercambio.

Junto con estos cuatro modelos elementales, caben también la Interacción Nula y la Asocial, en las cuales el agente desconsidera a los demás como interlocutores sociales, actuando como si no fueran humanos. Si simplemente los ignora, la relación es Nula; si los coacciona o utiliza por la pura fuerza, tratándolos meramente como un medio para sus fines, la relación es Asocial. La interacción Asocial no constituye un quinto modelo en el análisis de Fiske. En opinión de este autor, la mayor parte del conflicto y la agresión están motivados, son organizados y juzgados por referencia a los cuatro modelos básicos.

Los cuatro modelos constituyen conjuntos de axiomas separados, que se diferencian por la introducción de axiomas arbitrarios, no una colección de teoremas interrelacionados que derivaran de axiomas comunes. Por tanto, no pueden reducirse a uno solo, del que los demás fueran variantes. En particular, Fiske enfatiza la imposibilidad de comprender todas las relaciones sociales como relaciones de mercado, una tentación de la teoría neoclásica que ha hecho tanto camino en economía, y de ahí en las demás ciencias sociales.

Por otra parte, Fiske no encuentra ningún axioma interno que especifique cuándo debe ser adoptado cada uno de los modelos. Puede no haber ningún mecanismo sistemático y coherente para arbitrar o seleccionar entre ellos en las situaciones donde varios serían aplicables. De hecho, las culturas humanas exhiben una cantidad asombrosa de variantes y

combinaciones de estas relaciones elementales, para organizar cada una de las funciones sociales básicas. La experiencia histórica indica a cada sociedad qué modelos o composiciones de ellos dan buenos resultados en su contexto, moviéndola a cambiar el diseño conforme varían las circunstancias.

Un ejemplo

Veamos un ejemplo familiar de cómo funciona esto. Supongamos la situación de un aula de clase en la universidad, donde un profesor expone una lección a unos estudiantes.

La relación más evidente es jerárquica (AR). El profesor está en una posición física prominente respecto a los estudiantes, quizás sobre una tarima, generalmente situado frente a los estudiantes, o tal vez de pie mientras los demás están sentados. Puede ver simultáneamente a todos los estudiantes mientras ellos se encuentran 'en paralelo' entre sí.

Incluso si la metodología del lugar aconsejara más una disposición física del profesor como 'facilitador', con todos los estudiantes sentados en círculo con el profesor al mismo nivel, de todas formas la jerarquía se notaría enseguida en dos aspectos relacionados: el control del grupo y el uso de la palabra.

El profesor pone las reglas de funcionamiento de la sesión. Es el responsable del funcionamiento de conjunto del grupo, para que se alcancen los objetivos docentes de la sesión, de manera que debe garantizar unos mínimos en la interacción en la clase. Para ello puede tomar medidas disciplinarias, como pedir a algunos que no hagan ruido o distraigan a los demás, etc.

Y además el profesor decide los contenidos de la sesión y lo que va a hacerse en torno a esos contenidos. Por defecto, tiene la palabra y el acceso a la pizarra, donde puede escribir o proyectar lo que desee para todos. Puede ceder ambos a algunos de los estudiantes, pero los recupera cuando estos terminan, e incluso puede interrumpirles si se alejan del tema.

Esta evidente jerarquía en el aula tiene un fundamento inmediato y otro último. El inmediato estriba en que la universidad lo puso allí para que desempeñara la función de profesor. Y lo hizo, fundamento último, porque esa persona tiene la cualificación precisa para la función, de manera que tiene algo que enseñar a los estudiantes.

La relación AR, como se ve en el ejemplo, es asimétrica. Genera derechos y deberes también asimétricos. El profesor es responsable del éxito de la sesión y finalmente del curso, de manera que el estudiante que lo desee pueda aprender allí. Cada estudiante, por su parte, solo está comprometido a seguir básicamente las instrucciones del profesor, o en todo caso no actuar de manera disruptiva para la dinámica de la lección.

¿Es eso todo? ¿Puede entenderse una realidad social como la clase solo a partir de una relación AR?

En realidad no. Las otras relaciones elementales de Fiske están presentes también.

Obviamente lo está la relación de mercado. El profesor cobra de la matrícula que los alumnos pagan a la universidad (y eventualmente también de los impuestos, en universidades públicas), de manera que encontramos una relación de mercado (MP) operante. El profesor, los estudiantes y la universidad deciden en ella básicamente bajo consideraciones beneficio/coste, siendo lo que sea que cada cual cuenta como beneficio o como coste (no es solo y siempre dinero).

Por otra parte, las reglas de evaluación son iguales para todos los estudiantes, de manera que al mismo desempeño en las actividades de evaluación debe corresponder la misma nota. Esta relación sigue el modelo de igualdad (EM). Adicionalmente, también dentro de ese modelo elemental se encuentra la manera en que cada persona dentro del aula (profesor o estudiante) debe tratar a los demás que están allí, con el debido respeto, etc., que deriva precisamente de lo que tienen en común--el ser personas--no de las diferencias que fundamentan la relación jerárquica (AR) que detallamos arriba.

Finalmente, es habitual que entre los estudiantes opere alguna forma de relación comunitaria (CS), de manera que si alguno se enferma otros le faciliten los apuntes de la sesión a la que faltó, que se ayuden al estudiar si alguno no ha entendido algo, que trabajen o estudien en grupo, etc.

Sin duda podrían darse más detalles, pero lo esencial en este ejemplo es notar cómo el análisis de la situación social puede hacerse como una composición de los cuatro modelos elementales de Fiske. Cada uno de ellos regula determinados aspectos de una relación social compleja, como la de la clase.

Al hacerlo, genera expectativas mutuas por las que unas personas evalúan la acción de otras. Esas expectativas son diferentes según el tipo de relación. Así, un estudiante que se negara sistemáticamente a ayudar a otros en problemas cuando se lo piden, sería probablemente tenido por un 'mal compañero', porque el modelo relacional en que se juzgan las acciones entre estudiantes es comunitario (CS), y en las situaciones comunitarias cada cual contribuye según su capacidad y recibe según su necesidad. Precisamente por eso, si el estudiante que mejor conoce la materia de la asignatura pidiera dinero para ayudar a otro, estaría actuando en la relación como si fuera una de mercado (MP), y si los demás le están juzgando por los criterios de una relación comunitaria (CS), el juicio no sería positivo.

No hay nada raro, sin embargo, en que el profesor cobre por dar la clase, porque todos entienden que esa sí es una relación de mercado (MP) en la que se recibe dinero por los servicios prestados.

Por otra parte, la asignación de notas debe seguir un sistema de iguales reglas para todos (EM), de manera que si el profesor vendiera las notas (MP) ello sería un gran escándalo. Quizás menos escandaloso pero igualmente censurable a los ojos de los demás, sería si las notas fueran asignadas para reforzar la autoridad del profesor (AR), por ejemplo calificando más alto a los clásicos 'pelotas'; o si el profesor pusiera mejores notas a quienes le resultan

personalmente más simpáticos, o a un estudiante por ser amigo de su familia, todo lo cual puede entenderse bajo el modelo comunitario (CS).

El problema entonces no estriba en que un modelo sea en sí mismo mejor o peor que otro. En realidad todos son modelos con los que organizamos la cooperación en las relaciones con otras personas. El problema aparece cuando hay un entendimiento compartido de que un cierto aspecto de la relación se articula alrededor de un modelo relacional, pero alguien actúa en ese mismo aspecto bajo otro modelo. Con ello viola las expectativas de los demás sobre su comportamiento, y aparece el conflicto.

Referencias

Fiske, A. P. (1993). *Structures of social life : the four elementary forms of human relations : communal sharing, authority ranking, equality matching, market pricing*. New York : Free Press.

Ética y derecho

Llamaremos derecho a una colección de reglas públicas en su mayor parte, de cumplimiento obligatorio para personas, organizaciones y administraciones (aunque también se encuentra ocasionalmente la llamada 'ley gris' que, si no se cumple, debe explicarse). La organización encargada de hacer obligatorio el cumplimiento de esas reglas es el Estado, que detenta el monopolio de la violencia legítima en un determinado territorio. La posición del Estado sobre los agentes sujetos a derecho es básicamente jerárquica (AR), mientras que esos agentes sujetos se encuentran entre sí en una posición de igualdad respecto a las reglas que se les aplican (EM).

La idea general subyacente al derecho es canalizar las relaciones entre los agentes, de manera de evitar algunas (como la discriminación por raza o el asesinato), dictar términos límites para otras (como el salario mínimo), o fomentar otras (como las leyes de protección de la familia). Innumerables variantes y esquemas complejos pueden detectarse en las leyes existentes, pero en general se trata de regular relaciones sociales.

No cualesquiera relaciones, sin embargo, sino solo aquellas que se juzga necesario para garantizar cierta armonía de la convivencia. El derecho no suele decir nada acerca de cómo deben actuar los compañeros de trabajo unos con otros, pero sí acerca de límites que no deben sobrepasarse (la agresión física, por ejemplo). Fuera de lo perseguido por el derecho pueden encontrarse muchas conductas que tendrían problemas morales (como hablar mal de otro a sus espaldas), de manera que el derecho no codifica una ética en todo detalle.

Por otra parte, el derecho puede establecer obligaciones (como la de llevar el DNI por la calle) de poco o ningún significado moral (la obligación legal existe en España pero no en la mayor parte de los Estados Unidos, por ejemplo). Así que tampoco por ese lado coinciden ética y derecho.

Pero ello no implica que no estén relacionados; solo que se trata de una relación compleja, no consistente en la mera coincidencia.

El derecho (pensemos ahora en el derecho penal, que resulta más claro a este respecto) tiene un aspecto doctrinal y otro positivo. El doctrinal justifica los tipos de comportamiento que merecen sanción pública (positiva o negativa). El aspecto positivo detalla cómo situar dentro de esos tipos un comportamiento concreto, y las sanciones que se juzgan proporcionadas.

En su operación el derecho es fundamentalmente positivo. La frase "sin sentencia no hay delito" condensa el punto: el delito no consiste en que un comportamiento rompa la ley, sino en que una autoridad jurisdiccional competente sentencie que ha roto la ley. Por eso la prensa, si no hay sentencia, habla siempre del 'presunto delincuente'.

La necesidad de una condena firme para que pueda hablarse de una violación de la ley, introduce una serie de factores importantes:

- La probabilidad de que el asunto llegue a la instancia jurisdiccional correspondiente. Si esta probabilidad es suficientemente pequeña, o si las sanciones por conductas ilegales no cubren lo que se gana en conjunto por esas conductas, puede ocurrir que determinados agentes presupuesten las sanciones y las campañas de opinión que necesiten para que el balance sea positivo.
- La integridad de los encargados jurisdiccionales. Determinadas conductas contra las leyes pueden ser favorecidas por formas de corrupción policial, judicial, administrativa y/o política. De ellas las más decisivas son las dos primeras, porque ellas están encargadas de perseguir las otras dos. La fortaleza respecto a la corrupción de los sistemas policial y judicial es muy variada de un país a otro.
- La presunción de inocencia establece unas reglas estrictas sobre lo que es válido y lo que no como prueba delante de un tribunal. Esas reglas pueden variar de un sistema jurídico a otro.
- La pluralidad de las opiniones interpretativas. La aplicación del texto legal a una determinada conducta (a lo que se pueda demostrar de ella) con frecuencia requiere de interpretación, tanto en lo más central de tipificación de la conducta como en los detalles de agravantes y eximentes. Ello hace que con la mayor integridad diferentes jueces puedan sostener diferentes interpretaciones. El sistema de varias instancias judiciales pretende equilibrar esas diferencias, pero eventualmente instancias superiores son contradichas por otras más altas, incluso al nivel nacional supremo.
- La capacidad de defensa jurídica. Precisamente la necesidad de interpretar las reglas para aplicarlas a casos específicos, hace que con buenos representantes ante la instancia jurisdiccional (típicamente abogados) pueda conseguirse evitar una sentencia contraria. Ello a veces tiene relación con 'las puertas giratorias': profesionales que trabajaban para esas instancias jurisdiccionales son contratados por grandes empresas para representarlos ante las instancias de las que provienen y de las que tienen conocimiento interno.
- El tiempo necesario para tener una sentencia, que es tiempo en que las consecuencias competitivas de la conducta siguen desarrollándose ("Justice delayed is justice denied"). Puede haber conductas que se emprenden incluso sabiendo que años después serán condenadas judicialmente, porque se quiere ganar ese tiempo. Una forma de aumentar los tiempos de sentencia consiste en no financiar suficientemente a las autoridades jurisdiccionales o de alguna otra manera hacerlas más ineficientes, de manera que se produzca un rebosamiento de su capacidad de producir sentencias en un tiempo breve.
- El tiempo desempeña otro rol importante en la prescripción de los casos que no tienen proceso en un periodo suficiente.

- Finalmente, el juicio legal es general y primordialmente exógeno (salvo confesión de parte), mientras que la valoración ética de la propia acción ocurre primero dentro de la propia conciencia.

En sentido contrario, a través primero de los medios de comunicación ('pena de telediario') y después de las redes sociales, se ha desarrollado una condena informal de opinión pública, inmediata y poco vinculada al decurso jurisdiccional, que a menudo tiene efectos demoledores sobre el 'acusado'.

El distanciamiento puede ser por tanto muy grande. Ello debe evitarnos el error conceptual de tomar la ley por su aspecto doctrinal, como si se tratara de una serie de reglas morales, dejando a un lado su aspecto positivo. La ley y la ética son en realidad animales de dos especies muy distintas. La ley se refiere primariamente a sentencias, la ética a convicciones. No son pues primero dos tipos de doctrinas, una externa al agente y otra interna. En cuanto constricción de las conductas, la ética funciona efectivamente por las convicciones reales del agente (como una especie de columna vertebral), pero la ley no lo hace tan inmediatamente como un exoesqueleto doctrinal, sino que en medio debe considerarse su efectividad.

Texto principal 02

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Esquema de razonamiento moral	12
Fases de análisis de un problema ético	15
Dando razones sobre consecuencias.....	19
Consecuencialismos.....	20
Utilitarismo	20
Algunos problemas y limitaciones del utilitarismo	23
Utilitarismo de la regla.....	25
Aportando razones sobre consecuencias	26
Referencias.....	27

Esquema de razonamiento moral

La clave de la Ética desde los griegos ha sido el dominio de la razón sobre las emociones. Las emociones son importantes porque nos mueven a actuar, pero la razón debe procurar la dirección de nuestras acciones. Si esta no es siempre racional, es decir, alcanzada razonando, ha de ser al menos razonable, es decir, defendible con buenas razones.

Como mencionamos en la nota anterior, nuestra situación de partida consiste en que tenemos una situación ante la que debemos decidir entre varias alternativas posibles, escogiendo una y dejando a un lado las demás. Y esto debemos hacerlo junto con otros: nuestra situación requiere alguna forma de decisión colectivamente asumida que dé lugar a alguna forma de acción colectiva (aunque los roles de los diversos involucrados sean diferentes: unos pueden ser ejecutores directos de la decisión, otros responsables de que se lleve a cabo, otros meramente deben aprobarla o no obstaculizarla...)

La decisión buena entre las alternativas posibles se realiza a través de un equilibrio entre buenos principios y buenas consecuencias (Aristóteles). La capacidad de alcanzar ese equilibrio en circunstancias concretas puede llamarse 'prudencia'. Ello traza un esquema de base del razonamiento moral inspirado en la ética aristotélica, que emplearemos en este curso:

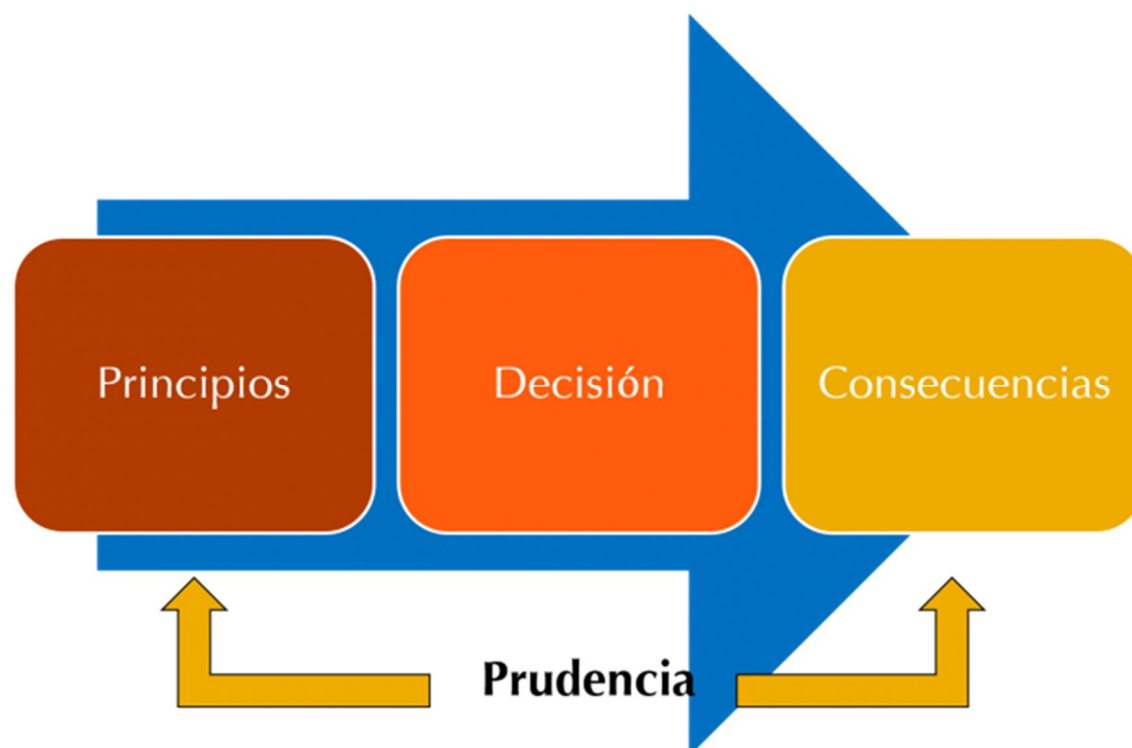


Figura 1

En ese esquema, una alternativa (un candidato a decisión ante el problema que nos encontramos) no es hecha buena meramente por sus buenas consecuencias, ni meramente

por los buenos principios que realiza. Lo que la hace buena es que alcance, en la situación concreta, un balance adecuado entre buenos principios y buenas consecuencias esperadas. Así entenderemos aquí la prudencia, la principal de las virtudes morales en la concepción aristotélica.

Los buenos principios están ligados a la universalización, sea racionalmente (Kant), sea por esquemas de valores, sea por ley religiosa de religiones universalistas como el cristinismo, el islam o el budismo. En este curso nos ocuparemos solo de las dos primeras fuentes de la argumentación moral por principios, que no incluyen supuestos respecto a la fe de la persona.

Por su parte, detectar las buenas consecuencias requieren una evaluación racional de consecuencias esperadas, y un aprendizaje a partir de consecuencias pasadas y de la estimación de cambios en el medio que pueden afectar a esas consecuencias, modificándolas respecto a lo que solían ser en el pasado.

En la bondad ética de una decisión hay pues un elemento cognitivo importante. No todo es materia de buenas intenciones.

En el lenguaje común, con frecuencia se entiende 'ética' únicamente a partir de los principios: una alternativa es buena si realiza buenos principios, de forma que el carácter moral de una decisión está básicamente 'antes' de ella (Fig. 1). En el enfoque que usaremos en este curso, ello sería un error. La bondad moral de la acción, dijimos, estriba en un balance entre sus principios éticos (que están 'antes' de la acción, y luego se 'encarnan' en ella) y sus consecuencias (que ocurren 'después' de la acción).

Los dos elementos son importantes, por lo que debemos aprender a razonar a partir de los principios y a partir de las consecuencias, aunque ni principios ni consecuencias lo sean todo. Sostener que una cierta alternativa es la mejor posible, en el esquema de la Fig. 1, supone dar argumentos sobre los principios que realiza y las consecuencias que cabe esperar de ella, intentando mostrar que el balance de conjunto es mejor para esa alternativa que para cualquier otra de las que estamos considerando.

Al dar argumentos, nos situamos en el terreno de las razones esencial al diálogo. Por ejemplo, si sostengo que una alternativa es mejor que otra porque ambas se encuentran en situación semejante respecto a los principios pero de la primera se pueden esperar mejores consecuencias, especificando cuáles y cómo, con ello me expongo a que otro discuta mis razones, argumentando sobre otras consecuencias esperables, negando que alguna de las que alego vaya en realidad a ocurrir, etc. Nos hemos movido entonces del campo del poder (se hace lo que diga el que manda, o la coalición con más poder) al del diálogo.

Fases de análisis de un problema ético

Las fases fundamentales de análisis de un problema ético son:

1. Definir el problema

¿Está el problema ya resuelto por normas o por precedentes ('siempre se ha hecho así')? Si lo está, ¿deben aceptarse esas normas o esos precedentes? El primer punto, por tanto, es si tenemos un verdadero problema ético por resolver, o simplemente una situación para la que hay soluciones preelaboradas aceptables que podemos aplicar directamente. Ello supone una cierta evaluación de la aplicabilidad de las soluciones preelaboradas, si estas existen; su aceptabilidad no puede asumirse mecánicamente.

Por ejemplo, supongamos que una norma del código de conducta corporativo dice que los coches de empresa no deben emplearse para propósitos privados. En general, la norma será aplicable sin más, pero no es difícil imaginar situaciones en que no lo sería. Supongamos que un vendedor está usando un coche de la empresa para un recorrido por las sedes de sus clientes, cuando recibe una llamada del colegio de su hija informándole que la chica ha tenido un accidente grave en la clase de deporte y la han llevado a cierto hospital cercano. El vendedor entonces se dirige al hospital para saber de la niña y confortarla. Con ello 'viola' la norma de no usar el coche de la empresa para un propósito privado, pero pocas personas pensarían que la norma es realmente aplicable en la circunstancia sobrevenida del accidente. La lógica de la norma, aunque no lo diga, seguramente se refiere a que no se usen coches de la empresa para ir al supermercado, para excursiones familiares, y semejantes. La norma por tanto no resuelve bien la situación en este caso.

Ello ocurre más en general: soluciones sobre qué alternativa debe elegirse, preestablecidas en normas o precedentes, a menudo plantean el problema previo de si son aplicables a la situación concreta ante la que nos hallamos. Si lo son, simplemente las aplicamos y ya no necesitamos discutir más cuál será la mejor alternativa. No hay problema ético. Pero si no lo son, o si no existen normas ni precedentes a los que referirse, entonces sí tenemos problema ético y debemos continuar al siguiente paso.

2. Formular alternativas

Una vez que tenemos claro que hay problema ético y en qué consiste, debemos formular una lista de alternativas, candidatos a constituir la solución al problema podríamos decir. Esto es menos simple de lo que parece a primera vista.

- Las alternativas deben ser excluyentes entre sí. Si elegimos una no podemos elegir otra; por eso hay que decidir, porque no se puede tener todo.

Si, por el contrario, alguna combinación viable de elementos de, digamos, tres posibilidades que se nos ocurrieron a primera vista, nos parece tanto o más deseable que las posibilidades de partida mismas, esa combinación constituirá una nueva alternativa. No hemos reducido las tres a una, sino que ahora tenemos cuatro para evaluar.

Ello significa que la imaginación moral puede ser ayudada por la misma formulación de alternativas. Comenzamos por las más obvias, después buscamos algunas más exóticas o menos convencionales (el famoso 'pensamiento lateral'), combinamos elementos de unas y otras... hasta identificar varias que sean buenas 'candidatas' a la mejor respuesta a la situación problemática.

- La caracterización del problema concreto (cómo lo entendemos, en qué marco lo ponemos) enfoca nuestra mente hacia alternativas de solución en direcciones distintas. No es lo mismo ver el problema de un ciudadano con un servicio público (digamos alguien que se queja de las largas listas de espera para operarse en la sanidad pública) como comunicacional, como propio del servicio público, o como del ciudadano mismo, que es un quejica. Una manera común de buscar más alternativas consiste precisamente en ver el problema desde varios marcos distintos.

Incluso dentro de un cierto marco, puede haber perspectivas tan dominantes que dificulten identificar alternativas posibles. La rueda existe desde el Neolítico; las maletas modernas desde el s.XIX; pero las maletas con ruedas solo se generalizaron a finales del siglo XX. La capacidad de probar mentalmente combinaciones nuevas de elementos centrales en otras alternativas y de cambiar el marco de un problema intentando abordarlo mejor desde otra perspectiva, tropieza con las rutinas, con las convenciones e incluso con el ejercicio del poder en la organización.

Una alternativa bastante obvia suele ser inhibirse ante el problema y no hacer nada, o bien tomar reglas, precedentes, etc., para evitar elaborar nuevas alternativas. Si en la organización predomina el miedo a ser sancionado formal o informalmente, esas posiciones 'conservadoras' serán frecuentes ("a mí no me corresponde"; "siempre se ha hecho así"; "yo solo estoy aplicando el protocolo"; "es lo único que permite el ordenador"). La estructura y el funcionamiento organizacionales pueden ser por tanto muy relevantes respecto a la imaginación moral.

Ello no implica, por supuesto, que 'no hacer nada' no sea una alternativa potencialmente válida en muchos problemas. Solo que si lo es, será por razones distintas al puro miedo de pillarse los dedos haciendo alguna otra cosa.

- Una alternativa de decisión ante una situación concreta puede consistir en una acción o en varias, simultáneas u organizadas de una cierta manera en el tiempo (constituyendo así un plan, aunque sea un mini-plan).

En la medida en que un horizonte temporal se abre, la alternativa incluye no solo nuestra acción sino las posibles reacciones de otros y los cambios de entorno que entre ambos produzcamos. Se vuelve entonces una estrategia.

- Las alternativas deben ser posibles, esto es, cada una debe ser elegible como respuesta al problema concreto. Lo imposible no es objeto de discernimiento.

Esto constituye sin embargo un problema teórico importante: ¿qué significa en concreto 'ser posible'? En principio, parece que todo aquello que esté en nuestro poder: un médico desearía seguramente curar cualquier enfermedad grave, pero hay algunas respecto a las cuales ello no es una opción: son incurables en nuestro actual estado de la tecnología médica. Muchas personas y organizaciones pueden desear acabar con la pobreza en el mundo, pero no tienen el poder político para ello, porque en nuestro actual estado de desarrollo institucional ese poder no existe. Y así.

La cosa resulta sin embargo más compleja, porque la dinámica social es frecuentemente competitiva (necesariamente competitiva además). ¿Es 'posible' una alternativa que probablemente nos saque de alguna competencia importante en que participemos, por ejemplo que nos haga perder el empleo? ¿Y una alternativa que nos suponga una desventaja competitiva seria, por ejemplo que ponga en riesgo el ser reelegido? El nivel de impacto competitivo negativo esperado puede llevarnos a excluir de entrada algunas alternativas. De hecho, la virtud moral del valor puede entenderse como la capacidad de tomar riesgos proporcionados a lo que esté en juego en el problema concreto, también riesgos competitivos. Y la imaginación moral buscará alternativas cuyo precio competitivo, si ha de ser negativo, resulte lo menor posible.

- Finalmente, el número de alternativas en una situación medianamente complicada puede ser muy grande, sobre todo si cabe combinar varios elementos de diversas formas y en diversos tiempos. Pero en cualquier discernimiento tendemos a operar sobre una *short-list* de alternativas, que incluye solo algunas, lo que la mente puede abarcar; quizás media docena o poco más.

En esa *short-list* suelen ir implícitos una serie de criterios de exclusión de otras alternativas. Hemos indicado varios en los puntos precedentes: posibilidad, visibilidad, aceptabilidad, competitividad. Otros pueden desempeñar también un rol heurístico en la formación de nuestra *short-list*, descartando alternativas incluso antes de evaluarlas en detalle. Por ejemplo, podemos considerar solo

alternativas legales y/o solo aquellas de las que no temamos problemas de opinión pública, etc. A veces principios propiamente morales sirven de criterios heurísticos en la pre-selección de alternativas: determinadas cosas no las hacemos por principio (un ejemplo extremo: atacar físicamente a los competidores suele excluirse de entrada en la política--salvo los terroristas y semejantes--; menos dramáticamente, algunos políticos nunca insultan a sus adversarios por principio).

Esta reducción del 'espacio de elección' es por una parte necesaria--solo podemos investigar seriamente un cierto número de alternativas--y por otra ambigua. Puede constituir otro nombre para la ceguera moral: quizás estamos excluyendo alternativas porque quedan en un ángulo muerto de nuestra visual. La conciencia y tras ella la elección de heurísticas de pre-selección de alternativas, constituye pues un problema en sí mismo, tanto cognitivo como ético.

Al fin, terminamos el paso de formulación de alternativas con una *short-list* de los mejores candidatos a primera vista para constituir la solución a nuestro problema ético.

3. Evaluar racionalmente las alternativas de la *short-list*

A eso se dedica el resto de esta lección y las dos siguientes, de forma que no entraremos en detalle ahora. Baste recordar que la evaluación debe realizarse por principios y por consecuencias. Como refleja la Fig. 1, ambas evaluaciones deben intentarse siempre. En algunos casos encontraremos que alguna de ella no arroja mucha luz sobre cuál sea la mejor alternativa (por ejemplo, las consecuencias esperables resultan demasiado inciertas para todas las alternativas), pero no debe excluirse ninguno de los análisis de entrada.

Dando razones sobre consecuencias

Si el objetivo de la Ética es hacer mejor al mundo, las decisiones sobre posibles alternativas ante un problema serán tan buenas como sus consecuencias esperadas (si estamos evaluándolas antes de la decisión) o sus consecuencias efectivas (si estamos evaluándolas una vez implementadas). Esto es lo que sostiene una amplia familia de teorías éticas que suelen llamarse 'consecuencialismos'.

De partida, nótese que los consecuencialismos no nos dicen nada sobre qué sea fundamentalmente bueno o qué sea fundamentalmente malo. Se trata de sopesar las consecuencias de una determinada alternativa en tanto estas sean buenas o malas; esto es, hacer una suerte de cálculo de las consecuencias para cada una de las alternativas, y elegir la que dé un resultado más positivo. Pero que un determinado tipo de consecuencias se considere bueno o malo en ese cálculo, y con qué peso, depende de concepciones sobre el bien y el mal previas al consecuencialismo en cuestión. Este vendría a ser entonces como una operación matemática, capaz de dar resultados concretos solo si se realiza sobre números concretos.

Un ejemplo sobre esto, que sigue otro ejemplo del tema anterior pero con un enfoque distinto: cumplir la ley puede pensarse que tiene la consecuencia positiva de favorecer la coordinación social, y por tanto la producción de bienes en común; pero discriminar en el trabajo por raza, aunque lo mande la ley (como ocurrió en el pasado en algunos lugares), puede pensarse que tiene la consecuencia negativa de situar talento humano en funciones por debajo de la productividad que podría alcanzar, lo que sería una consecuencia negativa. En ambos casos hemos supuesto de entrada que producir lo más posible con ciertos recursos es una consecuencia positiva, lo que suele llamarse máxima eficiencia. Pero hay quienes piensan que no lo es, por ejemplo por razones ecológicas, y que la pretensión de máxima eficiencia precisamente está llevando a nuestro mundo al borde del desastre. Para esta forma de pensar, la sostenibilidad debe pesar más que la eficiencia a la hora de evaluar consecuencias. El cálculo consecuencialista no tendría nada que decir al respecto: sopesará las consecuencias de las diversas alternativas pero no puede pronunciarse sobre el sistema de pesas mismo: lo toma generalmente de las prioridades sociales reales (no de lo que la gente dice, sino de lo que hace).

Vamos a explorar a continuación algunos significados de los consecuencialismos. Importa notar desde el principio, sin embargo, que no corresponden al esquema de decisión moral que presentamos en la Fig. 1. En ese esquema, las consecuencias son importantes a la hora de dar razones a favor o en contra de las diversas alternativas; en los consecuencialismos, las consecuencias lo son todo. Ellas hacen, por sí solas, buenas o malas, permitidas, prohibidas u obligatorias a las alternativas, sin ninguna referencia a principios. Con esto estamos muy en desacuerdo; pero ello no quita que podamos extraer del consecuencialismo elementos

interesantes para el razonamiento con base en consecuencias, que integrar en el esquema más amplio de la Fig. 1.

Consecuencialismos

Los consecuencialismos pueden distinguirse unos de otros según respondan a la pregunta: ¿las consecuencias para quién, deben ser consideradas relevantes? El egoísmo evalúa solo las consecuencias para uno mismo; el familismo toma en cuenta únicamente las consecuencias para el propio círculo de relaciones primarias; el nacionalismo para el propio país; el racismo para las personas de la misma etnia o cultura que uno (lo que quiera que eso signifique); etc.

En Política es frecuente suponer una suerte de 'egoísmo nacional': las que cuentan a la hora de la decisión son las consecuencias para la sociedad nacional. Sin embargo, cada vez que aparece alguna teoría de inspiración neoclásica en Política, se supone que la persona es consistentemente un egoísta a favor propio, no de la nación. Si una ideología política legitima el 'egoísmo nacional', contando como bueno solo lo que va en el interés de la nación por ejemplo, ¿por qué los ciudadanos no van a actuar directamente por egoísmo individual, aunque sea a costa de la nación? ¿por qué van a dar prioridad al interés de otro sobre el suyo propio?

No discutiremos aquí este problema, pero sirve como ejemplo de que los diversos consecuencialismos pueden llevar a conclusiones opuestas dependiendo de para quién se consideren las consecuencias.

Utilitarismo

El consecuencialismo cuyo valor ético cuenta con mayor consenso es el utilitarismo. Se trata de un consecuencialismo universalista: deben considerarse las consecuencias de la acción para todas las personas afectadas por ella, incluido quien toma la decisión. Es también igualitario: cada persona, incluso quien decide, debe contar exactamente lo mismo que cualquier otra, sin privilegios ni jerarquías.

El utilitarismo intenta dar a la evaluación ética un carácter científico. Idealmente, se trata de estimar las consecuencias de la acción que evaluamos sobre todos y cada uno de los afectados por ella, utilizando algún procedimiento común de medida.

Probablemente algunas de esas consecuencias serán positivas y otras negativas. Las agregamos todas con sus signos, para todos los afectados por igual, en un indicador de utilidad. Si el total es positivo, la acción es buena; si es negativo, la acción es mala. Si se trata de comparar varias alternativas, la preferible será aquella que arroje un mejor valor del indicador de utilidad. A este proceso de evaluación ética matematizada se le llama 'cálculo utilitario'.

Hay varias formas de hacer operativa en concreto la idea básica del utilitarismo:

- Cuando las consecuencias pueden ser clasificadas claramente en buenas y malas, y el balance total es indiscutiblemente positivo o negativo, puede prescindirse del cálculo y saltar directamente a la conclusión.
- Utilizando la teoría microeconómica estándar, podemos suponer que si no hay externalidades de importancia y las consecuencias económicas son las únicas relevantes, cualquier alternativa que tienda a aproximar a los mercados al modelo ideal de la competencia perfecta tendrá buenas consecuencias en conjunto (incremento del excedente agregado), mientras que si tiende a alejar a los mercados del modelo ideal de la competencia perfecta, las consecuencias de conjunto serán malas (disminución del excedente agregado).
- La concepción de John Rawls ofrece un criterio alternativo: suponiendo que se guardan los principios básicos de una democracia de iguales derechos para todos los adultos capaces, la alternativa preferible será aquella en que la situación de los que peor están de partida resulte lo mejor posible (principio de la diferencia).
- Finalmente, podemos también usar cualquiera de los métodos matematizados de decisión que acostumbremos, con la variante de que en la función objetivo no incluimos solo los bienes y males que la organización, o nosotros, recibamos en cada alternativa, sino los de todos los afectados, considerados por igual. Es decir, convertimos la toma de decisión en un cálculo utilitario.

El cálculo utilitario es una variante de la teoría matematizada de la decisión racional. Esta última consiste básicamente en tres pasos, dada una situación ante la que debe decidirse:

1. Identificar las alternativas, según discutimos arriba.
2. Cuantificar las consecuencias esperadas de cada alternativa, afectadas por la probabilidad de que cada consecuencia ocurra, si es el caso.
3. Aplicar una función objetivo a esas consecuencias esperadas. La función puede ser cardinal y darnos por tanto un índice de utilidad de cada alternativa (esta tiene tantos puntos, o produce tantos beneficios, o salva tantas vidas); o puede ser ordinal y darnos simplemente un ordenamiento de las alternativas (best, second-best, etc).

La decisión propuesta consistiría entonces en la alternativa con el mejor índice de utilidad, o la que queda primera en nuestro ordenamiento, según usemos una escala cardinal u ordinal. A veces se mezclan las dos, sobre todo en las decisiones colectivas: por ejemplo, cada participante asigna un orden de preferencia suyo a las alternativas, y luego se suman para formar un índice colectivo de preferencia con base en el cual se toma la decisión (suele llamarse a esto una 'regla de voto', quizás porque así se hace en las elecciones: cada uno señala su candidatura preferida, y gana la que más votos obtenga; hay muchas 'reglas de voto' posibles). Esto es problemático teóricamente, pero resulta práctico.

Lo anterior se aplica a toda la teoría de la elección racional. Lo que distingue al utilitarismo se encuentra primero en el punto (2):

2. Cuantificamos las consecuencias para todos los afectados (stakeholders suele ser la palabra empleada en lenguaje empresarial), no solo para quien toma la decisión o para su empresa.

Y en el punto (3):

3. Diseñamos la función objetivo de manera que el índice o la posición de cada alternativa sean independientes de quién recibe esas consecuencias.

Obviamente, ello afecta también al (1), desde el punto de vista heurístico:

1. Solo consideramos las alternativas relevantes en conjunto. Las alternativas que obviamente producirán un resultado agregado para todos los afectados muy negativo, no necesitan ser estudiadas (aunque produzcan un resultado muy positivo para uno solo de los afectados, por ejemplo nuestro partido). Al considerar a todos los afectados, puede ocurrir además que algunas consecuencias sean de suma-cero: alguien pierde y otro gana exactamente lo mismo.

De esta manera hemos introducido tanto el universalismo (importan las consecuencias para todos los afectados) como el igualitarismo (importan por igual) en la teoría de la elección racional.

Con frecuencia, la función objetivo debe evaluar las consecuencias en un indicador cuantitativo comparable entre individuos, de manera que tenga sentido sumarlo a través de ellos. Entonces las consecuencias de la acción que se toman en cuenta son todas exteriores, porque no pueden medirse, compararse ni sumarse los eventos mentales.

Por otra parte es preciso un procedimiento de medida para esas consecuencias.

Evidentemente, ello es más fácil si solo hay una consecuencia relevante. Podría tratarse de ganancias o pérdidas económicas, de puestos de trabajo creados o destruidos, del número de personas contagiadas de una cierta enfermedad, de vidas humanas... Si las consecuencias son varias distintas, será necesario componerlas de alguna manera, dándoles pesos relativos en una función objetivo única.

Hecha la definición de consecuencias y procedimientos, todavía es preciso determinar:

- Quiénes son todos los afectados por la acción bajo estudio, esto es, quiénes sufrirán consecuencias significativas y previsibles (o quiénes las han sufrido, si estamos evaluando en retrospectiva).
- En qué plazo vamos a considerar las consecuencias esperadas de la acción o decisión. Dado que las consecuencias de cualquier acción se extienden hacia el futuro hasta el infinito a través de cadenas de causas y efectos, en algún punto ha de ponerse un límite para totalizar y sacar conclusiones.
- Por la misma razón, es también necesario establecer un límite al número de eslabones en las cadenas causa-efecto que incluiremos en el cálculo. Tratándose de realidades

humanas, las primeras consecuencias de una acción (las que sufren las personas que reciben la acción en primer término) pueden ser estimables más fácilmente que las consecuencias segundas (aquellas que incluyen las reacciones de las personas al impacto primero que recibieron, las cuales vienen afectadas por la incertidumbre que introduce la libertad de cada persona). Es frecuente en el cálculo utilitario considerar solo consecuencias directas.

- Si una acción puede tener una de varias consecuencias diferentes, dependiendo de factores que no están bajo control de quien la decide, será necesario estimar también la probabilidad de que ocurra una u otra de esas consecuencias.

Tenemos entonces todos los elementos precisos para que nuestro cálculo de decisión matematizado sea un cálculo utilitario.

Algunos problemas y limitaciones del utilitarismo

¿Por qué, incluso tomando en cuenta las consecuencias para todos los afectados por igual, la mera estimación de consecuencias no basta para determinar si una acción es buena o mala, como querría el utilitarismo? Hay algunas razones para ello:

- En su intento de convertir la evaluación ética en una ciencia, el utilitarismo recurre a simplificaciones que dejan fuera aspectos relevantes de la decisión moral. Así, al considerar únicamente las consecuencias exteriores de las acciones, preferiblemente las cuantificables, ignora aspectos morales importantes como la intención del agente. Por ejemplo, si la lesión de un peatón por atropello es la consecuencia relevante del hecho de acelerar, el utilitarismo produciría la misma evaluación moral se tratara de un atropello intencional, de un atropello por inadvertencia evitable o inevitable, o de un fallo mecánico del coche.
- Por otra parte, al agregar las consecuencias de una acción o decisión para todos los afectados, el utilitarismo desconoce los aspectos distributivos, que suelen considerarse importantes para juzgar la calidad moral de las acciones. El indicador de utilidad depende únicamente del incremento o decremento total del bienestar, por ejemplo, sin que sea relevante cómo es distribuido. Una minoría podría sufrir daños terribles sin que el utilitarismo detectara ninguna anomalía, siempre que ello se tradujera en un incremento mayor del bienestar agregado para los demás.
- Además, el utilitarismo tiene problemas para reconocer el valor ético de promesas y compromisos (incluidos los contratos), sobre los que se fundamenta la cooperación social. Muy frecuentemente, cooperar es hacer algo por otro (por ejemplo prestarle dinero) a cambio de que él se comprometa a hacer algo por nosotros en el futuro (devolverlo con intereses). Pues bien, supongamos que una persona promete a otra realizar una cierta acción a favor suyo dentro de un año. Cuando llega el momento, ¿debe o no cumplir la promesa y realizar la acción a que se comprometió? La respuesta de un utilitarista sería que debe hacerlo si y solo si ello tiene mejores consecuencias agregadas para todos los afectados, que no hacerlo. En otro caso, no debe realizar la acción incluso

si lo había prometido. Pero si no hubiera promesa, también debería realizar la acción si sus consecuencias fueran mejores que las de no hacerlo. La promesa resulta por tanto una institución irrelevante para un utilitarismo como el que hemos presentado, que suele llamarse 'utilitarismo del acto'.

- El mismo problema se extiende no solo a promesas y compromisos, sino a todo tipo de derechos. Las promesas generan un derecho para el otro a quien le prometimos algo; pero no son la única fuente de derechos. Si atentar contra el derecho a la vida de alguien (supongamos un enfermo muy contagioso), supone un incremento agregado de utilidad para toda la sociedad (porque la enfermedad no se extiende: 'muerto el perro se acabó la rabia'), el balance de consecuencias quizás nos sugeriría que debemos hacerlo. Sin embargo, no es lo mismo que te mate una enfermedad a que lo haga el Estado o un particular. Hay derechos involucrados en la situación que solo podemos comprender si miramos a los principios; únicamente por consecuencias no podemos detectarlos.
- Finalmente, notemos que el utilitarismo conduce a una conclusión muy contraria a nuestra intuición moral básica: exactamente la misma acción en exactamente el mismo contexto puede ser buena (si tiene consecuencias estimadas positivas) o mala (consecuencias estimadas negativas). Eso es tanto como decir que la bondad o maldad de la acción depende solo de nuestro modo de estimar sus consecuencias. Si cambiamos este, la misma acción en la misma situación puede pasar de buena a mala, o de mala a buena. Y, como veremos a continuación, no puede decirse que haya un solo modo claro y seguro de estimar consecuencias.

Estos son problemas de tipo ético, aspectos que escapan al puro cálculo utilitarista. Decidir la calidad moral de una alternativa por sus consecuencias esperadas presenta también dificultades cognitivas:

- Las consecuencias esperadas vienen afectadas por la incertidumbre de todo futuro. A la incertidumbre se le puede asignar una probabilidad y convertirla en riesgo, bajo la condición de que conozcamos un número suficiente de casos pasados como para estimar el futuro. Aun en ese caso, todavía estamos suponiendo que el futuro tendrá la misma estructura profunda del pasado, de manera que la correlación entre las variables se mantenga, lo que puede o no ser el caso.
- Incluso las consecuencias pasadas de una decisión ya tomada son difíciles de determinar. Entre otras cosas, porque las consecuencias de la alternativa finalmente adoptada no son todas pasadas sino que siguen ocurriendo en el presente. Y las consecuencias de las alternativas no adoptadas no las conoceremos nunca, porque no llegaron a pasar.
- Las consecuencias de cada alternativa pueden ocurrir en diversas escalas, de complejidad creciente conforme se despliegan en el tiempo:
 - Consecuencias directas sobre los diversos stakeholders. Como habíamos mencionado, estas son las que más inmediatamente suelen tomarse en cuenta en el cálculo utilitario.

- Consecuencias a través de la principal red en que interviene la acción sobre la que estamos decidiendo (por ejemplo, las redes económicas de suministradores y competidores de bienes y/o servicios parcialmente sustitutivos o complementarios entre sí).

Estas redes pueden dar lugar a dinámicas de considerable complejidad. En principio, cada decisión en ellas afecta todas las relaciones futuras a través de la red (por tanto sus consecuencias), aunque sin determinar del todo ninguna, puesto que intervienen también otras decisiones de otros agentes. Puede ocurrir que la red en que se inserta nuestra acción, atenúe sus efectos con el tiempo y el espacio (como una piedra lanzada a un estanque), pero también que los amplifique (como ocurrió con la quiebra de Lehman Brothers en 2008). Es difícil saberlo de antemano como no se conozca muy bien la red en cuestión (de hecho, en el caso de Lehman, la Reserva Federal americana se negó a rescatarlo; a la vista de los efectos catastróficos, pocos días después sí rescato a la aseguradora AIG).

- Consecuencias que ocurren a través del conjunto de las redes socio-naturales, que están a su vez imbricadas entre sí. Las decisiones económicas pueden tener grandes consecuencias políticas (como han demostrado las diversas crisis de deuda externa en países en desarrollo), ambientales, etc., y viceversa. Estas consecuencias de conjunto son mucho más difíciles de determinar, sobre todo si, como pretende el utilitarismo, debemos considerarlas todas en el cálculo de la bondad de una alternativa. Nuestro conocimiento de cómo interactúan entre sí las diversas redes socio-naturales, cada una de ellas compleja a su vez, es muy fragmentario. Con frecuencia los 'efectos indeseados' o simplemente 'inesperados' de una decisión, resultan más importantes que sus efectos buscados.

Utilitarismo de la regla

El problema del utilitarismo con las promesas viene a ser resuelto por el utilitarismo de la regla, que propone evaluar bajo los mismos criterios del utilitarismo del acto (el que acabamos de presentar) no cada acción sino cada regla general de comportamiento. Si las consecuencias globales de 'cumplir siempre promesas y compromisos' (una regla) son mejores que las de no hacerlo, entonces deben cumplirse siempre promesas y compromisos.

Nótese la diferencia: deben cumplirse las promesas siempre, incluso en el caso concreto de una promesa, que considerada por sí misma, tendría malas consecuencias. Esa promesa, según el utilitarismo del acto, no debería cumplirse; según el de la regla, sí, porque lo que se somete a evaluación utilitarista ya no es cada acto, sino la regla general que los gobierna.

Aportando razones sobre consecuencias

Arriba hemos recontado razones por las que la calidad ética de cada alternativa no puede evaluarse solo por sus consecuencias esperadas. Algunas de esas razones eran cognitivas (dificultades de fondo para saber cuáles serán esas consecuencias, incluso probabilísticamente) y otras morales (aspectos de la vida moral que son relevantes pero no se reducen a consecuencias observables desde afuera).

Sin embargo, ello no significa que la estimación de consecuencias no sea relevante en el discernimiento moral de problemas concretos. Únicamente indica que en la mayor parte de los casos no puede confiársele el discernimiento completo. Incluyendo otros elementos, la estimación de consecuencias constituye un aporte valioso, de hecho imprescindible: ninguna alternativa es realmente buena si se espera que resulte en catástrofe.

En ese sentido atemperado, el utilitarismo nos provee dos pistas útiles para el discernimiento moral: el universalismo y el igualitarismo. Debe atenderse a las consecuencias para todos los afectados, considerados iguales. Y como resulta importante desde el punto de vista moral estimar esas consecuencias, el conocimiento de hecho sobre las redes sociales y ambientales en que se inserta nuestra decisión, sus conexiones y dinámicas, adquiere también una gran relevancia ética. Un ignorante bien intencionado tomará frecuentemente decisiones éticamente malas, precisamente porque no está a la mejor altura posible en la estimación de consecuencias--como dice el refrán, "el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones". Resulta entonces que todo el conocimiento de las asignaturas descriptivas y analíticas de la carrera es relevante para la calidad moral de la toma de decisiones de los profesionales que esa carrera forma. Y, por supuesto, también el conocimiento de profesionales de otras especialidades con los que desarrollamos diálogos de toma de decisiones en la empresa.

Finalmente, hemos dicho que en la mayor parte de los casos no puede decidirse bien solo por estimación de consecuencias, aunque tomemos en cuenta las consecuencias para todos los afectados por igual, y usemos el mejor saber disponible para calcularlas. Pero en algunos casos sí se puede. ¿Cuándo? Cuando los otros aspectos morales involucrados en la decisión son iguales entre las diferentes alternativas, o al menos no tenemos motivo para pensar que sean diferentes. Si voy a comprar unos zapatos, y todas las marcas y todas las tiendas son iguales desde el punto de vista moral, seguramente compraré los más baratos para la calidad y el estilo que quiero. Ello además favorecerá a los más eficientes en el mercado, y mejorará en general la calidad comercial de la sociedad. Pero si sé que una determinada marca utiliza formas de explotación social o ambiental para producir zapatos más baratos, comprarles deja de ser solo un asunto de calidad/precio y se vuelve además un asunto de principios.

De hecho, los argumentos de tipo utilitario fueron pensados en origen (por el creador de la escuela, Jeremy Bentham) para guiar las decisiones públicas sobre asuntos en los que no hay

gran disensión social sobre qué sea bueno o qué sea malo. Esto último Bentham lo resolvió en falso, porque redujo la bondad al placer y la maldad al dolor. Ya en la siguiente generación utilitarista, John Stuart Mill notó que no todos los placeres y todos los dolores son iguales, ni por tanto comparables, resumiéndolo en su célebre frase: "Es mejor ser un humano insatisfecho que un cerdo satisfecho; mejor ser Sócrates insatisfecho que un necio satisfecho". Además, resulta que el placer y el dolor son claramente subjetivos, lo que los hace incomparables entre las personas. Por tanto no pueden sumarse para encontrar qué alternativa proporciona el mejor balance de placeres y dolores para todas las personas afectadas (Bentham esperaba que se inventara un instrumento para medir el placer y el dolor sobre una escala común, como el termómetro hace con la temperatura corporal, pero ello no ocurrió ni parece que vaya a ocurrir: las experiencias subjetivas no admiten escala común).

Pese a que la idea de Bentham sobre escala para medir bienes y males resultó no ser ni teóricamente sostenible ni operacionalmente realizable, el balance utilitario (sobre escalas de bienes y males distintas y menos problemáticas que la de Bentham) sigue siendo muy utilizado en las decisiones sobre políticas públicas.

Referencias

Goodin, R. E. (1995). *Utilitarianism as a public philosophy*. Cambridge ; New York: Cambridge University press.

Mill, J. S., Bentham, J., Austin, J., & Warnock, M. (2003). *Utilitarianism ; and, On liberty : including Mill's Essay on Bentham' and selections from the writings of Jeremy Bentham and John Austin*. Malden, MA: Blackwell Pub.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Texto principal 03

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Introducción: Razonamiento por principios	29
Principios formales.....	30

Universalización	31
Exposición pública	32
Respeto a los demás	32
Derechos morales.....	34
Algunas limitaciones.....	35
Referencias.....	36

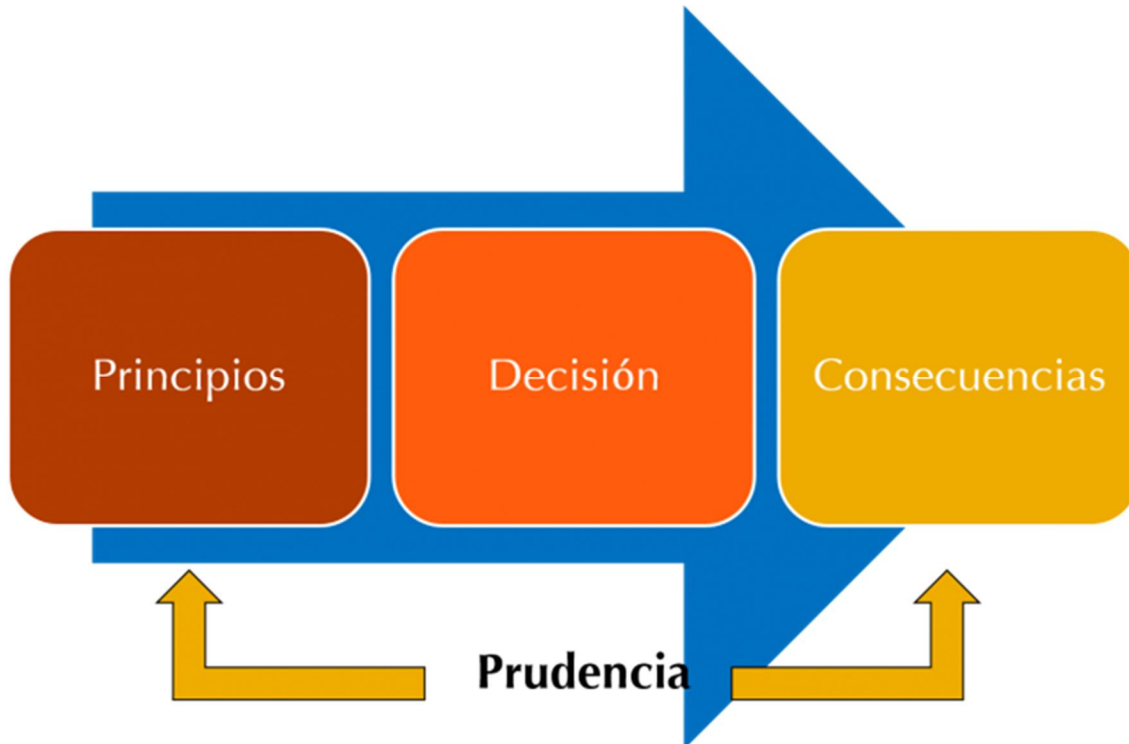


Figura 2

Introducción: Razonamiento por principios

Como vimos en el tema anterior, el segundo elemento que debe considerarse en un balance prudencial consiste en los principios que cada alternativa realiza. En el lenguaje común, con frecuencia se entiende 'ética' por esto y solo por esto: una alternativa es buena si realiza buenos principios, de forma que el carácter moral de una decisión está básicamente 'antes' de ella (Fig. 1). Según indicamos en el tema anterior, en el enfoque que usaremos en este curso ello sería un error. La bondad moral de la acción, dijimos, estriba en un balance entre sus principios éticos (que están 'antes' de la acción, o dentro de ella) y sus consecuencias (que ocurren 'después' de la acción). Como los dos elementos son importantes, debemos también aprender a razonar a partir de los principios, aunque no siempre lo sean todo.

Hay dos tipos de razonamiento a partir de principios que son válidos en una argumentación moral. Nos ocuparemos primero del más reciente: podemos llamarla argumentación por 'principios formales', y su origen más ilustre se encuentra en la ética del deber de Kant (s. XVIII d.C.). Después trataremos la argumentación por 'principios materiales', que es la más familiar para nosotros porque consiste en la realización de valores en las acciones. Es una idea que proviene de Platón y Aristóteles (ss. V y IV a.C.).

Principios formales

La palabra 'formal' aquí significa que nuestra afirmación no tiene un contenido específico (no declara buena o mala, prohibida o permitida una acción en concreto) sino que solo propone un criterio para aplicar a contenidos diversos, según sea el caso. Un ejemplo típico de principio formal es la 'regla de oro', por ejemplo en su versión "no hagas a los demás lo que no quieras que te hagan a ti". Hay quien afirma que solo con esa regla, ya pueden resolverse el 80% de los problemas de principio ético en la vida social. Pues bien, la regla de oro no nos dice que tal o cual forma de actuar (por ejemplo, dar la información completa al usuario de un servicio público, decir la verdad con transparencia, cumplir nuestro deber profesional...) esté bien o mal, pero nos da un criterio para averiguarlo. Si no quisiéramos que al acudir como pacientes a un hospital nos den información incompleta sobre nuestra enfermedad o los posibles tratamientos, no debemos hacerlo tampoco nosotros cuando somos sanitarios en ese hospital.

El pensamiento ético por 'principios formales' parte de que la razón que compartimos nos hace personas. La racionalidad nos separa de los objetos y de los animales; sobre ella se fundamenta la dignidad del ser humano. De las cosas y de los animales podemos preguntarnos por su utilidad, pero de las personas nunca es suficiente preguntarnos por su utilidad; además hay que tener en cuenta su dignidad propia, nos sean o no útiles.

Este es un punto crucial en que las teorías del deber se separan del utilitarismo, para el que toda bondad moral acaba siendo cuestión de sus consecuencias esperadas, como vimos. En algo se parecen, sin embargo: como la razón pertenece a todas las personas, por ella somos esencialmente iguales. Para el utilitarismo como para la ética del deber todas las personas son iguales y todos los razonamientos deben ser hechos en universal, de manera que lo que concluyo adecuado para mí debo reconocerlo también como adecuado para todos los demás. Y viceversa: si es incorrecto que los demás hagan algo, también será incorrecto que lo haga yo.

De hecho, ese puede considerarse un criterio histórico de progreso moral, no sujeto a subjetivismos o relativismos: el progreso moral de la Humanidad se refleja en el movimiento de la ética hacia la igualdad universal de las personas. Por eso la esclavitud, el racismo, el tribalismo, el sexismo, el clasismo, etc., son éticamente inferiores a una ética sin esclavitud en que las personas sean iguales 'en dignidad y derechos' con independencia de su raza, tribu, género, clase, etc.

A partir de esta descripción del 'ser humanos', es posible justificar un criterio general de evaluación de alternativas: debemos actuar como personas que somos, esto es, debemos actuar a partir de nuestra común racionalidad, de manera que nuestras decisiones no contradigan lo adecuado a personas racionales e iguales.

Esto puede traducirse en algunos modos prácticos de razonar, que adaptamos de Kant:

Universalización

Nuestra decisión debe ser tal que pueda desearse racionalmente que todo el mundo actuara de la misma manera en una circunstancia análoga. Y, por el contrario, no debemos actuar de manera que no pueda desearse racionalmente que todo el mundo adoptara en una circunstancia análoga. Esto último puede entenderse en dos sentidos:

- Si todo el mundo actuara así, los resultados serían obviamente negativos para la sociedad. Se trata de una evaluación de consecuencias para todos los afectados semejante a la del utilitarismo de la regla (pero no al utilitarismo del acto). Por ejemplo, no debo arrojar basura donde buenamente me parezca sino en los sitios designados para ello, porque si todo el mundo arrojara basura donde le quedara bien, el resultado será socialmente malo: suciedad, olores, plagas, etc.
- Si todo el mundo actuara así, la misma institución social de la cual la conducta en cuestión trata de sacar ventaja indebida, resultaría destruída. La acción resulta por tanto lógicamente contradictoria. Por ejemplo, debo cumplir mis promesas aunque en el momento de hacerlo no me convenga, porque si todo el mundo se permitiera incumplir las promesas cuando no le conviene, la institución misma de la promesa (que ofrece una garantía de que actuaré de cierta manera, me convenga o no) dejaría de tener sentido. Nadie creería las promesas, y estas dejarían de significar algo. Puesto que la mayor parte de los contratos son finalmente promesas, y sobre ellos se fundan tanto la economía como la política, estas se derrumbaría si todos se toman la libertad de incumplir contratos. No es difícil entenderlo: basta ver lo que está pasando con la legitimidad política a base de incumplir promesas.

Este criterio se llama 'de universalización' porque estudia qué pasaría si nuestra línea de acción se universalizara, si todo el mundo la siguiera. Puede pensarse, desde el utilitarismo del acto, que en realidad yo no estoy decidiendo cómo va a actuar todo el mundo sino solo decido mi propia acción. Entonces, preguntarse por las consecuencias de que esa acción mía se universalizara resulta poco realista.

La lógica subyacente al principio de universalización es distinta a esta. Se funda en la igualdad racional de todas las personas. Si yo actúo de una cierta manera (por ejemplo, mintiendo cuando me conviene), afirmo implícitamente que ello es adecuado a un sujeto racional. Como las demás personas son sujetos racionales igual que yo, no puedo atribuirme un derecho o libertad que no atribuya a todos los demás al mismo tiempo. Si no es racional permitir que cada uno mienta cuando le conviene (porque dejaríamos de creer en la palabra: la mentira es parásita de la verdad), entonces tampoco es racional que yo lo haga. Siendo igual a los demás en dignidad, no puedo 'darme permiso' para hacer algo que no pueda aceptar racionalmente en los otros.

Exposición pública

Debemos actuar siempre de manera que no nos avergonzara que nuestra acción fuera hecha pública y conocida por todos (porque podríamos justificarla como racional). Este criterio guarda relación con la antigua idea de que las malas acciones tienden a esconderse y mantenerse ocultas, mientras que uno no tiene problema con que se sepa lo que hace de bueno.

Entrando en más matices, no se trata de actuar de manera que obtenga la aprobación de los demás, sino algo muy distinto: incluso si los demás desaprueban nuestra acción, solo nos avergüenza cuando sabemos que es indigna de un sujeto racional. Si podemos defenderla con razones, incluso frente a un auditorio irracionalmente hostil, sentiremos quizás miedo pero no vergüenza.

En nuestros días este criterio kantiano es difícil de entender, porque el baremo por excelencia de la exposición pública exitosa de una acción u opinión es su aceptación por los demás: su popularidad, corrección política, viralidad, etc.; no su racionalidad. Probablemente este sea el resultado de una sociedad muy marcada por las formas contemporáneas de comunicación social y por las redes sociales, especializadas en comunicación emocional de pocos segundos y en emitir/provocar juicios tajantes a partir de ella.

Aunque el criterio de Kant siga siendo lógicamente válido, las posibilidades de malentendido en nuestra cultura son muy grandes. De hecho, la mayoría de los estudiantes, cuando se les pide poner un ejemplo, hablan de juicios emocionales de la sociedad (lo aceptable es lo que no recibirá censura social), no de juicios racionales (lo aceptable es lo que no puede ser censurado *racionalmente*, aunque de hecho vaya contra las emociones de la mayoría). Sin embargo, solo este segundo enfoque ofrece un argumento ético sólido.

Kant da una razón adicional, quizás algo ingenua, que puede servirnos para entender de qué se trata: nadie haría pública una decisión que supusiera una injusticia para otros, porque entonces los que sufren la injusticia protestarían indignados, *con razón*. Si uno puede dar publicidad a una decisión, ello implica que no es injusta. No es un argumento muy fuerte. Poco tiempo después, algunos autores ya notaron en las diversas variantes de las teorías de la alienación, que puede hacerse injusticia a alguien y sin embargo seducirlo de manera que lo acepte como si le estuvieras haciendo bien. No es un tema desconocido para la empresa, en Recursos Humanos y Marketing particularmente; ni en la política, donde conseguir que los votantes aprueben lo que a medio plazo el mismo político que lo propone sabe que no les conviene, constituye una lógica fundamental de los discursos populistas.

Respeto a los demás

Debemos tratar siempre a los demás como fines en sí mismos, nunca *solo* como medios para nuestros fines.

La palabra 'solo' es muy importante aquí: claro que a menudo utilizamos a los demás como medios; en eso consiste básicamente la colaboración social. Somos seres sociales, por lo que nuestros proyectos requieren prácticamente siempre la colaboración de otros, sea a través de su acción personal, sea a través de objetos producto de esa acción. En ese sentido, continuamente empleamos a los demás como medios para nuestros proyectos.

Lo que el criterio kantiano propone es que no debemos usarlos *solo* como medios, sino tomando en cuenta que ellos son fines en sí mismos, tienen sus propios proyectos que, al igual que nosotros y con el mismo derecho, tratan de llevar delante usando su inteligencia y su libertad.

Respetarlos como sujetos racionales de proyectos implica pues considerarlos nuestros iguales, personas con dignidad derivada de su racionalidad, no cosas cuyo único sentido es su utilidad para nosotros. Requiere contar con ellos dentro de relaciones recíprocas en que sus proyectos progresan como lo hacen los nuestros, renunciando a manipularlos o usarlos sin su conocimiento o contra su voluntad.

En la práctica, esto implica:

- Respetar su *intencionalidad*, reconociéndoles el derecho de llevar adelante sus propios proyectos legítimos (algo que nos parece obvio, pero no lo ha sido en todo tiempo, ni siquiera ahora en todos los lugares: sigue existiendo la esclavitud incluso en nuestras ciudades). La relación con nosotros debe servir no solo para avanzar nuestro proyecto, sino también para que avance el suyo.
- Respetar su *inteligencia*, comunicándoles información verdadera y completa, a partir de la cual puedan decidir sobre lo que es en su mejor interés. Por así decirlo, el 'combustible' de la inteligencia es la verdad; solo a partir de información verdadera y completa puede la inteligencia del otro llegar a conclusiones consistentemente correctas sobre lo que conviene o no a su proyecto.
- Respetar su *libertad*, sin emplear coacciones, amenazas, chantajes, manipulaciones... explícitos o implícitos. La voluntariedad con que el otro participa en la relación con nosotros, debe ser genuina.

Así, una diferencia entre una publicidad política de buena calidad ética y otra que no lo sea, tal vez puede situarse en la medida en que esa publicidad enriquezca la inteligencia de la persona con nueva información sin afectar a su libertad. Constituye entonces un bien moral. Si ocurre lo contrario y la publicidad trata de rebasar los circuitos de la inteligencia con apelaciones emocionales que manipulen la voluntad dificultando una elección racional entre alternativas, entonces constituye un mal moral.

Derechos morales

Finalmente, la idea de deber está correlacionada con la de derecho: es nuestro deber respetar los derechos de los demás. Solo si a los derechos de unos corresponden deberes de otros, puede hablarse de derechos efectivos más allá de las meras declaraciones.

En principio, distinguiremos dos tipos de derechos: legales y morales. Los derechos legales derivan de la ley positiva y se hacen valer a través de los mecanismos correspondientes del Estado: la policía, los jueces, etc. Los derechos legales son creados por parlamentos y gobiernos, y pueden cambiar con cada nueva constitución, incluso con cada nueva ley.

Los derechos morales propiamente dichos son anteriores a los derechos legales. Existen incluso si no hubiera ley positiva para protegerlos, porque derivan del ser humano en sociedad. Protegen los elementos esenciales de la persona y la convivencia no solo por la acción de órganos de vigilancia y represión del Estado, sino desde la conciencia y la actuación de cada ciudadano.

Algunos de los derechos morales se adquieren en virtud de las propias acciones. Por ejemplo, en una compraventa, quien hace el pago adquiere un derecho moral al objeto que compró. Quizás este deba entregarse más tarde (se trata de un encargo, por ejemplo) pero quien pagó tiene derecho a recibir, haya o no haya ley que lo declare así. Una lógica parecida es la de la Seguridad Social: la clave de los derechos de los participantes en ella se encuentra en las cotizaciones que hacen o hicieron a ella. Estos se llaman a veces derechos morales *objetivos*.

Hay otros derechos que derivan de la dignidad de la persona, incluso si ella no ha hecho nada para merecerlos o si su contribución a la vida social es negativa. Son los que se llaman derechos morales *subjetivos*, como el derecho a la vida, o a no ser torturado ni sufrir tratamientos crueles o degradantes.

Una acción o una decisión solo es correcta moralmente si respeta los derechos morales de todos los afectados. A ello suele añadirse el respeto por los derechos legales, salvo que haya buenas razones para pensar que estos últimos derivan de una ley injusta, en cuyo caso obligarán quizás por la fuerza coactiva del Estado, pero ciertamente no obligan en conciencia.

Un ejemplo de esto último: en países como Estados Unidos, Sudáfrica o Rhodesia la ley civil exigía hace unas décadas la discriminación de las personas negras respecto a los blancos. Los derechos correspondientes de los blancos por encima de los negros eran derechos legales pero no derechos morales. Al revés, se trataba de derechos legales contra el derecho moral de igualdad de las personas independientemente de su etnia. Podía existir obligación legal de cumplirlos, bajo amenaza policial, pero al mismo tiempo existía la obligación moral de incumplir esas normas y tratar a todas las personas como iguales. Cuando suficientes

personas vencieron el miedo a romper las leyes civiles y afrontar las consecuencias, esas leyes tuvieron que ser cambiadas. En 2016, en los tres países había presidentes negros.

Algunas limitaciones

Según mencionamos arriba, estas formas de argumentación basadas en 'principios formales' no nos dicen qué está bien o mal en concreto (por eso son formales) sino que sirven para poner a prueba la racionalidad de cualquier propuesta, y por tanto su carácter moral. Constituyen una suerte de test que concluye en que una determinada decisión, acción, política, etc., es correcta o incorrecta, por racional o irracional. Nos sirven por tanto principalmente para descartar alternativas racionalmente indefendibles.

Sin embargo, por su carácter binario no resultan tan útiles para distinguir entre lo bueno y lo mejor, una gradación dentro de lo correcto que posee también significación ética. El utilitarismo que vimos en el tema pasado, por el contrario, permite establecer una graduación más detallada entre alternativas, porque sus consecuencias pueden ser un poco mejores o un poco peores.

Por otra parte, el razonamiento basado en principios formales presupone que la recta racionalidad es una sola, común a todas las personas. Quienes analizaran una situación poseyendo la misma información, si razonan bien, sin dejarse llevar por emociones ni enredarse en falacias, deberían llegar a las mismas conclusiones sobre lo correcto y lo incorrecto. Los desacuerdos irreductibles solo podrían deberse a la operación de elementos ajenos a la racionalidad, nunca a la presencia de diversas racionalidades morales legítimas.

Esto ha sido contestado por algunos autores, que consideran a la ética del deber de Kant y sus seguidores demasiado occidental y masculina. La racionalidad moral de grandes culturas de Oriente (semíticas, indias, chinas...) podría proceder de maneras distintas, sin el mismo respeto al principio de no contradicción y con una concepción más holística y menos analítico-lógica de lo correcto. Una concepción en que lo correcto o lo incorrecto es la figura que traza una persona con su vida o una comunidad en su conjunto; no cada una de sus decisiones o acciones, por ejemplo.

Por otra parte, algunas teóricas feministas como Carol Gilligan han propuesto que la ética del deber, en particular el principio de universalización, corresponde bien a la personalidad masculina madura desde el punto de vista moral, pero no a la personalidad femenina, que tendería más bien a una ética del cuidado de las personas a través de vínculos concretos. Hombres y mujeres tendrían formas distintas de ser moralmente maduros, y se plantearía entonces el problema de por qué damos prioridad en la vida social a las condiciones masculinas de racionalidad moral sobre las femeninas (lo mismo no ocurre tanto en comunidades más pequeñas que la gran sociedad, como la familia o los amigos).

Referencias

Gilligan, C. (1993). *In a different voice : psychological theory and women's development*. Harvard University Press.

Kant, I., (2002). *Critique of practical reason*. Hackett Pub Co.

Kant, I., (1996). *The metaphysics of morals*. Cambridge University Press.

Texto principal 04

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Valores y virtudes.....	37
Confiabilidad y legitimidad	38
Virtudes.....	39
Funcionalidad y legitimidad de las organizaciones	39
Las virtudes fundamentales	40
Equilibrio y stakeholders.....	41
Valores y principios.....	42
Interferencia, separación y jerarquización de roles	43
Consejo	45
Identificando los valores en juego.....	46
Referencias.....	47

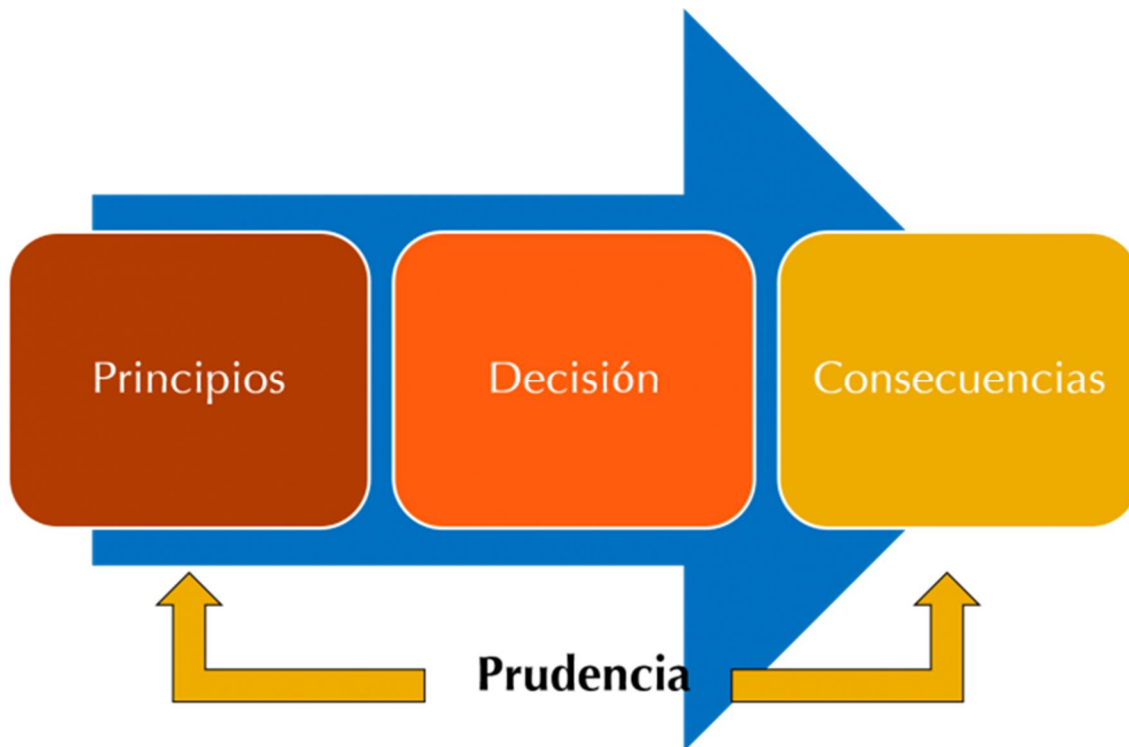


Figura 3

Valores y virtudes

Una tercera forma de argumentar (la segunda basada en principios siguiendo la Fig. 1) se concentra en las cualidades morales necesarias para desempeñar bien las diversas funciones sociales.

Resulta evidente que cada rol social requiere unas cualidades distintas. Es esencial que un vigilante sea valiente ante el peligro de un enfrentamiento físico. La misma cualidad, aunque quizás deseable para todas las personas, no resulta tan necesaria para realizar bien el oficio de jefe de ventas o de encargado de informática de un departamento ministerial.

A esas cualidades morales solemos llamarlas 'valores' cuando las tomamos en abstracto (la honradez, el valor, la justicia...). Son cualidades específicas que no pueden reducirse fácilmente a la mera racionalidad de la argumentación por principios formales. Para marcar la diferencia nos referiremos aquí a los valores como originadores de 'principios materiales' de la decisión ética (en la p. 7 detallamos más la relación entre valores y principios materiales).

En una organización importa que algunos valores compartidos sean comunes en toda ella, y que otros se realicen precisamente en puestos determinados, para que la organización funcione bien. No puede confiarse sin más en que cada cual llegará racionalmente a conclusiones adecuadas, porque hay diversas formas en que su razonamiento puede

torcerse o ser distinto al de otros, dando lugar a decisiones y comportamientos impredecibles. Debe estar claro qué principios materiales de la ética es preciso cultivar en la vida de la organización de que se trate.

Confiabilidad y legitimidad

En sociedades complejas como las modernas, todos dependemos unos de otros en diversas modalidades de colaboración estructurada. Continuamente esperamos que personas a las que no conocemos ni podemos conocer, desempeñen bien oficios y profesiones eventualmente complicadas de manera que podamos confiar en su trabajo incluso si no les hemos visto nunca. Por ejemplo, vestimos ropas fabricadas muy lejos por trabajadores con quienes no nos encontraremos, en la confianza de que los materiales y calidades son los que la etiqueta declara. Si un tejido resulta tóxico para la piel y produce sarpullidos, exigimos responsabilidades a todos aquellos cuya función social era fabricarlo o controlar su calidad. Análogamente, subimos a aviones de cuyo piloto solo sabemos si acaso el nombre, esperando que los mecánicos habrán hecho bien la revisión del aparato, el Estado habrá supervisado a la aerolínea, y los pilotos se habrán abstenido de sustancias estupefacientes y psicotrópicas en las horas previas al despegue. Como el aire que respiramos, la confiabilidad de los demás es un supuesto a menudo inconsciente de nuestra vida, cuya importancia se pone de manifiesto cuando falta.

Esa confiabilidad de cada cual en su rol es la base de la legitimidad que los demás miembros de la sociedad otorgan a cada profesión. Porque el piloto desempeña su función con profesionalidad, puede reclamar obediencia del pasaje y conseguir que se abrochen los cinturones sin necesidad de llamar a la policía. Si apareciera en la cabina de pasajeros dando órdenes borracho, probablemente no obtendría la misma respuesta de los viajeros.

Como sujetos con múltiples roles en sociedad (somos trabajadores, consumidores, padres, ciudadanos, conductores, espectadores, vendedores...), necesitamos que los demás reconozcan nuestras actividades como legítimas y a nosotros como legítimos realizadores de esas actividades. Cuando ello ocurre, contamos más fácilmente con la colaboración de los demás, y evitamos que aparezcan resistencias y oposiciones que entorpecerían o impedirían nuestros proyectos.

Tal legitimidad deriva de realizar una función socialmente beneficiosa, y de hacerlo bien. Ello nos permite estar orgullosos de nuestra contribución a la cooperación social, al tiempo que nos otorga respetabilidad a los ojos de los demás. Quien alcanza la excelencia en las cualidades propias de los roles sociales que desempeña, es reconocido por los demás como un trabajador, empresario, padre, ciudadano, deportista, funcionario, político... ejemplar. Las personas ejemplares en algún rol social nos muestran lo máximo y lo mejor que es posible hacer en ese rol. No hay prueba más convincente de que algo es posible que verlo realizado.

A esas personas ejemplares se pide consejo, privado o público a través de los medios de comunicación, para que nos guíen en el camino de la excelencia que ellos ya han recorrido.

Virtudes

Precisamente los ejemplos anteriores nos muestran que los valores no son algo totalmente externo a la persona. La 'ética de la virtud', como a veces se llama a este enfoque, propone que cada persona debe situarse en una función social para la cual tenga buenas aptitudes, y una vez en ella, debe perseguir la excelencia en las cualidades físicas, intelectuales y morales necesarias para desempeñar óptimamente esa función: las virtudes propias de la función. Con otras palabras, la persona debe apropiarse de ciertos valores, incorporarlos a su carácter, de manera que le sea fácil actuar de acuerdo a ellos. La palabra 'valor' significa entonces cierta cualidad abstracta realizada en un acto o una decisión; y la palabra 'virtud' una cualidad adquirida por la persona, encarnada en ella. Son dos palabras con el mismo contenido pero diferente sujeto.

Las cualidades personales o virtudes consisten en hábitos adquiridos por el ejercicio intencional de un valor. Actuando de manera honesta incluso cuando obtendríamos alguna ventaja de la deshonestidad, se nos hace más fácil, más connatural, actuar honestamente la próxima vez. Al final, actuamos con honestidad incluso en circunstancias adversas, de manera espontánea, consistente y confiable. Nos volvemos más honestos nosotros mismos.

Debe notarse la importancia de actuar de manera intencional, consciente y libre para interiorizar los valores como virtudes personales. No nos mejora por dentro hacer las cosas, incluso bien, por rutina, por miedo o por accidente.

Cuando, por el contrario, nuestra acción realiza valores intencional, consciente y libremente, alcanzamos un grado de apropiación del bien más alto que el mero poseer bienes, o que el estar-bien que llamamos 'bienestar'. Hacemos bueno, o al menos mejor, nuestro ser. Los clásicos pensaban, probablemente con razón, que en ese nivel superior de apropiación personal del bien y no en la mera posesión de bienes o en el solo disfrute del bienestar, se encuentra la clave de la realización humana, por tanto de la felicidad.

El resultado de la generalización de esta ética es una sociedad muy funcional, donde cada persona en su puesto cumple su misión, todos resultan mutuamente confiables y la colaboración es fácil de entablar y sostener. Por tanto cada cual cuenta con el mayor apoyo social para sus proyectos legítimos. En conjunto se alcanza la mayor armonía (estabilidad, justicia) y eficiencia posibles.

Funcionalidad y legitimidad de las organizaciones

Esto no se refiere solo a las personas. También las organizaciones, incluidas las empresas privadas y los departamentos públicos, desempeñan funciones sociales y necesitan ser reconocidas como socialmente legítimas para que su actividad resulte sostenible en el tiempo y el espacio social.

Las empresas suelen expresar en sus declaraciones de misión el servicio que aspiran a prestar a la sociedad, sobre cuya base reclaman legitimidad y apoyo de los diferentes *stakeholders*. A menudo, los enunciados de visión de las empresas explicitan esto para el futuro, cuando dicen “nuestra empresa quiere ser reconocida por...”. Algo parecido ocurre con las organizaciones oficiales, aunque su configuración y sus funciones a veces cambian cuando lo hace el liderazgo político, precisamente en virtud del programa electoralmente favorecido por la población.

Luego, muchas de estas organizaciones públicas y privadas incluyen también una lista de valores que aspiran a realizar en su cultura corporativa. Estas vendrían a ser las virtudes colectivas que la empresa quiere cultivar en sus relaciones tanto internas como externas. Se trata en efecto de virtudes, hábitos de comportamiento organizacional que facilitan a la empresa hacer las cosas bien espontánea y consistentemente, sin gran esfuerzo. Se adquieren por el entrenamiento y la práctica reflexiva, a veces tras dificultosos procesos de cambio organizacional en que deben vencerse las inercias de hábitos no tan buenos adquiridos en el pasado. El resultado es una mejor cultura corporativa, una manera espontánea de hacer las cosas colectivamente bien alineada con la misión, la visión y los valores de la organización.

Uno de los problemas específicos de las organizaciones públicas está relacionado precisamente con esto: en lugares como España donde esas organizaciones están sustentadas en un funcionariado de muy difícil remoción, el cambio organizacional resulta penoso si la mayor parte de los funcionarios se resisten a él y prefieren seguir haciendo las cosas como siempre. Las públicas son organizaciones especialmente propensas a la inercia; más todavía porque si el cambio es promovido en realidad por un nuevo liderazgo político (y no por los cargos superiores de carrera funcional), todos saben que ese liderazgo es susceptible de cambiar pronto, en las próximas elecciones o en las siguientes.

Las virtudes fundamentales

Hemos hablado hasta ahora de las cualidades morales necesarias para desempeñar cada función social específica o cada misión empresarial. Desde antiguo se han reconocido, sin embargo, algunas cualidades que son necesarias en mayor o menor medida para todas las funciones sociales; por así decirlo, son virtudes propias del ser persona.

Una lista clásica incluye las siguientes cuatro, en orden de importancia:

- *Prudencia*: Consiste en un sentido integral de la realidad, tanto en sus aspectos exteriores como en los relativos a la interioridad de las personas, que nos permite encontrar el equilibrio más adecuado de los valores, las relaciones y la gente comprometidos en cada situación, tomando en cuenta tanto principios como consecuencias. Lo contrario de la persona prudente es el insensato que no conoce realmente el terreno que pisa, pero pisa con gran convicción.

- *Justicia*: Consiste en la voluntad consistente de dar a cada uno aquello a lo que tiene derecho, lo que le corresponde según una regla de equidad aplicable a la situación. Esa regla puede venir fundada en los derechos morales de que hablamos en el tema anterior, o en normas legales que a su vez sean justas (esto es, consistentes con los derechos morales de los afectados por ellas).
- *Valentía*: Consiste en la capacidad de asumir riesgos proporcionados a la importancia de los bienes que están en juego (que deben ser procurados o defendidos en la situación). La valentía no estriba en no sentir miedo, el cual es una reacción primaria a menudo inevitable, sino en procesarlo de manera de dar una respuesta adecuada a la situación. El cobarde rehúye sistemáticamente el riesgo incluso cuando habría bienes importantes en juego. El temerario busca el riesgo por sí mismo, incluso si los bienes comprometidos son banales. La valentía constituye un punto medio virtuoso entre esos dos extremos.
- *Autocontrol o moderación*: Consiste en la capacidad de someter a la razón los impulsos primarios (el hambre, el deseo sexual, el afán de lucro o de poder, la ira...), en vez de dejarse arrastrar por ellos irreflexivamente. Esos impulsos primarios nos dirigirían a su objeto sin mayor consideración de otros factores: quieren su objeto ya. Cada uno de ellos 'promueve', por así decirlo, un bien importante para la vida (comida, placer, reproducción, dinero, seguridad...). Pero solo resultan buenos una vez que el correspondiente impulso ha sido colocado por la razón en el marco más amplio de un proyecto humano.

Estas cuatro virtudes no están separadas entre sí. La prudencia es necesaria para las otras tres, porque nada insensato puede ser bueno ni virtuoso. La valentía es precisa para comprometerse con la justicia, y el autocontrol para no sacrificar a otras personas a nuestros impulsos, haciéndoles injusticia, ni ceder al pánico.

Equilibrio y stakeholders

Trátese de una persona o de una organización, ¿cómo sabemos cuáles son las cualidades necesarias para el cumplimiento óptimo de sus roles sociales? Una primera aproximación puede obtenerse de las expectativas sociales respecto al rol en cuestión, incluyendo las declaraciones del mismo sujeto sobre el ideal que aspira a alcanzar y las de las asociaciones profesionales en torno a ese rol (por ejemplo, las asociaciones empresariales o los colegios profesionales nos dicen en sus códigos éticos qué es un buen empresario agrícola o un buen abogado fiscal, la legislación desempeña el mismo rol respecto a los funcionarios).

Estos elementos nos ponen en la pista, pero no nos ahorran el razonamiento. La teoría de los *stakeholders* facilita una base más detallada para el análisis. Cada rol social afecta y es afectado en su desempeño por una serie de personas y grupos sociales a los que llamamos sus *stakeholders*. Cada uno de ellos tiene unos intereses legítimos en juego respecto a la actividad de referencia. El sujeto virtuoso sabe reconocer esos intereses legítimos,

jerarquizarlos (algunos pueden constituir obligaciones estrictas, otros no) y equilibrarlos proporcionadamente en cada decisión, o en cada cadena de decisiones a lo largo del tiempo.

La necesidad de equilibrar los intereses legítimos en juego deriva del hecho de que esos intereses con frecuencia resultan contradictorios entre sí. El consumidor quiere precios bajos, mientras que el trabajador presiona por salarios altos y el proveedor pretende cobrar más por sus suministros. El contribuyente no quiere pagar impuestos pero el ciudadano quiere buena calidad en los servicios públicos que se financian con esos impuestos... Se trata de intereses en conflicto que deben ser equilibrados, si no es posible en cada decisión, sí al menos en el medio plazo, en una estrategia. De lo contrario estaríamos sacrificando sistemáticamente algunos *stakeholders* a favor de otros. La organización pasaría de ser un nodo de relaciones de cooperación a ser un aparato de explotación de unos por otros: por ejemplo, de explotación de los trabajadores o del medio ambiente para ofrecer bajos precios a los consumidores.

Valores y principios

La clave de este modo de argumentar consiste en identificar qué valores son realizados en cada alternativa, y cuáles son contradichos o amenazados por ella. Para ello conviene notar un par de cosas:

- Los valores resultan en acciones a través de principios, lo que hemos llamado 'principios materiales' en este papel. Un valor típicamente se enuncia como un nombre abstracto: 'honestidad'. Un principio se enuncia con un verbo de gran generalidad: 'decir siempre la verdad'.

El mismo valor puede dar lugar a principios diferentes, aunque relacionados. Otro principio distinto que también realiza la honestidad puede ser: 'no decir nunca falsedades a sabiendas (mentiras)'. Claramente no es lo mismo que decir siempre la verdad, porque en el segundo caso también cabe callar (y la prudencia puede llevarnos a hacerlo en algunos casos; mientras es más difícil sostener que la prudencia pueda llevarnos a mentir).

Lo que la acción realiza realmente son principios, que a su vez concretan valores. Por esa razón, con mucha frecuencia los códigos éticos de las empresas comienzan enunciando valores (orientación al cliente, por ejemplo), que a continuación detallan en principios para la toma de decisiones en la empresa ('respetar siempre las garantías', 'atender amablemente todas las quejas', 'proporcionar información completa sobre el producto').

- Los valores y principios están de hecho siempre jerarquizados en nuestra acción. Conviene ser conscientes de nuestra jerarquía de valores.

Con mucha frecuencia, el problema ético no estriba en los valores sino en el orden en que los situamos. Sin duda, el lucro es un valor (es valioso, y se realiza conscientemente

en nuestras decisiones); también la honestidad lo es. Si en una decisión concreta entran en conflicto, tendremos que elegir en qué orden los jerarquizamos: ¿perseguiremos el mayor lucro sacrificando la honestidad? ¿o mantendremos la honestidad aun a costa de menor lucro? No es que la acción que busca la máxima ganancia de manera deshonesto no realice valores; es que los pone en el orden equivocado.

Una interesante discusión versaría sobre cómo sabemos cuál es el orden correcto de los valores. No podemos entrar aquí en el detalle de ello, pero podemos apuntar la dirección de búsqueda: nuestros objetivos forman cadenas de medios y fines. El fin de cada una de nuestras acciones es un medio para otro objetivo nuestro más alto. Lo que hace valioso a algo es su inserción en esas cadenas. En el punto más alto, solo puede encontrarse un objetivo, que ya no es medio para ningún otro, sino que se busca por sí mismo. Esta es la plenitud del ser de uno mismo como persona. Podemos llamarlo 'felicidad', 'salvación'... o de alguna otra manera, pero la idea general es siempre la misma: una plenitud durable, interior a la persona misma.

Entonces, ese objetivo último es el que ordena todos los demás valores, situándolos unos respecto a otros. Colocamos la salud antes que el placer en nuestra escala de valores no porque no nos guste el placer o no nos parezca valioso, sino porque no conduce a la plenitud si es a costa de arruinar la salud. Y así podríamos seguir, notando qué es más valioso y por qué, qué principios deben estar por encima de otros, etc.

Interferencia, separación y jerarquización de roles

Una parte considerable de los problemas éticos en la vida pública se plantean por la interferencia entre los diversos roles sociales que desempeñamos simultánea o sucesivamente. Por ejemplo, una persona trabaja como jefe de personal en una empresa, y al mismo tiempo es el tío de un joven desempleado que se postula para un puesto en la misma empresa. Resulta tentador usar el poder como jefe de personal para ayudar al sobrino a pasar el proceso de selección: un riesgo obvio de conflicto entre los roles en la empresa y la familia.

El problema puede presentarse también entre roles sucesivos. No es infrecuente que funcionarios de los organismos reguladores y fiscalizadores, pasen a trabajar en empresas de los sectores que anterioremente fiscalizaban, llevándose el *know-how* de los inspectores, a veces también los contactos internos, para utilizarlos con el fin de ayudar a sus nuevos empleadores a eludir sanciones. Y viceversa, es posible que antiguos empleados de compañías privadas pasen a los organismos reguladores de la industria sin que esté claro que han roto todos los lazos con sus antiguos empleadores. Es la llamada 'puerta giratoria' entre el sector público y el privado.

En todos estos casos, resulta moralmente necesario separar con claridad los roles y desempeñar cada uno en su esfera como si el otro no existiera. A veces es necesario incluso operar en un rol (por ejemplo, el de inversionista) como si no se conociera la información

que se ha adquirido en otro rol (por ejemplo, el de contable de una empresa cotizada). A nivel corporativo, con frecuencia se exige que la misma empresa establezca una 'muralla china' entre los encargados de dos funciones potencialmente conflictivas (auditoría externa de cuentas y asesoramiento contable a un tercero, por ejemplo). Por razones semejantes, se ven restricciones en la política de RRHH de muchas empresas, que no aceptan que los dos miembros de una pareja sean empleados de la misma compañía a la vez (porque los roles de familia y de empresa podrían interferir).

En general, la confusión de unas esferas con otras tiende a degradar los roles profesionales, empresariales, funcionariales y políticos, a favor de las conexiones personales y familiares. Ello se encuentra en la raíz de muchas formas de corrupción empresarial y administrativa, como veremos en el tema 6 de este curso.

Por otra parte, hay situaciones en que la separación de los roles no es realmente posible, porque las respectivas esferas están incluidas una dentro de otra. Así, mientras puede separarse familia de vida profesional, no cabe separar legítimamente esta última de la ciudadanía en nuestra sociedad. La empresa o el organismo público están contenidos en la sociedad nacional, o si se trata de una gran trasnacional o de un organismo internacional, en el conjunto de la humanidad. Cuando los respectivos intereses chocan, regularmente debe darse prioridad a los de la esfera más alta sobre los de la más baja: la Humanidad está antes que nuestra sociedad particular, nuestra sociedad antes que la empresa, nuestra empresa antes que nuestros intereses personales. Es preciso respetar esa jerarquía en las decisiones morales.

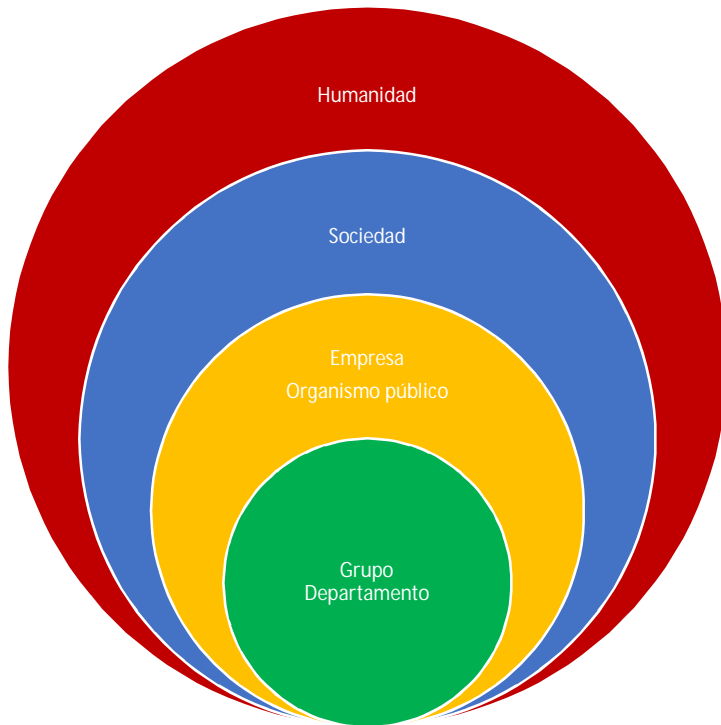


Figura 4

Consejo

El utilitarismo y la ética del deber, que tratamos al hablar de consecuencias y principios formales respectivamente, constituyen simplificaciones de la ética de la virtud, radicalizadas en dos direcciones diferentes. Ambos resultan menos profundos desde el punto de vista de la consideración de la interioridad moral de la persona, pero a cambio son capaces de producir razonamientos más semejantes a la ciencia moderna, con una apariencia de conclusión matemática o lógica. En ambos casos, se parte del supuesto de que cualquier persona racional que operara de la misma manera sobre los mismos datos, llegaría a la misma conclusión, de forma que no hay necesidad de comunicarse con otros para evaluar éticamente una propuesta de acción o política.

La 'ética de la virtud', por el contrario, conserva las complejidades y requiere de la persona buscar un equilibrio adecuado entre ellas. Reconoce tanto la dimensión exterior de los actos (su relación con las funciones sociales, sus consecuencias observables) como la dimensión interior (la modificación del carácter de la persona que realiza el acto, sus intenciones y su libertad). Por ello, más que cálculo, como el utilitarismo, o rigor lógico, como la ética del deber, requiere de una cierta sabiduría para identificar la mejor solución posible.

Esa sabiduría no necesariamente se encuentra en cada persona. Mientras todos podemos ser racionales con solo proponérselo, no todos podemos ser sabios instantáneamente. Es necesaria una larga experiencia de compromiso reflexivo con la virtud, intentando encontrar y realizar consistentemente lo mejor posible en cada situación. Como resultado, la persona aprende a identificar las posibilidades realmente abiertas y a evaluarlas equilibrando adecuadamente todo lo que está en juego.

Si nos falta esa experiencia prolongada y nos vemos en una situación difícil, siempre podemos recurrir al consejo de una persona honesta, de amplia experiencia, que conozca bien el terreno de que se trata y que tenga reputación de haber actuado consistentemente bien en ese terreno. Para indagar cómo se realizan ciertos valores en una situación concreta, con mucha frecuencia buscaremos el consejo de alguien que precisamente haya interiorizado esos valores como virtudes y que haya tenido que lidiar con situaciones igualmente difíciles.

Identificando los valores en juego

En los epígrafes anteriores nos hemos movido de lo organizacional a lo personal y de lo exterior a lo interior de cada uno, para explicar las diversas lógicas en que valores y virtudes funcionan. Es el momento de repasar cómo emplear la argumentación por valores en un diálogo de empresa. He aquí algunos pasos útiles:

- Identificar la posición desde la que se toma la decisión. ¿En qué consiste su misión / función social? ¿Cuáles son los valores correspondientes para llevar adelante bien esa misión? ¿En qué principios básicos se concretan esos valores?
- Más allá de nuestra inmediata posición, ¿hay otros valores o principios que puedan / deban servirnos de referencia? Valores de la empresa, principios éticos de nuestro colegio profesional, derechos humanos...
- ¿Cuáles son las personas, grupos, organizaciones, etc., que afectan a la decisión o pueden ser afectados por ella de manera significativa? Esa es la lista de los *stakeholders*, que para ser realista debe incluir también a uno mismo.
- ¿Qué intereses legítimos sostiene cada uno de esos sujetos respecto a la decisión? (descartamos los intereses ilegítimos).
- ¿Cuáles de esos intereses constituyen obligaciones estrictas para el rol que desempeñamos?
- ¿En qué orden deben ser satisfechos los intereses de los *stakeholders*, dada la función social del puesto, las obligaciones estrictas derivadas y las eventuales consecuencias graves que pudieran seguirse?
- ¿Hay alguna decisión que pueda satisfacer simultáneamente todos los intereses legítimos? Si no la hay, ¿qué decisión equilibra mejor en el plazo considerado todos los

intereses legítimos en juego, ponderados por su jerarquía, incluso si temporalmente unos intereses deben sacrificarse a otros?

- Si no conseguimos 'hacer justicia' en una sola decisión a todos los intereses legítimos involucrados, ¿hay alguna estrategia de medio plazo con que sí podríamos hacerla en varias decisiones a lo largo del tiempo?

Como es fácil notar, esta forma de razonamiento moral por valores tiende a incluir a los demás *stakeholders* y sus intereses legítimos, de manera que su universalidad deriva en buena medida de considerar al problema ético dentro del marco social más grande en que está inserto.

Referencias

Aristóteles. (1985). *Ética nicomáquea. Ética eudemia*: Gredos

Aristóteles (1988). *Política*. Madrid: Gredos.

Texto principal 05

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Racionalidad ética en las organizaciones.....	47
Ética del diálogo	49
Argumentos y conversaciones	50
Coincidencias y divergencias.....	51
Conversaciones	52

Racionalidad ética en las organizaciones

En el contexto de las decisiones colectivas en una organización, preguntarnos por qué será mejor elegir una u otra alternativa implica que vamos a emprender una evaluación racional, destinada a participar como nuestra posición en un diálogo de toma de decisiones respecto al problema. Será solo nuestra posición de partida en ese diálogo: si se trata de un verdadero diálogo deberemos estar abiertos a adoptar mejores razones que otros puedan presentar.

Así pues,

- la calidad moral básica de la conversación de toma de decisiones en una organización, es que sea racional (por tanto, un diálogo genuino);
- nuestra calidad moral personal requiere estar dispuestos a dejarnos convencer por razones en ese diálogo; y
- la calidad moral de la organización (que se muestra en su estructura y su cultura organizacionales) estriba en hasta qué punto y con qué extensión los diálogos morales sean posibles en ella y relevantes para su toma de decisiones.

Todo lo anterior no es un asunto binario (Sí/No) sino de grados, que además puede evolucionar a mejor o a peor en el tiempo, de manera interdependiente entre los tres aspectos. Una mejor calidad moral de las personas integrantes de la organización permite conversaciones que constituyen mejores diálogos, lo cual a su vez puede extenderse como procedimiento en la cultura organizacional... y viceversa: una organización que entorpece las conversaciones de toma de decisión puede seleccionar y/o producir por aprendizaje interno incapaces morales que solo saben dar o cumplir órdenes, pero no discutir soluciones.

Para situarnos en la gradación de las calidades morales de personas, conversaciones y cultura organizacional, conviene tener en mente dos extremos opuestos al del diálogo racional que hemos mencionado. Los tres forman una especie de triángulo, dentro del cual pueden situarse las dinámicas reales de las organizaciones:

- La conversación en torno a problemas no existe. El flujo comunicacional consiste meramente en información (de abajo a arriba en la organización) y órdenes (de arriba a abajo). En el nivel previsto en el organigrama, cada directivo formula por su cuenta el problema concreto, con base en la información que tiene, lo discierne solo, y le da una solución en forma de orden hacia abajo. Con frecuencia considera muy principalmente 'cómo queda él', de manera que una hermenéutica fundamental de la solución-orden que dicta es que sea del agrado de sus superiores, o al menos le permita aparecer bien ante ellos. Por supuesto, esta no es solo una actitud suya, sino también de sus subordinados que le proveen información. Es fácil que esta sea 'reorientada', truncada o incluso falseada, para 'quedar bien con el jefe'.
- La conversación en torno a problemas no consiste en un diálogo racional sino en una negociación con base en los intereses de los participantes. Se trata entonces de un asunto de constitución y alineación de poderes detrás de cada una de las alternativas propuestas; al final se hace lo respaldado por más poder. Diversas formas de alianzas estables o coaliciones momentáneas se generan como consecuencia de intereses coincidentes en torno a un problema. Los aliados o coaligados evitan 'pisarse la manguera' no solo en la conversación en torno a ese problema sino también, dentro de lo posible, en toda la vida organizacional, de manera que al final las soluciones a unos problemas quedan imbricadas por pactos tácitos con las soluciones a otros (tú apoyas mi

posición, que es mi interés, en esto, y yo apoyo la tuya en lo otro). Ello puede dar lugar a un interesante estudio sobre el poder en las organizaciones, pero no contribuye especialmente a la discusión ética que nos ocupa aquí. Rara vez 'porque me conviene' constituye una buena razón en un diálogo moral propiamente dicho, aunque sea clave en un pulso de poderes.

Ética del diálogo

La idea de que lo éticamente adecuado en una situación puede emerger de la comunicación con otros en vez del solo razonamiento individual, no se encuentra tanto en la ética clásica como en una escuela de pensamiento contemporánea, la 'ética dialógica' de Jürgen Habermas y Karl-Otto Apel.

En ella se propone que la decisión correcta emerge a través de un diálogo bajo las siguientes condiciones:

- La decisión se toma en un diálogo (lo que implica no solo que hay diálogo, sino que la decisión no se ha tomado antes o por fuera de él).
- Participan todos los afectados por la decisión.
- Ninguno de ellos ejerce poder sobre otro (aunque posea de hecho cierto poder, no lo utiliza en el diálogo ni amenaza con utilizarlo después).
- Todos defienden la posición que les parece más razonable, utilizando el argumento de universalización que presentamos en el tema 3, esto es, argumentando por qué adoptar una cierta alternativa es finalmente deseable para *todos* los afectados.
- La decisión se toma por consenso racional: todos reconocen que una de las posiciones propuestas puede universalizarse mejor que las demás.
- Todos se comprometen en la ejecución.

Estas son condiciones ideales de comunicación, que rara vez se dan en la práctica. Sin embargo, establecen una dirección hacia la que las organizaciones pueden moverse, con el fin de poner a valer la inteligencia moral de sus miembros y constituirse, ellas mismas, en sujetos morales colectivos. Veamos algunos pasos que las organizaciones reales pueden dar en esa dirección:

1. La dimensión moral debe formar parte de las decisiones de las discusiones de toma de decisión. Si no lo hace, esa dimensión quedará en la oscuridad, y los miembros de la organización entenderán que no es relevante. En la toma de decisiones debe poder hablarse de los aspectos morales, no solo de los aspectos técnicos, económicos, políticos o legales.

2. A esas discusiones deben ser invitados tantos como sea posible de los afectados por la decisión, incluso los *stakeholders* externos a la organización. Si por razones de confidencialidad debe limitarse la presencia de algunos *stakeholders* relevantes, debe facilitarse, o incluso encargarse, que alguno de los presentes defienda sus puntos de vista.
3. Al igual que con las demás dimensiones de cada decisión, las diversas posiciones sobre los aspectos morales deben ser presentadas con argumentos, no meramente sobre la base de intereses, intuiciones, sentimientos o citas de autoridad. Quien ofrece razones para presentar su posición, se compromete implícitamente a aceptar las razones de otros, si son mejores. La conversación se convierte así en un diálogo genuino.
4. El cuarto paso es que los jefes no ejerzan su poder sobre las opiniones de los demás, al menos mientras prosigue el debate; y los pares renuncien a toda forma de presión de unos sobre otros. La libertad para exponer la propia posición con sus razones es esencial para que la conversación fluya. Donde hay temor termina el diálogo.

Estos cuatro pasos son regularmente viables en la mayoría de las organizaciones. A través de ellos puede elevarse considerablemente la calidad de la deliberación moral en el grupo.

Más difícil es conseguir que los participantes en el diálogo argumenten genuinamente por universalización. A menudo lo hacen estratégicamente a partir de sus propios intereses, tratando de formar coaliciones mayoritarias que no necesariamente resultan en el mejor interés universal. Sin embargo, algo hay en el mero hecho de argumentar que fuerza a reconocer también las razones de las minorías. En ese sentido, si se alcanza el punto (3), se ha avanzado mucho aunque los argumentos no sean estrictamente de universalización.

Por último, en organizaciones burocráticas como las empresas o las públicas, existe una cadena de mando bien determinada, de manera que la toma de decisiones no se realiza por consenso sino desde la posición de gobierno correspondiente, o por alguna modalidad de mayoría en el caso de los consejos. Incluso en ese caso, la decisión puede mejorar considerablemente su calidad moral si se han escuchado también las razones de quienes no tienen poder, y se han asumido en lo que tengan de válidas. La decisión de los detentadores de poder puede bien reflejar el discernimiento moral colectivo, en vez de consistir en la mera imposición de sus propios intereses o convicciones.

Argumentos y conversaciones

Como llevamos notando desde el tema 2, una decisión es hecha buena tanto por los principios morales que la respaldan como por sus consecuencias para todos los afectados: se trata de hallar el mejor equilibrio posible entre ambos en la situación concreta, de manera que tanto principios como consecuencias de la decisión sean al menos aceptables. Un

"virtuoso" de un determinado ramo es precisamente quien sabe hacerlo bien porque en su rol encuentra con facilidad esos equilibrios.

Al reconocer como fuentes de evaluación moral tanto consecuencias como principios (formales y materiales a su vez) estamos trazando una figura de evaluación "multiobjetivo", en que no siempre una alternativa será mejor que todas las demás en todos los aspectos.

¿Cómo proceder entonces en la evaluación ética de diversas alternativas entre las que debemos tomar una decisión? De la discusión precedente, se puede concluir que esa pregunta incluye dos aspectos:

- ¿De qué forma evaluar racionalmente cada alternativa?
- ¿Con quién deliberar sobre ello?

Coincidencias y divergencias

Respecto a la primera cuestión, puede ser útil imaginar nuestros tres criterios de evaluación como luces de tres distintos espectros (como el infrarrojo, la luz natural y la ultravioleta) que iluminan diferentes aspectos de la decisión.

Por ello, lo más conveniente será intentar aplicar uno tras otro los tres modos de razonar: por consecuencias estimadas, por principios formales y por valores. A veces alguno de ellos no podrá aplicarse bien, porque en la situación faltará alguno de los supuestos en que se apoya. Entonces lo dejamos a un lado, y procedemos con los otros dos.

En la práctica organizacional, muy a menudo todos los modos de razonar nos darán resultados en la misma dirección: lo que tiene mejores consecuencias es también lo más ajustado al deber racional, y coincide con los equilibrios requeridos por nuestro rol profesional.

Si aparecen divergencias, deben ser sopesadas cuidadosamente. Los deberes son deberes; no pueden ser violados sin razones muy poderosas. El peso de las consecuencias no depende solo de su gravedad, sino de la certidumbre que podamos tener respecto a ellas. Hacer bien el propio rol social requiere a menudo incluir consideraciones derivadas de roles sociales más amplios, como el de ser persona o ser ciudadano.

Si se quisiera tener un punto de partida, una hipótesis de resolución de las divergencias desde la cual trabajar la situación concreta, propondríamos el siguiente orden de prioridad:

- Las conclusiones sobre principios formales, que señalan hacia los deberes (no opcionales) de la persona en cuanto ser humano (por encima de los intereses de la organización y de los suyos propios) deberían tener prioridad. Por ejemplo, los derechos humanos (que son derechos morales universales) deben ser respetados en toda decisión administrativa o política, convenga o no hacerlo.

- Los equilibrios de la ética de los valores (principios materiales), que integran las calidades morales de la persona dentro de sus roles sociales haciendo así posible una colaboración social fluida, deberían ser considerados como los segundos mejores candidatos para guiar nuestra decisión.
- El razonamiento por consecuencias nos ofrecería una guía decisiva solo si no pudiéramos resolver el problema por los dos procedimientos anteriores. Pero puede contribuir a 'desempates' cuando haya alternativas muy cercanas en la evaluación desde otros puntos de vista. Sus debilidades, tales como la ceguera respecto a importantes aspectos de la vida moral o la incertidumbre sobre consecuencias futuras de los actos, lo hacen menos fiable.

Conversaciones

La ética puede entenderse como una conversación social sobre el diseño del mundo que construimos juntos. Cuando se nos plantea un problema ético serio en la organización en la que trabajamos o participamos, hemos visto que hay dos líneas significativas de diálogo que deben ser abiertas:

- Una dirigida a buscar el consejo de personas expertas, conocedoras y honestas, que no tengan intereses personales en juego en la situación, buscando su consejo.
- Otra dirigida a escuchar las posiciones y razones de todos los afectados por la situación, sus *stakeholders*. Como indicamos arriba, esto facilita el situar nuestro problema dentro de un 'complejo de problemas' más amplio, que los demás *stakeholders* traen consigo a la discusión.

Del éxito en plantear bien estos dos diálogos, depende con frecuencia el acierto en la toma de decisiones.

En ambos casos se requieren sin embargo algunos requisitos básicos, que podríamos llamar 'metamorales', esto es, referidos a la honestidad en la búsqueda moral:

- La buena fe respecto a la organización como nodo estable de colaboración social. Si alguna de las partes en realidad no pretende la continuidad de la colaboración social sino meramente destruir la organización o explotarla para quedarse con capital acumulado por otros (por ejemplo, para sacar rédito político fagocitando su buena imagen a costa de deteriorarla), ya no hay diálogo moral posible.
- La búsqueda de una verdad práctica, que nos permita seguir colaborando de manera fructífera para todos. La discusión moral requiere identificar tantos puntos de acuerdo como sean posibles, con el fin de discutir solo los desacuerdos irreductibles a malentendidos. Fingir desacuerdos que en realidad no se tienen, o no son importantes para uno, constituye una manera de negarse a la colaboración práctica.

- El universalismo moral. Los diversos elementos válidos de una decisión moral que hemos discutido, coinciden en que las consecuencias, principios, criterios, etc., aplicables a unos deben serlo también y por igual a todos. Esto es el universalismo, que como mencionamos marca una clara dirección de progreso en la discusión moral a través de todas las culturas. Participar en una discusión moral requiere ese universalismo. Si lo niego, y sostengo que por mi identidad (por ser de un cierto género, región, partido, o lo que sea) se me aplican derechos, principios, unidades de medida moral... distintas que a los que son de otra manera, con ello la discusión racional se hace imposible. Todo se vuelve un asunto de quién tiene más poder para salirse con la suya y situar a los demás un lugar moral y social subordinado.

Texto principal 06

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Normas públicas, universales e iguales	53
¿Qué es la corrupción?	54
Sutilidades de tiempos	56
Los actores y sus posiciones	57
Raíces de la corrupción.....	58
Remuneración y financiación.....	59
¿Quién vigila a los vigilantes?.....	59
La raíz cultural: familismo amoral	60
La raíz ideológica: individualismo.....	62
Las consecuencias administrativas y políticas	63
Referencias.....	63

Normas públicas, universales e iguales

Las normas del Estado (leyes, reglamentos y otros documentos menores, por ejemplo los términos de una licitación) se caracterizan por ser públicos, universales e iguales:

- Sobre el carácter público puede haber algunas excepciones en normas de nivel medio o bajo, usualmente referidas a seguridad y defensa. Aun así, cierta publicidad todavía debe hacerse a través de la Comisión de Secretos Oficiales del Congreso de los Diputados, en España, u órganos semejantes en otros países.
- El carácter universal significa que se aplican a todos aquellos que la misma norma enuncia.
- Y su carácter igual que se aplican estrictamente según los criterios también contenidos en la norma.

Como consecuencia, la aplicación de una norma pública debe realizarse a todos los que cumplan las condiciones marcadas en la norma misma, y a esas personas en los términos que la misma norma prevea.

No es difícil percibir en el trasfondo de estas características algunas raíces filosóficas y hasta teológicas: La idea de igualdad normativa de todos los ciudadanos en la vida pública nace en la Ilustración y se refleja en la Revolución Francesa. Esa igualdad a su vez proviene de la universalidad (teológica) del Cristianismo--todas las personas comparten la dignidad fundamental de hijos de Dios--y antes de la universalidad (filosófica) del estoicismo--todas las personas están sujetas por igual a la Ley Natural--. El culmen del pensamiento estoico a este respecto se alcanzó entre Epícteto y Marco Aurelio, esto es, en el s.II d.C., mientras que el pensamiento cristiano sobre la ley tuvo un punto alto hacia el final de la Edad Media (ss. XIII-XV), aunque ha seguido desarrollándose después. De hecho, las contribuciones estoicas más importantes al respecto quedaron recogidas ya en Santo Tomás de Aquino, de manera que a partir de entonces al menos, no se trata de dos líneas distintas sino de una sola. Con pocas excepciones (Nietzsche posiblemente la más significativa desde el punto de vista filosófico) y muchas variantes, la idea de una ley universal e igual ha acompañado al pensamiento occidental desde entonces.

A ello puede añadirse el pensamiento de dos importantes autores de la Ilustración. Como vimos en el tema 3, Kant (s.XVIII) propuso en una de sus formulaciones del imperativo categórico la universalidad y la publicidad como criterios de moralidad. Por otra parte, Hegel (s.XIX) sostuvo que el Estado, capaz de imponer sus normas universales e iguales, constituye la garantía del progreso de la libertad en las sociedades humanas, regulando los inevitables conflictos entre intereses contrapuestos adentro de las mismas sociedades.

¿Qué es la corrupción?

Si tomamos la clasificación de relaciones sociales elementales de Fiske, presentada en el tema 1, notaremos que la relación con las normas del Estado corresponde precisamente al tipo EM (Equality Matching): frente a la ley todas las personas deben ser iguales.

¿En qué consiste la corrupción? En que no ocurra así, esto es, que los bienes y cargas que una determinada norma pública distribuye de acuerdo a los criterios de universalidad e igualdad contenidos en la misma norma, de hecho sean distribuidos de una manera diferente. Por ejemplo, tomemos la petición de un permiso municipal para una construcción. El procedimiento legal, tal como está contemplado en la norma, incluye, supongamos:

- Que las peticiones de permiso se procesan por orden de llegada, supuesto que no les falte ningún documento y que se han pagado ciertas tasas.
- Que debe haber un pronunciamiento del organismo correspondiente en un cierto periodo tras haber sido registrada la petición. Si no lo hay, se supone que el permiso ha sido concedido (silencio administrativo).
- Que para ser concedido el permiso debe cumplir una serie de requisitos explícitos de orden urbanístico (sobre el uso del terreno, la altura máxima, el impacto medioambiental, la preservación de posibles restos arqueológicos...) y arquitectónico (los mínimos sobre superficies, posición y tamaño de los cerramientos, sistemas anti-incendios...).

Si esas reglas se aplican por igual a todos los peticionarios, el procedimiento sigue un esquema EM y es correcto.

Ahora, podría también haber corrupción si alguna norma no se aplica en ciertos casos, o lo hace de manera diferente a los demás. Por ejemplo:

- Ciertas peticiones 'saltan' el orden y son atendidas antes que otras introducidas primero.
- Se admite a proceso algunas peticiones aunque están incompletas, de manera que los requisitos de documentación no se aplican por igual a todos.
- Se deja pasar innecesariamente el tiempo respecto a algunas peticiones, de manera que sean aprobadas por silencio administrativo, por tanto sin ser sometidas a examen.
- Se aprueban algunas peticiones que no cumplen todos los requisitos urbanísticos y arquitectónicos.

En estos casos es claro que las reglas no están siendo de hecho iguales para todos, aunque la norma pública afirme su igualdad universal.

¿Cómo puede ser eso? La corrupción ocurre cuando lo que debería ser gestionado por el modelo relacional EM lo es por otro. Siguiendo con nuestro ejemplo:

- Un cierto peticionario tiene un amigo o familiar en la oficina municipal de permisos, que le hace el favor de modificar el proceso para él. La relación comunitaria (CS) se impone sobre la igualdad universal de la norma (EM).
- Un cierto peticionario tiene influencia política en el municipio y consigue que un concejal del partido del alcalde llame al jefe de la oficina de permisos, para expresar

la gran importancia que el alcalde concede a que la decisión sobre ese permiso concreto sea positiva y salga rápido. La relación jerárquica (AR) se impone sobre la igualdad de la norma (EM).

- Un cierto peticionario soborna a alguien en el personal de la oficina de permisos, de forma que de hecho compra la decisión. Una relación de mercado (MP) se impone sobre la norma (EM).

Aunque a veces se piensa como 'corrupción' solo casos semejantes al tercero, en que hay un pago explícito, en realidad los tres casos tienen una estructura semejante: en el administrar un bien público (los permisos de construcción en este ejemplo), un funcionario o un político obtienen una ventaja personal indebida:

- Su relación personal (CS) con el peticionario es reforzada, de manera que este ahora 'le debe un favor' en la relación familiar o de amistad, etc., que les une.
- Puesto que el poder administrativo ha sido usado por encima de la norma para favorecer a un peticionario, ese peticionario contribuirá a mantener en el poder (AR) a quien lo detenta ahora. Le conviene que así sea, puesto que tiene una influencia política eficaz cerca de él.
- Si la decisión sobre el permiso de hecho se ha vendido (MP), alguien en el servicio público se ha embolsado ese dinero.

Siempre se trata, por tanto, de que la decisión que debería funcionar según el modelo EM, lo hace en la práctica por otro distinto (CS, AR o MP). No es que ninguno de estos modelos sea en sí mismo ilegítimo, sino que lo son cuando el entendido social es que los permisos se conceden bajo reglas y procedimientos universales e iguales, por tanto según el modelo EM. En el caso de las normas estatales, ese entendido no deja lugar para ningún malentendido, porque la norma misma establece tales reglas y procedimientos, que son de conocimiento público desde su aparición en el correspondiente boletín oficial.

Sutilidades de tiempos

Como en todos los asuntos legales, junto con la sustancia del asunto debe considerarse también el juego de los tiempos. ¿Puede venderse una decisión pública sin que haya ningún pago al momento? Puede evidentemente, si el pago no es en dinero, sino que consiste en un puesto bien remunerado y de poco trabajo más adelante para el funcionario o el político que facilitó especialmente las cosas más allá de la norma. Para intentar evitarlo se establecen periodos de incompatibilidad, de forma que determinados cargos políticos o funcionariales en el servicio público no pueden ir inmediatamente seguidos por puestos en empresas relacionadas.

Por ello también hay una cierta oposición social a las llamadas 'puertas giratorias' entre la industria y el gobierno. Estas consisten en que, para sus cargos de alta gestión, el gobierno

elija personas de la industria relacionada (al fin, ¿quién conoce mejor el sector bancario que alguien que ya fue directivo de un banco privado?), y al terminar su periodo de servicio público (por ejemplo, si el poder cambia de manos) la persona vuelva a la misma industria privada (¿dónde va a ir si no, si de lo que sabe es de bancos?). Este asunto se plantea tanto más cuanto que la competencia, y por tanto los beneficios de las empresas en un determinado sector privado, dependa de decisiones públicas. Este es el caso en tres sectores muy prominentes en cualquier economía moderna: las finanzas (banca, aseguradoras, fondos...), la energía (electricidad, hidrocarburos, renovables...) y las infraestructuras (carreteras, trenes, aeropuertos...).

Otras veces ni siquiera es preciso que el intercambio acabe de ocurrir, sino que meramente queda listo para el futuro. Se va 'sembrando la corrupción' por así decirlo, por si conviene echar mano de ella más adelante. Alguien con poder sitúa a un amigo como asesor o en un puesto de libre designación, o intenta influir una oposición a favor de un familiar o un cliente político, de manera que si llega la ocasión, pueda contar con él para pasar por encima de la norma.

A veces la corrupción puede consistir solamente en un asunto de información y tiempos. Conocer gracias a un 'contacto interno' los términos de una licitación antes de que salga publicada en el boletín oficial, da ventaja competitiva a la empresa así informada. Y, por el contrario, la administración puede 'desconocer' aspectos que conoce (como la existencia de acuerdo de precios entre las empresas de un determinado sector) y actuar como si el juego fuera limpio cuando sabe que no lo es.

Como vemos, se trata de una colección de sutilidades en el manejo de la información y el tiempo, útiles para extender el concepto más inmediato de corrupción como un intercambio rápido. Pero en todos los casos ocurre lo mismo. Las normas del Estado cumplen una misión fundamental: establecer reglas públicas, universales e iguales para las diversas competencias sociales. Cuando esas reglas son informalmente cambiadas a favor de algunos competidores, el terreno de competencia ya no es liso, sino que la corrupción misma se vuelve una fuente de ventajas competitivas.

Los actores y sus posiciones

La posición de ambos lados de la corrupción no es simétrica. Quien se beneficia de ella dentro de la competencia privada, está rompiendo la igualdad de las reglas desde el lugar del ciudadano. El ciudadano debe respetar la ley y cumplirla. Puede incluso discutirse si tiene el derecho a romperla en caso de que competidores suyos lo estén haciendo también (porque la ventaja competitiva ilegítima que sus competidores adquieren con ello, es desventaja para él, de manera que solo estaría renivelando el terreno de juego real. No se trataría de adquirir ventaja con la corrupción, sino de evitar una desventaja).

La situación del servidor público es distinta, porque él no solo debe respetar y cumplir la ley como ciudadano, sino que su oficio incluye hacerla cumplir a todos en los aspectos que tenga encomendados.

A su vez, las posiciones relativas del político y el funcionario respecto a la corrupción son variables según las circunstancias, por acción y también por omisión. El punto clave es dónde se encuentra el poder real respecto a la decisión de que se trate. Es fácil encontrar un número de combinaciones, dependiendo de países y tiempos:

- Funcionarios públicos adoptan algunas decisiones por contactos (CS) o cobrando dinero (MP), mientras los cargos políticos de los que dependen no le prestan mayor atención a ello. Si lo hicieran quizás podrían crearse conflictos laborales en el correspondiente departamento, que lo paralizarían a los efectos de ejecutar las medidas que los políticos tienen en mente. Al fin, el político sabe que está allí temporalmente, mientras el funcionario es más permanente.
- La decisión corrupta viene del político (frecuentemente es de tipo AR o MP), y este ordena a los funcionarios a su cargo ejecutarla. Los funcionarios lo hacen, aunque ven la irregularidad, porque no conviene a su carrera un enfrentamiento directo con el jefe. Aunque no vaya a durar mucho porque depende de los altibajos de la política, mientras esté ahí tiene la posibilidad de complicarle la vida a cualquier funcionario.
- Los dos casos anteriores se dan combinados. El político hace que no ve la pequeña corrupción del funcionario, a cambio de contar con su aquiescencia en caso de que él emprenda una operación mayor, con significado político.

Pueden pensarse otros esquemas. El estudiante puede recapitular algún caso que conozca directamente o por la prensa, y ver en qué medida entra en alguno de los esquemas anteriores, o define uno nuevo.

Este tema sobre la corrupción, sin embargo, lo hemos situado en la parte del curso más relacionada con la ética del funcionario. Ello es por una razón: mientras hacer cumplir la ley en sus términos universales e iguales es misión tanto del funcionario como del político, el funcionario está en mejor posición para ello porque no se encuentra sumergido en la competencia política, de forma que su trabajo y su ingreso no dependen directamente de la aprobación popular expresada en votos. En última instancia, la defensa del carácter universal e igual de la ley descansa fundamentalmente sobre los hombros de los funcionarios, quienes tienen a menudo especial protección legal y sindical para que no sea posible a otros (por ejemplo, a los políticos) tomar represalias contra la negativa de un funcionario a romper la norma pública.

Raíces de la corrupción

La corrupción está considerablemente extendida en las administraciones públicas de todo el mundo, aunque de manera variable. Resulta tentador achacarla a las deficiencias morales de las personas concretas, primero porque ello tiene un elemento de cierto; y segundo porque nos deja a nosotros fuera del problema o meramente como sus víctimas.

Comprender la corrupción, sin embargo, exige pensar en las raíces comunes en que se fundamenta. Hay una variación individual entre la medida en que los distintos funcionarios, políticos, empresarios, ciudadanos, etc., están dispuestos a realizar prácticas corruptas, pero una lucha eficaz contra la corrupción requiere no solo intentar mejorar las personas más susceptibles de corrupción uno a uno, o alternativamente apartarlas de los puestos donde puedan hacer más daño, sino también atacar las raíces colectivas de la corrupción.

Remuneración y financiación

Una raíz práctica de la corrupción es la baja remuneración y malas condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, que en términos absolutos es frecuente en los países del Sur global, y en términos relativos en algunos sectores del funcionariado también en países más ricos. Si un maestro a las orillas del Amazonas cobra poco y de manera muy irregular, fácilmente dará prioridad a negocios laterales para 'completarse'. Quizás alguno de esos negocios consista en desatender a los muchachos para atender más un campo y unos animales que tiene, o quizás consista en vender notas altas a los padres más pudientes para que luego envíen a sus hijos a la secundaria en la ciudad.

Particularmente, la facilidad con que el narcotráfico penetra las estructuras de seguridad pública en todo el mundo está relacionada con los niveles de remuneración de los policías, y lo que las bandas que trafican con drogas pueden pagar.

Por otra parte, un problema semejante, quizás menos agudo y a la vez más trascendente en muchos lugares, ocurre con el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Recurrir al financiamiento de grandes donaciones o préstamos privados para cubrir los gastos del partido y las campañas, supone en la práctica dejar que quienes dan o prestan el dinero a las formaciones políticas 'siembren' una palanca que luego podrán usar para la corrupción de las estructuras de gobierno. El partido o el político pueden acabar dependiendo de la generosidad de sus grandes donantes o de la lenidad de quien les otorga créditos, de manera que estos sujetos tienen un poder real para obtener decisiones de gobierno a su favor.

¿Quién vigila a los vigilantes?

En una antigua comedia romana, Salustio escribió: 'Quis custodiet ipsos custodes?', cuya traducción es el título que hemos puesto arriba. La corrupción se generaliza cuando las instancias encargadas de vigilar a las administraciones (policías y personal judicial) se corrompen ellas mismas. Entonces ya no persiguen la corrupción con la lógica universal e igual de la ley, sino en la medida en que pueden obligar a los corruptos a repartir con ellos. Son muchos los países pobres en que esto ocurre a todo lo ancho del sistema policial y

judicial, volviendo la corrupción especialmente difícil de combatir. Necesitas vigilantes de los vigilantes, que a su vez pueden estar corrompidos ellos mismos, etc.

Una versión más moderada pero constitucionalmente problemática ocurre cuando la carrera judicial depende de decisiones de los partidos políticos a partir de cierto momento (como ocurre en España con el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Supremo y el Constitucional). Entonces se corre el real peligro de que las decisiones de los jueces de estas altas magistraturas no sigan su criterio técnico sino se limiten a justificar técnicamente las decisiones tomadas de antemano por el partido al que deben el cargo. Para evitar eso, en los Estados Unidos los jueces de la Corte Suprema son vitalicios (literalmente vitalicios: no necesitan jubilarse del cargo por mayores que sean si están en condiciones de seguir), lo que intenta asegurar su independencia incluso de los políticos que les nombraron y aprobaron su nombramiento.

La raíz cultural: familismo amoral

La corrupción no es semejante en todas las partes del mundo. En algunos países afecta a personas aisladas dentro de sistemas político-administrativos generalmente sanos y capaces de controlarla, mientras que en otros lugares se encuentra generalizada en todos los niveles de la política y la administración.

Hay un aspecto cultural que puede relacionarse con ello. Las normas públicas son siempre universales e iguales, como mencionamos al principio de este tema. Sin embargo, solo funcionan así si están respaldadas por una cultura moral universalista e igual para la vida pública en el conjunto de la población. Entonces los corruptos son una excepción fácil de perseguir. Pero, ¿qué ocurre si la cultura generalizada no es universal e igual, sino que la gente generalmente se siente legitimada para tratar distinto a distintas personas, también en la vida pública?

Evidentemente, en la vida privada, sostenida sobre relaciones comunitarias (CS) tratamos a cada persona de manera diferente, por quién es, esto es, tomando en cuenta su lugar en la vida, sus circunstancias particulares, su forma de ser... Así es en la familia, entre los amigos, en el vecindario, incluso en la relación con los compañeros cercanos de trabajo.

El problema consiste en que en muchas culturas esta forma de tratar a los demás se extiende también a la vida pública, aunque las leyes proclamen lo contrario (pues en todas partes las leyes suponen un modelo EM). Ello ocurre porque muchas culturas (incluidas grandes secciones de la Europa del sur en que nos encontramos) conciben la vida pública en el fondo a partir de la tribu, una gran familia ampliada. Tienen gran dificultad para interiorizar como buena la ciudadanía. La modernidad con sus consecuencias de universalidad e igualdad de la ley es el producto de la evolución cultural en una concreta región del mundo, que puede situarse aproximadamente en los alrededores de la línea del mapa siguiente, en una zona que incluye Inglaterra y Escocia, Alemania, Austria y Chequia, los Países Bajos, Francia y el norte de Italia, y los países escandinavos.

No por casualidad esas son las regiones más ricas de Europa, porque si el sistema político-administrativo funciona realmente en la práctica según reglas universales e iguales, ello a su vez facilita que el juego sea el mismo para todos los agentes económicos, y el éxito no dependa tanto de los contactos como de la productividad.



Junto con esas zonas, son 'espontáneamente' modernos en sentido cultural también los países formados principalmente a partir de emigrantes de esas regiones, como los Estados Unidos, Canadá, Australia, Israel... Todos los demás hemos debido aprender la modernidad cultural, y en particular la igualdad ante la ley, sin que sea un producto natural de nuestra evolución cultural.

En algunos lugares, como Japón, la cultura previa facilitó el tránsito a la modernidad cultural que en ese caso se hizo a comienzos del siglo XX, pero en otros sitios no ha sido tan así. Por el contrario, los mecanismos político-administrativos modernos han sido colonizados por diversas formas 'tribales' (a veces tribus étnicas, como en muchos países de África; con más frecuencia 'tribus' de contactos y relaciones personales).

Una vez que el esquema político-administrativo cede ante los contactos personales, no solo pasa del modelo EM al modelo CS, sino que todo el esquema queda roto para ser ocupado también por relaciones AR y MP. En ello consiste la corrupción, a la que se puede encontrar por tanto una raíz cultural.

La raíz ideológica: individualismo

Finalmente, notemos que respetar la igualdad ante la ley aun teniendo poder o contactos para ser tratado de manera superior a los demás, supone un respeto moral grande por el colectivo. Esto es, considerar la igualdad ciudadana como un verdadero valor.

En las versiones folk del liberalismo (libertarismo en el argot estadounidense), sin embargo, se cantan las alabanzas de las preferencias y el éxito individual al mismo tiempo que se propone reducir al mínimo posible las instituciones colectivas, que inevitablemente suponen elecciones sobre preferencias que no todos compartirán y limitaciones a cuánto éxito se puede tener en el punto crucial de ponerse por delante de los demás.

Las versiones contemporáneas del liberalismo han tenido bastante predicamento a partir de los años '70, como lo habían tenido también antes de la crisis económica de 1929. Ese predicamento se redujo algo con la crisis de 2008, que como la del año 1929 muestra que la sociedad no funciona bien abriendo tanto campo como sea posible a la iniciativa privada.

Ahora, si se considera el éxito individual como un valor moral central, y al mismo tiempo se ven las instituciones públicas como una suerte de mal necesario que debe reducirse tanto como sea posible ("en este mundo nada puede ser considerado cierto excepto la muerte y los impuestos", escribió Benjamin Franklin en 1789), con ello se legitima en cierta manera que la iniciativa individual salte por encima de las limitaciones normativas.

Ningún liberal serio sostendría esto, por supuesto (por eso hemos hablado arriba de 'versiones folk'). Al revés, cualquier liberalismo sostendría que las normas legales deben ser pocas, pero hacerse cumplir estrictamente y sin excepción. Solo así la competencia privada, de la que el liberalismo espera los mayores bienes para la sociedad, podrá ser eficiente.

Sin embargo, aquí no estamos hablando del pensamiento completo de liberales serios sino de la popularización a la que su discurso público contribuye de la superioridad del interés individual sobre las instituciones colectivas. Al hacerlo, inevitablemente prestan cierta legitimidad moral a la corrupción, aun sin pretenderlo. De hecho, pretendiendo lo contrario, porque la receta liberal contra la corrupción consiste precisamente en disminuir las

instituciones públicas y su poder, de manera que la corrupción no pueda hacer mucho daño social porque en las decisiones públicas no haya realmente mucho en juego.

Pero a la hora de la verdad las instituciones públicas no se reducen sino que, como ocurre con todas las organizaciones, tienden a crecer en todas partes. Solo que en virtud de la popularización del discurso liberal, crecen desprestigiadas en la cultura moral de muchos, de manera que casi cualquier otro valor (el éxito individual, el progreso de los cercanos, los contactos con personajes de autoridad e influencia) rebasa al valor de la igualdad ciudadana en la cultura moral de muchas poblaciones.

Las consecuencias administrativas y políticas

Finalmente, notemos que su uno diseña una máquina para funcionar de una cierta manera (un motor con gasolina, supongamos) pero en la práctica funciona de otra (le echamos diésel al motor), necesariamente marchará mal (pistoneará).

Eso ocurre con el Estado moderno, que es una máquina organizativa diseñada para funcionar a partir de la igualdad ciudadana ante la ley. Si en virtud de la corrupción esa máquina empieza a funcionar por aquí y por allá de maneras distintas a aquella para la que fue diseñada, malfuncionará. Será menos eficiente, producirá menos de lo posible con los recursos que la sociedad emplee en ella.

Y no lo hará de manera igual para todos. Al revés, los más pobres serán perjudicados más que proporcionalmente, porque tienen menos dinero para comprar decisiones públicas, menos contactos para obtener favores políticos o administrativos, menos importancia e influencia para intercambiar su poder por preferencias del gobierno. Y por el contrario, al deteriorarse la máquina del Estado, los más ricos, los mejor conectados y los más influyentes, sacarán ventaja de ello.

Por otra parte, viendo la ley ceder una y otra vez ante el dinero, los contactos y las influencias, inevitablemente el sistema político se desprestigiará. La ley y quienes la representan perderán credibilidad a los ojos de la población y el terreno quedará abierto para populismos de todos colores.

Mantener la sanidad de las instituciones frente a la corrupción resulta pues esencial tanto para maximizar la riqueza social y la estabilidad política como para asegurar un mínimo de igualdad para los pobres, la igualdad ciudadana.

Referencias

Franklin, B., & Bigelow, J. (1904). *The Works of Benjamin Franklin in Twelve Volumes (Federal Edition)*: Knickerbocker Press.

Texto principal 07

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Contexto político-informacional	64
La clave de la ética informacional	66
Cuestiones de ética informacional pública	66
El secreto.....	66
La transparencia	67
La universalidad.....	68
El control	69
La protección de datos	70
Vida privada y vida pública del funcionario	71
La toma de decisiones	72

Contexto político-informacional

El Estado es el aparato organizacional para llevar a cabo la acción colectiva de una sociedad nacional. En el territorio que cubre tiene el monopolio de la violencia legítima, lo que implica que solo puede recurrir a la coacción él mismo y aquellos agentes privados a los que autorice (por ejemplo, las empresas privadas de vigilancia), en los términos legales en que les autorice.

Este es un gran poder, y efectivamente el Estado suele ser la organización política más poderosa del territorio nacional. Cuando no lo es sino que hay otras organizaciones de gran poder político-militar en el mismo territorio, independientes de él, normalmente el país está en grandes problemas.

El ejercicio del poder del Estado se realiza utilizando información. El Estado podría concebirse así como una gran maquinaria informacional, que reúne infinidad de datos sobre su territorio y las personas que se encuentran en él, y también sobre el extranjero (en menor medida y detalle, normalmente con intenciones de defensa, competencia política y competencia económica internacional).

De hecho, ya en la Europa medieval, cuando todavía no existían los Estados en sentido moderno pero sí sus antecedentes en forma de Reinos y otras unidades feudales, se detecta

la recogida sistemática por escrito de información sobre el territorio (por ejemplo, para hacer mapas militares o náuticos) y sobre sus habitantes (los primeros censos, normalmente con objeto de establecer algunos impuestos o las cuotas de recluta militar). A partir del siglo XVIII, cuando ya sí se puede hablar de Estados modernos, la tendencia se acentuó. Un gobierno racional requería actuar sobre información cuantificada, que pudiera someterse a procesamiento matemático de manera de optimizar los resultados perseguidos con cada medida. Hacer un censo es casi el primer paso del intento de constituir una administración moderna. Con esa intención se realizó en España el fallido censo del Conde de Aranda en 1768 y el más exitoso de Floridablanca en 1785.

Aunque las corrientes culturales han ido y venido desde entonces y algunas han sido abiertamente anti-racionalistas (como el romanticismo del siglo XIX o el posmodernismo del siglo XX), lo cierto es que no parecen haber afectado al Estado como maquinaria informacional. En los últimos trescientos años el Estado ha crecido en tamaño en todas partes del mundo, ha aumentado el número de sus competencias sobre las sociedades y el porcentaje de los recursos nacionales que maneja. Ha necesitado también intensificar la recolección y uso de información matematizada sobre sus sociedades para ejercer esas competencias.

Esa tendencia se ha acentuado con la digitalización, que permite algo hasta ahora prácticamente imposible en gran escala: no solo recoger información declarada por los diferentes agentes sociales sino también grandes cantidades de información involuntariamente dada, sea por sensores que el Estado instala (como las cámaras en las calles o los radares en las carreteras) sea por mecanismos cruzados en que unos informan sobre otros (como la información que los bancos deben dar al Estado sobre transacciones de sus clientes, o las conexiones en las declaraciones de renta).

El resultado de esto es que no solo las empresas sino también el Estado dispone cada vez más de lo que se llama Big Data. El Big Data es una corriente de con un gran Volumen de datos que provienen de diferentes fuentes (Variedad) a considerable Velocidad. Los datos son Veraces porque derivan en su mayor parte de la actuación real de las personas, no de lo que ellas dicen sino de lo que hacen. A partir del Big Data puede intentarse una cuantificación del presente sobre la que tomar decisiones para el inmediato futuro, en este caso en cuanto interese al Estado y a los políticos y funcionarios a su servicio.

Hay un número de desafíos técnicos para esa cuantificación, de los cuales los más importantes son quizás los relacionados con la variedad de fuentes, a veces también con su variado grado de veracidad. Sobre la misma persona el Estado puede tener o hacerse con números en dinero sobre depósitos y movimientos bancarios y transacciones con las tarjetas de crédito, detalles del uso y datos provenientes del sistema sanitario, fotos del DNI o del pasaporte, otras fotos de cámaras de las calles y datos de radar del coche, declaraciones de renta de las personas físicas y de beneficios empresariales, todo lo que se haya subido o se haya dicho de la persona o de la organización en redes sociales o internet en general... De

manera que hay datos en formatos diferentes y provistos por fuentes también muy diferentes, sobre las cuales el analista no suele saber a priori cuáles darán información verdadera y cuáles falsa o distorsionada, sobre cada sujeto.

Aquí no vamos a ocuparnos de los aspectos técnicos de esta operación, sino de los éticos en cuanto afectan al Estado.

Por otra parte, la utilidad normal de la información consiste en guiar la toma de decisiones, de manera que dedicaremos a ella el final de esta nota técnica.

La clave de la ética informacional

La clave de la ética de la información pública consiste en determinar cuánta debe ser esta y dónde debe estar.

Hay problemas éticos cada vez que el Estado sabe menos de lo que debería o más de lo que debería para cumplir sus funciones legales. Un ejemplo de saber de menos lo encontramos en la evasión fiscal, el lavado de dinero o el crimen organizado. En todos estos casos el Estado tiene menos información de la que necesitaría para hacer cumplir la ley. Y por el contrario, el Estado (o algunos de sus políticos o funcionarios) pueden tener por canales oficiales más información de los ciudadanos que la precisa y legalmente necesaria. Por ejemplo, grabaciones de conversaciones telefónicas no autorizadas por un juez.

Como ocurre con la cantidad de información disponible para la toma de decisiones de los funcionarios públicos y los políticos, igualmente puede haber problemas éticos derivados de que esa información no esté donde debe, de manera que la información que debería ser reservada se filtre, o la que debería ser pública se oculte.

En los apartados que siguen veremos algunos de los problemas éticos característicos del manejo de información en el sector público. En el trasfondo de todo ello se encuentra la revolución informacional en curso que mencionamos en el apartado anterior. Ella está aumentando enormemente la cantidad de información que el Estado puede recoger y utilizar.

Cuestiones de ética informacional pública

El secreto

Algunas informaciones no deben ser generalmente conocidas para que sean útiles al Estado respecto a sus fines. Por ejemplo, las estrategias diplomáticas deben permanecer en secreto entre el Gobierno y sus embajadores, los sumarios judiciales son secretos mientras las tareas policiales sobre el caso continúan, una gran cantidad de aspectos militares y de seguridad pública, incluso de cyberseguridad como los sistemas de barreras y contraseñas, deben

mantenerse ocultos de posibles adversarios, una pequeña parte del presupuesto nacional se dedica a 'gastos reservados' ...

Muchas de estas informaciones son 'desclasificadas' al cabo de un tiempo, cuando hacerlas públicas no perjudica la acción del Estado, o son presentadas en espacios (como la 'comisión de secretos oficiales' del Congreso) donde se supone que su conocimiento no puede causar daño.

El secreto oficial es necesario, porque una parte de la acción legítima del Estado no podría cumplirse sin él. Pero por otra parte es un asunto escabroso en al menos dos sentidos:

- Detrás de los secretos oficiales pueden esconderse actuaciones ilegales del Estado. Si son ilegales, ello normalmente implica que el Estado se toma atribuciones relacionadas con su poder que la ley no le permite e incluso le prohíbe. Por ejemplo, vigila sin autorización a sus propios ciudadanos, o emprende acciones violentas contra blancos en el extranjero. Hacer pública la información secreta, en esos casos, puede considerarse un acto de resistencia civil, puesto que su recolección y uso por el Estado está viciada de raíz. Puedes mirar en internet los detalles del caso Snowden o de Wikileaks, que constituyen ejemplos recientes de esta resistencia civil.
- Detrás de los secretos oficiales es más fácil ocultar la corrupción tanto política como administrativa. Como se trata de una información oculta, en el fondo no funciona según el 'principio de exposición pública' del que hablamos en el tema 3. En cuanto información, puede utilizarse no por el bien de la comunidad política al que se debe el Estado sino para reforzar el poder de quien ocupa el Gobierno u otras instancias del Estado, aprovechando lo que se sabe de posibles rivales--por lo demás legítimos-- para tomar ventaja competitiva sobre ellos, chantajearlos, etc. Esto sería corrupción política. Igualmente, el acceso a información secreta del Estado puede emplearse para tomar decisiones rentables en negocios particulares, incluyendo vender esa información a terceros. Esto sería una forma de corrupción administrativa.

La transparencia

El secreto constituye una forma legalmente regulada de restricción de la información en poder del Estado. Pero, mucho más ampliamente, ha predominado la opacidad de esa información--particularmente la relacionada con los gastos públicos--respecto a los ciudadanos. Esta es información que no necesita ser secreta pero de hecho es ocultada por políticos o altos funcionarios para tener las manos más libres, sea para usos legítimos o para corrupción.

Una parte significativa de la idea de 'no nos representan' tiene que ver con esta opacidad. Más bien podría enunciarse como 'no sabemos si nos representan' porque aunque los hayamos elegido y operen con nuestro dinero, esconden cómo lo gastan en concreto. El resultado obvio de ello es una deslegitimación creciente de la democracia representativa y

de muchas instancias del aparato del Estado, particularmente las ejecutivas como los gobiernos nacional, autonómicos y municipales.

Para intentar contrarrestar esta tendencia, se han establecido por la Ley 19/2013 obligaciones de información y los llamados 'portales de transparencia' (el del Gobierno español es: <https://transparencia.gob.es/>) donde se supone que se encuentra o se puede pedir información detallada sobre la acción del Estado en cada aspecto no secreto. El sistema dista de funcionar suficientemente bien y de prisa, pero existe y va mejorando.

La transparencia no es un bien absoluto que deba buscarse siempre por sí mismo, puesto que como indicamos, el secreto es necesario respecto a algunas actuaciones legales del Estado para que estas sean eficaces. Sin embargo, sí constituye una condición para que pueda realizarse la evaluación ciudadana tanto de la legalidad como de la eticidad de la acción de políticos y funcionarios. Cuando una información se esconde sin ser necesario hacerlo, eso mismo nos da razones para sospechar.

La universalidad

Las leyes afectan a todos los ciudadanos, y todos ellos tienen derecho a acceder a la información que no sea secreta. Ese 'todos' incluye también a quienes viven en zonas sin cobertura, y a quienes no saben o no quieren utilizar medios electrónicos avanzados como un ordenador o un smartphone.

Ello establece un límite a las posibilidades de implantar una 'administración electrónica'. Seguramente se trate solo de un problema de transición y dentro de unas décadas sea posible relacionarse con el Estado y acceder a su información pública incluso si solo puede hacerse por vías informáticas. Pero de momento no es posible, y cada vez que se establece un mecanismo de administración electrónica (algo tan sencillo como un sistema de citas para la atención sanitaria, o tan complicado como una declaración de renta) es preciso dejar un canal abierto para que lo mismo pueda hacerse presencialmente (o informacionalmente con la ayuda presencial de un funcionario), con una llamada ordinaria por teléfono, o semejantes.

Las diversas formas de 'administración electrónica' en la relación con los ciudadanos constituyen sin duda un avance, que permite optimizar la atención, eliminar la necesidad de introducir manualmente los datos de formularios impresos a los ordenadores del Estado, etc. Sin embargo, esta conveniencia debe ceder a la cuestión de principio de la universalidad de la ley y los servicios del Estado, que deben estar al alcance de todos.

Los mecanismos alternos a la administración electrónica existen siempre, pero el problema se plantea a menudo con eventual su saturación y por tanto su eventual ineficacia. Llamas y llamas pero el teléfono está siempre ocupado. Esto, como vemos, no es solo un asunto de practicidad sino de derechos ciudadanos básicos. Mientras una empresa puede poner sus condiciones para relacionarte con ella (no puede comprarse por Amazon sin un ordenador o

un smartphone), el Estado no debe porque no hay competidor al que puedas irte si no te gusta el servicio. A la obligación ciudadana de tratar con el Estado corresponde la obligación del Estado de que todos los ciudadanos puedan tratar con él.

Esto, por otra parte, está reconocido desde que existen los estados modernos. Hasta hace poco, el problema no se presentaba con la administración electrónica sino con el analfabetismo de parte de la población. Si saber leer y escribir era necesario para relacionarse con el Estado, una porción significativa de la población quedaba fuera. Con la generalización de la educación primaria, ese número ha bajado grandemente en España (aunque todavía puede haber un número de personas extranjeras recién llegadas que son analfabetos en español, a quienes normalmente las ONG ayudan a relacionarse con el Estado). No por casualidad a aprender a manejar un smartphone o un ordenador se le llama 'alfabetización digital'.

El control

La información disponible al Estado está adquiriendo las características del Big Data que mencionamos arriba (las tres V: volumen, velocidad y variedad). Ello permite idear esquemas de control mediante algoritmos tanto de la ciudadanía como de los mismos funcionarios, para ser ejecutados utilizando normas nuevas o antiguas. Ello plantea una serie de problemas.

Primero, hablemos de las ventajas prometidas por esos esquemas de control. Inicialmente puede pensarse que se trata solo de evitar actividades antisociales. Por ejemplo, de siempre la policía planifica sus actividades considerando en qué zonas es más probable que se cometan crímenes. Hay más antidisturbios en una manifestación de un grupo que ha quemado contenedores y coches en el pasado, que en la calle en un día sin manifestación, donde no suele haber ninguno. Esto puede optimizarse utilizando estadísticas de criminalidad por zonas, particularmente cuando la criminalidad misma no es generada por la presencia pública de la policía--con lo cual se convertiría en una especie de 'profecía autocumplida'--. Sin embargo, el Big Data permite ir más allá de las estadísticas genéricas por zonas, horas del día, etc., y focalizar la 'policía preventiva' por personas, incluso si no tienen antecedentes penales (que es como se hacía antes, y como se ha ido consiguiendo que no se haga más, para facilitar la rehabilitación). Puede estimarse la probabilidad de que tú cometas un delito, y distribuir la vigilancia policial de acuerdo a ello. Para hacerlo, basta con asignarte la probabilidad de que alguien como tú cometa un delito; alguien del mismo sexo, edad, ingreso familiar, educación, e incluso universo de relaciones, formas en que te presentas en las redes sociales... algo que es posible con el Big Data. Al final tendríamos una especie de 'policía personalizada', quizás óptima desde el punto de vista de la distribución de los recursos--si no se usa para propósitos menos defendibles--pero que rompería la igualdad de los ciudadanos ante el Estado.

Ese es el primer problema central del uso de la información para el control social. Un segundo problema consiste en qué debe controlarse, o sea, qué es 'antisocial'. Ello depende mucho de la ideología del poder. En general, las posiciones liberales tienden a pensar en términos de mínimos: cada persona debe poder hacer tanto de su vida como sea posible sin interferencia ni conocimiento del Estado, situando el mínimo solo en el ejercicio de las mismas libertades por los demás. Las posiciones socialistas tienden a ampliar el campo de lo antisocial más o mucho más allá, proponiendo una suerte de 'moralidad pública' en que lo antisocial incluye 'comportarse mal' según ciertos estándares aunque hacerlo así no afecte significativamente a los demás.

'Liberales' y 'socialistas' no deben entenderse aquí como derecha e izquierda, porque tanto en la derecha como en la izquierda los hay de ambos tipos. Se trata solo de dónde se coloca la consideración de lo 'antisocial' que debe ser monitoreado, vigilado y eventualmente reprimido. Por poner un ejemplo antiguo, la Ley de Vagos y Maleantes que pretendía la 'prevención del delito' (o sea, castigaba delitos no ocurridos) fue aprobada por las Cortes en el bienio derechista (1933), mantenida por los gobiernos del Frente Popular de 1936 a 1939 y por el franquismo a todo lo largo, hasta que finalmente salió fuera de uso con la democracia y fue abolida en 1995 por el gobierno del PSOE.

El extremo del control social por medios informacionales puede situarse ahora en China, la mayor parte de cuyas zonas urbanas están cubiertas por sistemas de reconocimiento facial y todo internet es vigilado para otorgar o quitar a cada ciudadano puntos en un sistema de 'crédito social'. Evidentemente oponerse al gobierno es una de las actividades 'antisociales' que pueden quitarte puntos.

Pero esto no es solo un asunto de lejanos Orientes. La idea de suprimir el efectivo que está haciendo camino en Europa, puede considerarse un sistema de control social. Si todas las transacciones deben hacerse electrónicamente, el gobierno tendrá acceso a ellas--puesto que puede requerir a las instituciones financieras información sobre los movimientos realizados por cualquier ciudadano por razones fiscales--, y si no puedes pagar más que con tarjeta o transferencia, en una sociedad de mercado prácticamente todo lo que hagas puede ser conocido y evaluado por el gobierno.

La protección de datos

Precisamente por la existencia de riesgos en la recolección y manipulación de información sobre las personas tanto por parte de empresas privadas como de administraciones públicas, Europa ha promulgado normas estrictas a este respecto en forma de un Reglamento General de Protección de Datos (RGPD, 2016). En España esas normas se traspusieron en forma de la Ley Orgánica 3/2018.

Algunos aspectos, como los relacionados con la publicidad electoral, la acción policial y las informaciones reservadas, quedan fuera de esa Ley y se rigen por otras normas menos

estrictas (lo que en el caso electoral, al menos, levanta fuertes dudas, porque implica que agentes privados como los partidos políticos pueden tener acceso al censo).

El objetivo, para cuya efectiva generalización queda un largo camino, consiste en salvaguardar la privacidad de las personas, incluyendo su derecho al honor y la intimidad, y las libertades públicas y ciudadanas relacionados con ella.

Vida privada y vida pública del funcionario

Habíamos mencionado arriba que el problema del control social se plantea también a los funcionarios, no como los 'controladores' sino como los 'controlados'.

Esto no tiene tanto que ver con su régimen laboral, que sigue en general la lógica de las leyes laborales, con la ventaja sobre el sector privado de que suelen estar más sindicalizados y por tanto su capacidad de exigir, por ejemplo, que no se les interfiera desde el trabajo en su tiempo de descanso, vacaciones, reposos, etc., es mayor.

El problema se plantea en dos direcciones: por una parte, la posibilidad de ser grabados por los usuarios (y la grabación subida a internet después) en el ejercicio de su actividad funcional. Se trata de una suerte de 'activismo ciudadano' que amenaza, tal y como es la comunicación desde la aparición de las redes sociales, en tornar la anécdota (cualquiera puede tener un mal día) en categoría (presentando un tratamiento inadecuado al ciudadano como lo habitual).

Por otra parte, está la cuestión de si la actividad del funcionario fuera de su trabajo, pero en asuntos más o menos relacionados con el aparato del Estado del que forma parte, debe ser susceptible de control. El funcionario, en cuanto persona privada, puede tener sus opiniones y posiciones personales en materia política, siempre que no afecten su desempeño en cuanto funcionario, el cual debe seguir la ley.

Esto no era gran problema antes de la aparición de las redes sociales, porque la actividad del funcionario fuera del tiempo de trabajo, aunque fuera política, podía fácilmente pensarse privada. Pero desde que hay redes sociales, la actividad en ellas de funcionarios públicos en su tiempo privado puede no ser exactamente privada, sino entendida por los lectores como expresión de un funcionario público. En algunos países, organismos oficiales están incluyendo en los códigos de conducta de sus funcionarios directrices para la presencia en internet y en las redes sociales también como sujetos privados (por ejemplo, el National Health Service de Reino Unido: <https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2018/04/social-media-policy.pdf>).

Es un punto discutible, porque por un lado supone una interferencia del organismo público sobre la expresión de sus funcionarios fuera del trabajo; pero por otra parte, la comunicación privada en internet y por redes sociales de un funcionario es susceptible de involucrar, a los ojos del lector, a todo su departamento público, aunque la haga fuera de él. La polarización de los mensajes en las redes sociales no ayuda a que se hagan las delicadas

distinciones entre lo que la misma persona dice como funcionario y lo que dice como particular.

La toma de decisiones

Finalmente, observemos en este tema que la 'dataificación' de la vida en general plantea problemas serios a la toma de decisiones de los funcionarios públicos.

Por 'dataificación' vamos a entender aquí un proceso tecnológico de dos caras:

(1) Una se refiere al Big Data. Las administraciones cuentan con más datos que nunca antes sobre la vida social y los ciudadanos. Dado el carácter coactivo del poder del Estado, esa cantidad de datos puede aumentar grandemente en el próximo futuro, si nuevas leyes, nuevos registros, etc., así lo establecen.

(2) La segunda se refiere a los algoritmos que emplean esos datos para recomendar decisiones, o para tomarlas directamente, según esté programado el sistema (la cámara puede fotografiar el coche saltándose un semáforo, y enviar automáticamente la multa, por ejemplo, sin necesidad de que nadie decida sobre ella).

Este segundo es el punto que nos interesa en este apartado. En principio, los algoritmos de recomendación o de toma de decisiones tienen sus ventajas. Por ejemplo:

1. La ley puede codificarse en ellos, de manera que la aplican sin favoritismos ni excepciones.
2. Son muy rápidos, permitiendo actuar exhaustivamente, es decir, sobre todos los casos y no solo sobre algunos de ellos, los que alcanza el funcionario en su limitado tiempo disponible.
3. Actúan basados en la evidencia que proveen los datos, de manera que pueden considerar muchas dimensiones del asunto.
4. Dan seguridad al funcionario, puesto que decidir según la recomendación del algoritmo, a su vez basada en datos y en la ley, no requiere otra justificación delante de los superiores o del público.

Y estos son precisamente sus mismos puntos débiles:

1. La ley puede codificarse en ellos, pero no puede interpretarse ni adaptarse a lo adecuado a las circunstancias, de manera que cumpliendo la letra de la ley pueden incumplir su espíritu.
2. Son muy rápidos, más que un funcionario en su limitado tiempo disponible. Ello hace que incluso si en teoría este debe confirmar la decisión o meramente usarla como guía, en general no dispondrá del tiempo para hacer su propia evaluación. El algoritmo acaba marcando los tiempos.

3. Actúan basados en solo la evidencia que proveen los datos, de forma que aspectos relevantes del asunto que no serían patentes a una persona, no lo son al algoritmo si no está programado para considerar datos sobre ellos.
4. Dan seguridad al funcionario por la vía de 'mecanizarlo', evitándole el discernimiento de las relaciones adecuadas entre la administración y el ciudadano en el caso en cuestión.

Por supuesto, si el algoritmo está bien hecho, ello solo afectará a los casos nuevos, los casos límite, los casos difíciles, y en general la toma de decisiones por el algoritmo (directamente o por una sugerencia al funcionario que este siempre acepta para evitarse problemas) funcionará bien. Pero nunca sabemos del todo si nuestro caso será nuevo, límite o difícil, porque los algoritmos de Inteligencia Artificial que se usan para el apoyo a decisiones son muy opacos y ni siquiera los funcionarios mejor entrenados pueden entenderlos a fondo (por razones técnicas, con algunos de ellos ni siquiera los programadores que los escribieron). Ello tiene como consecuencia que en la mayor parte de las encuestas, los ciudadanos ordinarios afirman preferir que su caso sea tratado por una persona y no por un algoritmo de Inteligencia Artificial.

Ello es también porque con una persona se puede hablar para intentar corregir en el momento decisiones inadecuadas, mientras que el algoritmo funciona de manera lineal: con los datos que tiene decide lo que ha decidido, y no hay diálogo posible con él.

Finalmente, notemos un punto más sutil: los algoritmos optimizan sobre objetivos que ya están predeterminados, utilizando unos datos. Esta optimización aparentemente científica tiene sin embargo un problema: tiende a opacar la política, haciendo aparecer el problema como meramente neutro. Sin embargo, para cuando el algoritmo interviene, se han tomado decisiones políticas discutibles en dos niveles:

- Se ha determinado el objetivo para el cual debe optimizarse. ¿Qué tal si el objetivo debería ser otro? Un algoritmo puede tomar decisiones en el sistema de salud intentando minimizar los costes, pero quizás el problema no es de costes sino de ingresos, y habría que preguntarse más bien por cómo incrementar el financiamiento del sistema de salud.
- Y una vez determinado el objetivo, se ha decidido que los datos relevantes para alcanzarlo, los que el algoritmo considera, son esos y no otros. Sobre esto hay un ejemplo célebre sobre el que han corrido ríos de tinta en Internet: el algoritmo COMPAS que se usa en muchas jurisdicciones americanas, calcula la probabilidad de reincidencia para decidir la libertad provisional de condenados penales. Se ha mostrado académicamente que, manteniendo todos los demás factores iguales, ese algoritmo daba mayor probabilidad de reincidencia a un negro o un latino que a un blanco, de forma que la raza constituye un dato relevante para decidir la libertad provisional de una persona en esas jurisdicciones.

Texto principal 08

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Planteamiento del problema	74
La medida de la productividad.....	78
La situación actual en España	79
Los significados éticos	81
Referencias.....	82

Planteamiento del problema

El usuario del servicio público es regularmente el ciudadano. Él es también quien lo paga a través de sus impuestos, a veces complementados por tasas de uso para un servicio concreto, que de todas formas se sitúan muy lejos tanto de los costes de producir ese servicio como de su valor de mercado si el productor fuera una empresa privada. Por solo poner un ejemplo, el siguiente cuadro muestra el origen de los fondos del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que básicamente abarca autobuses, metro y trenes de cercanías en toda la provincia. Hemos tomado el año 2019 como referencia porque hay informes anuales posteriores pero se trata de años atípicos por los confinamientos debidos a la pandemia, subsidios y descuentos relacionados, etc. 2019 fue el último año 'normal' a este respecto:

ORIGEN DE FONDOS 2019



ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
126.894.000,00



COMUNIDAD DE MADRID
1.067.536.978,55



AYUNTAMIENTO DE MADRID
166.789.370,00



CORPORACIONES LOCALES Y
COMUNIDADES AUTÓNOMAS
31.161.555,02



INGRESOS TARIFARIOS APLICADOS
1.019.845.582,71

TOTAL ORIGEN FONDOS
2.412.227.486,28

Fuente: CRTM 2020: p. 10.

Como se puede ver, incluso en un servicio que se paga, los ingresos provenientes de los usuarios directos (1.019 MM) no igualan a los provenientes de los impuestos por diferentes vías (1.393 MM). En la mayor parte de los servicios que proveen las administraciones públicas la relación es mucho más favorable a los fondos provenientes de impuestos.

Ello establece un problema de rendición de cuentas evidente. La clave del funcionamiento de la empresa privada estándar (la que funciona en un mercado básicamente competitivo, lo que no ocurre con todas) se encuentra en que recibe la mayor parte de sus ingresos de los consumidores de los bienes y servicios que ofrece. La diferencia entre esos ingresos y los costes de producir tales bienes y servicios constituyen los beneficios de la compañía (si son positivos) o sus pérdidas (si son negativos). Y si las pérdidas llegan a suponer más que el capital de la compañía, esta quiebra y sale del mercado. Los beneficios de la empresa privada en un entorno competitivo constituyen por tanto un indicador de su desempeño en el

mercado. Más en detalle, ese desempeño tiene dos componentes: (1) mantener sus costes de producción de bienes y servicios en niveles comparables con los de sus competidores; (2) conseguir clientes dispuestos a pagarle por esos bienes y servicios más que los costes de producirlos, de manera que resulten beneficios y no pérdidas. La productividad, en sentido no técnico, de una empresa privada es fácil de estimar por sus beneficios en relación con su capital, es decir, por su rentabilidad.

Las administraciones públicas no son empresas privadas, evidentemente, ni deben serlo. Si lo fueran, quien no pudiera pagar quedaría fuera de sus servicios, lo que contradiría una de sus funciones principales: redistribuir el ingreso real utilizando los impuestos para promover la integración de la sociedad. Las cifras que vimos en el cuadro anterior son una expresión de esto: personas con pocos recursos para transporte pueden usarlo gracias a que pagan un precio menor que el coste real de producir el servicio. Igualmente, pueblos con pocos habitantes cuentan sin embargo con un autobús que los une a pueblos mayores o a la capital, aunque el autobús nunca vaya ni medio lleno, porque así se favorece la cohesión territorial. Estas dos formas de integración, social y territorial, y otras que pudieran pensarse (de las personas con discapacidades, de quienes llevan cochecitos con bebés...) son financiadas en buena medida con impuestos que pagan en mayor medida quienes tienen más ingresos o quienes hacen más gastos, personas que probablemente usan rara vez el transporte público porque tienen coche propio.

Pero el hecho de no ser empresas privadas plantea dos problemas evidentes de rendición de cuentas a las organizaciones de la administración pública. El primero lo comparten con los monopolios privados. El monopolio en el ámbito de un cierto mercado consiste en la ausencia de competencia en la provisión de un bien o servicio, de manera que todos los clientes que quieren adquirirlo deben acudir a la única empresa que lo provee. Hay variantes como que las empresas sean varias pero acuerden precios para no competir entre sí.

El monopolio es considerado indeseable desde el punto de vista de la eficiencia económica de la sociedad, por lo que las leyes económicas intentan eliminarlos. Ello es porque, faltando el incentivo de que los competidores se lleven a tus clientes, la empresa monopólica no tiene grandes razones para cuidar la calidad de lo que les ofrece.

Sin embargo, también hay monopolios privados constituidos como tales por ley (hace falta un permiso oficial y solo la empresa monopólica lo tiene), junto con otros derivados de la localización (en un pequeño pueblo solo es viable económicamente un bar, de forma que este será necesariamente un monopolio allí) o de la propiedad sobre determinados recursos o tecnologías cruciales (propiedad que también depende del Estado para ser reconocida y protegida).

Pues bien, el Estado constituye un monopolio sobre una cantidad de bienes y servicios en el territorio de su competencia. Para empezar, todos los relativos a identidad, derecho de propiedad, justicia, seguridad y defensa, permisos, representación política, etc., que no

podrían ser privados porque por su misma naturaleza son constitutivos de la ciudadanía. Y luego el Estado tiene un monopolio o cuasi monopolio de facto sobre bienes y servicios que podrían tener competencia privada pero en la práctica tienen poca respecto a la mayoría de la población. Transporte público, infraestructura, educación y salud son quizás los más importantes, aunque pueden pensarse otros (basta revisar las funciones de los municipios). Y constituyendo un monopolio sobre una cantidad tan grande de bienes tan importantes para la población, les falta la competencia como acicate para elevar su productividad.

En realidad, sí están sometidos a una competencia, aunque distinta a la competencia económica entre empresas. Es la competencia electoral: la oposición critica las ineficiencias que detecta en las administraciones públicas con la esperanza de que ello le ayude a llegar al poder en las siguientes elecciones, reemplazando así el liderazgo político de la administración.

Sin embargo, la competencia política es bastante más imperfecta que la de mercado. Primero porque cada voto es uno solo sobre una cantidad de elementos muy grande: cuánto te gusta el candidato, la ideología del partido, rumores, redes sociales y campañas de opinión sobre los aspectos más variados... de los que su eficiencia en el gobierno de la administración es uno solo.

Pero es que además la historia nos ha llevado a la conclusión de que es mejor que el funcionariado sea de carrera y no cambie con cada movimiento del liderazgo político--como ocurría por ejemplo en el 'turno de los partidos' de la Restauración a comienzos del siglo XX, que dejaba con cada cambio un número considerable de 'cesantes'. En la burocracia estatal contemporánea un nuevo liderazgo político puede reorganizar la administración a escala macro (reuniendo o separando departamentos, creando otros nuevos, etc.) pero difícilmente mejorar mucho su eficiencia a escala micro, ya que, como mencionamos, los funcionarios saben que los políticos se irán pronto y ellos permanecerán.

Un segundo punto que complica las cosas es que el monopolio público ni siquiera está, como los privados, respaldado por los ingresos provenientes de los usuarios de sus servicios sino por los impuestos que el Estado cobra coactivamente a todos (se llaman 'impuestos' precisamente porque no son nada voluntarios). Por supuesto hay unos límites a lo que cada departamento público puede gastar, que figuran en su presupuesto, pero si al final resulta deficitario, el departamento no quebrará sino que el déficit deberá resolverlo el Estado. De manera que la presión económica es en principio menor sobre el monopolio público que incluso sobre los monopolios privados. Esta es otra razón para tener menos eficiencia económica, en este caso por el lado del gasto. Al fin, si el monopolio privado se las ingenia para reducir sus gastos, con ello aumenta los beneficios de sus propietarios, mientras nada parecido ocurre en general en el sector público.

La cuestión de la eficiencia del sector público es pues un asunto complicado, faltándole por un lado la competencia de otras empresas, y por otro el riesgo de la quiebra.

La medida de la productividad

Estas dificultades generales de medida de la productividad de las organizaciones del sector público son concretadas en un documento del Banco Mundial (Somani, 2021) en torno a siete puntos, que extraemos textualmente (pp.8-9):

1. No hay transacciones de mercado para la mayoría de los servicios gubernamentales; y donde existen, están fuertemente distorsionados por los subsidios. La falta de transacciones de mercado (competitivas) dificulta la determinación del valor económico de un servicio público, ya que los consumidores no pueden revelar sus valoraciones a través de las cantidades compradas o los precios pagados.
2. Muchos bienes y servicios públicos se proporcionan debido a las imperfecciones del mercado. (...) El uso de medidas de resultados basadas en el mercado, como el número de pacientes, las calificaciones de satisfacción, los ingresos de los proveedores o incluso indicadores de salud medibles, puede conducir a evaluaciones inexactas de la productividad de los proveedores.
3. En varios sectores donde el gobierno es el principal proveedor, los servicios son de naturaleza colectiva y los resultados son amplios o difíciles de medir. Por ejemplo, en defensa, relaciones exteriores y protección ambiental. (...) Esto hace que la producción de las organizaciones del sector público que operan en estos sectores sea difícil de identificar, medir y comparar.
4. La provisión pública está ligada a la economía política más amplia del sector público. Los fundamentos políticos de la prestación de servicios públicos pueden generar fricciones adicionales en los mercados de servicios públicos que aumentan la dificultad de medir la producción del sector público. Por ejemplo, los límites determinados políticamente pueden limitar el acceso de los consumidores a los servicios públicos según la geografía o las características socioeconómicas, limitando la eficacia de las medidas basadas en la demanda de los productos del sector público (por ejemplo, tasas de uso e ingresos del proveedor). (...) Además, los salarios del sector público que están políticamente determinados y desvinculados de las habilidades de los trabajadores y las medidas de desempeño impiden el uso de enfoques basados en el mercado para medir la productividad laboral (por ejemplo, salarios residuales).
5. La calidad de los servicios públicos cambia con el tiempo. No ajustar los cambios en la calidad puede conducir a estimaciones inexactas del valor de la producción. Por ejemplo, ciertos procedimientos de atención médica han mejorado significativamente con el tiempo en términos de seguridad y eficacia. Las medidas de producción que no toman en cuenta estas mejoras en la calidad subestimarán el valor de la producción producida.
6. Muchos bienes y servicios públicos son relativamente complejos y requieren múltiples aportes (a menudo incommensurables) de múltiples personas y fuentes, internos (funcionarios) y externos (contratistas). (...) Incluso la preparación de un informe presupuestario o de seguimiento aparentemente simple puede requerir la participación de

varios funcionarios públicos, cuyas contribuciones exactas son difíciles de medir y calcular. (...)

7. A menudo hay un lapso de tiempo entre las inversiones en insumos de servicio público y la producción de productos o resultados. Por ejemplo, las inversiones en nuevos procedimientos de atención médica, incluidos los procesos de investigación, prueba y aprobación, pueden ocurrir muchos años o décadas antes de que los servicios estén ampliamente disponibles. Además, cualquier efecto sobre los resultados de salud puede tardar muchos años más en manifestarse.

Esto produce que la medición de la productividad de cada trabajador del sector público (en sentido técnico, cuánto vale en el mercado su *output*, dividido por cuánto cuesta su salario integral) sea mucho más difícil que en el sector privado, donde tampoco es fácil pero puede aproximarse mejor.

Al final, Somani (2021) indica varios enfoques complementarios de medición de la productividad en el servicio público, ninguno de los cuales es completamente satisfactorio por sí solo pero al menos señalan direcciones de mejora posible a los encargados de la dirección ejecutiva de departamentos funcionariales. Podemos dividir esos enfoques en dos grandes categorías:

- Macro, relativas al conjunto de un servicio público:
 - Coste por unidad de servicio producida (por ejemplo, cuánto cuesta cada alumno de la ESO por año en un colegio público).
 - Indicadores de calidad y cantidad del servicio producido (por ejemplo, número de jóvenes en bachillerato público, notas promedio de la selectividad).
 - Porcentaje de ejecución presupuestaria (y de otros fondos, como los europeos, que se asignan fuera de los ingresos tributarios del Estado).
- Micro, relativas a la acción de cada funcionario o cada equipo:
 - Grado de compleción en el tiempo de sus tareas o misiones.
 - Productos medibles de esas tareas o misiones.
 - Satisfacción del personal y de los usuarios. Encuestas para medir la experiencia subjetiva de diversos grupos de interés relacionados con el servicio (sus *stakeholders*).
 - Observadores independientes y tests de usuario (como los '*mystery shoppers*', personas que se hacen pasar por usuarios comunes para evaluar cómo es tratado uno de ellos).
 - Niveles de formación previa y capacitación formal en el trabajo de los funcionarios.

La situación actual en España

La situación actual en España es curiosa. Por una parte, una encuesta de 2022 señala que la confianza de la población en los servicios (por tanto en los funcionarios) públicos es alta,

mientras que la confianza en los políticos es baja. De hecho, en la medida en que un servicio público es visto como más politizado, se encuentra más abajo en confianza, de manera que las instituciones propiamente políticas, como el Gobierno, el Parlamento y quienes los ocupan (los partidos) están en el tercio inferior del siguiente gráfico:

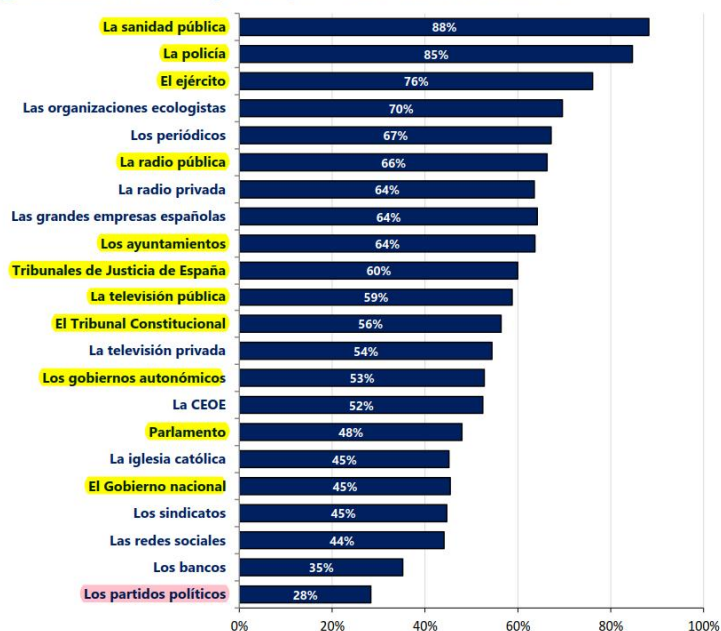
Confianza en instituciones, organizaciones y empresas nacionales

En general, existe una confianza en las instituciones, organizaciones y empresas media, media-alta. Las instituciones que suscitan mayor nivel de confianza son la sanidad pública, la policía y el ejército, las organizaciones que menos confianza generan son los partidos políticos.

En general, ¿en qué medida confía en cada una de las siguientes organizaciones?

Porcentaje de valores de 5 a 10 en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa que "no tiene ninguna confianza" y 10 que "tiene muchísima confianza"

Base: 4.000 casos.



Fuente: Fundación BBVA, 2022: p. 23.

Al mismo tiempo que esto ocurre, también encontramos que los políticos a cargo no están especialmente contentos con el rendimiento de las unidades burocráticas a su cargo. Claramente atribuyen ello a que el estatuto laboral de los funcionarios públicos desprovee a sus directivos de muchas de las herramientas que los jefes del sector privado tienen para conseguir que los empleados a su cargo rindan.

En esa línea, a finales de 2022 el Gobierno aprobó un anteproyecto de Ley de Función Pública enfocado en el estatuto laboral de los funcionarios públicos. Esto se hizo bajo presión europea, como uno de los compromisos de España para obtener los fondos establecidos para la recuperación y la modernización de las economías europeas tras la pandemia. Suscitó rápidas reacciones en contra de los sindicatos de mayor representación entre los funcionarios, y ello unido a la duración de los trámites legislativos y al hecho de estar en año electoral (donde pelearse con los funcionarios públicos no es electoralmente recomendable para el gobierno), hacen poco probable que sea aprobado en este periodo legislativo. Pero ahí está.

El anteproyecto se refiere a funcionarios en todas las administraciones públicas (centrales, territoriales, seguridad social, etc.) e implica evaluaciones obligatorias de desempeño (conducta profesional, rendimiento, logro de resultados) con "efectos directos en la

progresión en la carrera profesional, en los criterios para la provisión de puestos de trabajo, en la continuidad en el puesto de trabajo, en la percepción del complemento de desempeño y en la valoración de las necesidades formativas".

Es difícil saber cómo quedará finalmente, después de la fase informativa, las negociaciones legislativas, etc. ni cuándo será aprobado el resultado, pero la línea de fondo es clara.

Los significados éticos

Las dificultades y los diversos intentos para medir la efectividad de los servicios públicos y el desempeño de cada funcionario, hacen especialmente significativa la toma de posición ética personal en este campo. El sistema actual, y probablemente cualquier que pueda implantarse, es fácilmente 'hackeable' de manera de trabajar lo mínimo para obtener una remuneración fija y estable de por vida, o bien para avanzar políticamente en lugar de por algún tipo de mérito identificable. Las razones internas de la ética resultan más relevantes cuando es tan difícil establecer coacciones usando un sistema de 'razones externas' de tipo legal (reglamentario, etc.).

Sin embargo, en el caso de los funcionarios públicos esas razones internas son fáciles de construir en todas las escuelas de razonamiento moral que recorrimos en los temas 2 a 4:

- Utilitarismo: precisamente obtener el mejor balance posible de bienes entre todos los afectados es la misión profesional del funcionario público, puesto que se encarga por oficio de realizar algún aspecto del bien común, el bien social, o como quiera llamársele. El Estado existe para eso, y él es un funcionario del Estado.
- Principios racionales: cada uno de los cuatro modos de razonar que presentamos en el tema 3 lleva a la misma conclusión. Por ejemplo, tomando el cuarto, convertir los derechos de las personas de proclamaciones en realidades, es el trabajo del funcionario, de manera que hacerlo lo mejor posible de manera dedicada, por su misma definición no solo respeta sino avanza esos derechos.
- Valores: el desempeño profesional del funcionario público precisamente, como se ve por las encuestas, va enfocado a aquello que la sociedad considera a la vez valioso y común. Más exactamente, a aquellos valores (como la educación, la salud o la seguridad) que la sociedad no quiere dejar únicamente a las contingencias del mercado. En el fondo, el buen desempeño del funcionario contribuye a un valor superior, la integración social (por tanto el fin de la exclusión), que realiza uno de los aspectos más importantes de la persona: somos seres sociales por nuestra misma naturaleza.

Sobre estas pistas iniciales, es fácil ver que una exploración más detallada permitiría fácilmente construir las razones internas de tipo ético que apoyan la idea de que el funcionario público debe dar lo mejor de sí en su trabajo.

Referencias

CRTM (2020), *Informe Anual 2019*. https://www.crtm.es/media/880193/informe_anual.pdf.

Fundación BBVA (2022), *Estudio sobre confianza en la sociedad española*.
<https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2022/11/Presentaci%C3%B3n-Estudio-Opini%C3%B3n-P%C3%ABblica-Confianza-2022.pdf>

Somani, R. (2021). *Public-Sector Productivity (Part 1). Why is it important and how can we measure it?*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35165>

Texto principal 09

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Un concepto elusivo pero central	82
Un par de problemas de definición del bien público	84
Su existencia.....	84
Su extensión.....	86
Los programas políticos.....	88
El rol del político.....	91
Referencias.....	93

Un concepto elusivo pero central

La idea de 'bien común' es complicada.

En principio parece relativamente fácil distinguir entre el 'bien particular' de un individuo o un grupo, y el bien del conjunto de la sociedad. Santo Tomás (1917) dice: "la comunidad

política es la principal de las comunidades, constituyendo la conexión de los principales bienes de entre todos los bienes humanos: pretende pues el bien común, que es mejor y más divino que el bien de una persona" (Liber 1, lectio 1).

Imaginemos que ciertas factorías químicas están aumentando su rentabilidad a costa de contaminar los ríos a cuyas orillas están instaladas (las plantas químicas suelen estarlo, porque a menudo necesitan mucha agua para sus procesos). La sanidad del río seguramente constituye un bien colectivo de la comunidad, del que se benefician o pueden beneficiarse los paseantes, bañistas, navegantes y pescadores que lo usan, los dueños y empleados de casas rurales y otros establecimientos hosteleros situados en la zona, la naturaleza misma y con ella toda la población por la vía del mantenimiento de la biodiversidad... En este caso, parece que el 'bien particular' de los accionistas de las químicas se opone al 'bien común' del conjunto de la población en los alrededores del río.

Pero incluso este ejemplo relativamente claro es más complicado de lo que parece porque también deben contarse los trabajadores de las empresas químicas en cuestión, que probablemente pertenecerán a las mismas comunidades ribereñas (vivirán cerca de donde trabajan). ¿Se trata entonces de hacer un balance de beneficios y perjuicios de todos los afectados, como querría el utilitarismo que tratamos en el tema 2? Entonces el bien común como bien del conjunto de la sociedad por encima de los bienes particulares perdería buena parte de su sentido. Simplemente se trataría de sopesar bienes particulares unos con otros, para ver qué resulta del cálculo.

La idea de bien común encierra dentro de sí dos conceptos diferentes pero relacionados, que aclaran un poco las cosas.

El primero corresponde a la idea más tradicional: el bien común consiste en aquellos bienes que no pueden ser poseídos en particular sin que todos los posean en la comunidad política al mismo tiempo. La mayor parte de ellos consisten o derivan del orden que la misma comunidad política establece: la paz, la seguridad, la justicia, la estabilidad, la integración social... Si la comunidad política está en guerra, lo está para todos sus habitantes; si las calles son inseguras y uno puede ser atracado incluso en su casa, eso también afecta a todos; si la justicia no funciona bien porque hay grandes retrasos judiciales o se venden las sentencias, ello supone 'justicia negada' para todos los habitantes; si el país es inestable, ello impacta sobre todas las actividades; si la sociedad no está bien integrada sino que hay marginados, marginadores e indiferentes a la marginación, no está integrada para nadie.

Además puede haber bienes materiales que sin embargo son comunes a todos los que viven en una comunidad política. Ejemplos típicos son la calidad del aire o de las vías de comunicación, que afectan también a todos los habitantes porque prácticamente nadie puede escapar a los efectos de las deficiencias en estos terrenos.

La segunda idea del bien común es complementaria de la anterior, aunque más moderna. Un par de párrafos arriba habíamos mencionado la integración social entre los bienes de orden

que forman parte del bien común. Así es: en una sociedad mal integrada los riesgos de inseguridad pública e inestabilidad política son claramente mucho mayores, de forma que ese aspecto toca algunos otros fundamentales de nuestra primera idea del bien común.

Ahora, en los Estados desde el siglo XIX (y aun antes) la integración social ha sido una preocupación fundamental. Para fomentarla se han establecido instituciones públicas como la educación obligatoria, la sanidad universal, los sistemas de previsión y pensiones... El llamado 'Estado del bienestar' es en buena medida (y sería mejor llamado) un 'Estado de integración social'.

Entonces tenemos una segunda idea en torno al bien común que incluye aquellos bienes que podrían ser privados (de hecho hay educación privada, sanidad privada, fondos privados de pensiones) pero respecto a los cuales la comunidad política se compromete a garantizar unos mínimos a todos los habitantes, de manera de asegurar la integración social, clave para los bienes públicos del primer concepto.

Ello por cierto no implica que el Estado deba producir esos bienes, sino solo que debe garantizar que se encuentran a disposición de todos, no importa cuál sea su situación en la sociedad. La implementación de bienes públicos en este sentido puede ocurrir directamente a través del Estado (como la educación pública), o bien a través de agentes privados (sin fines de lucro, como ocurre con la educación concertada en España; o con ellos, como es el caso de los seguros sanitarios del llamado 'Obamacare' en Estados Unidos).

Tenemos entonces un concepto moderno de bien común que explicita en más detalle el concepto tradicional. Esta es la que podríamos llamar la comprensión 'socialdemócrata' del bien común. No corresponde sin embargo solo a partidos socialdemócratas explícitamente, sino que en lugares como España constituye una suerte de consenso social, de forma que es compartida desde diferentes bases ideológicas por prácticamente todo el espectro político. Hay sin embargo un par de puntos de divergencia a los que debemos prestar atención.

Dos problemas de definición del bien público

Su existencia

El primer problema está fuertemente ligado a una ideología concreta: el liberalismo, como se la llama en Europa, o libertarismo, como se la llama en Estados Unidos donde el término 'liberal' ya era usado para posiciones socialdemócratas. Sus enemigos llaman a esta ideología 'neoliberalismo', pero aquí podemos prescindir de la palabra, que tiene una connotación negativa no adecuada para la discusión universitaria.

La frase más famosa en torno a nuestro asunto fue pronunciada por una política en una entrevista, no por una intelectual en un escrito más cuidado, así que con las debidas precauciones de no tomarla más en serio de lo que merece, dice así:

Creo que estamos en un periodo en el que muchas personas parecen pensar que cuando tienen un problema, es el gobierno el que tiene que solucionarlo. 'Tengo un problema. Recibiré una subvención. No tengo casa, el gobierno tiene que darme una casa'. Trasladan sus problemas a la sociedad. Y no existe eso que llamamos sociedad. Hay hombres y mujeres individuales, y hay familias. Y ningún gobierno puede hacer nada si no es mediante las personas, y las personas tienen que preocuparse de ellas mismas en primer lugar. Es nuestro deber cuidar de nosotros mismos, y de nuestros vecinos. La gente tiene sus derechos en la cabeza, sin considerar sus obligaciones. No existe eso que llamamos derechos, a no ser que alguien tenga primero una obligación. (Thatcher 1987, trad. Argandoña 2013).

Evidentemente, si "no existe eso que llamamos sociedad" entonces tampoco tiene sentido preguntarse por el bien común de la sociedad. Claro está que se trata de una entrevista a una política, por lo que no termina el párrafo sin contradecirse al incluir a "nuestros vecinos" entre aquellos por los que debemos preocuparnos. Precisamente de ahí deriva históricamente la idea de 'bien común': el bien de la ciudad en Aristóteles, y luego el bien de la sociedad nacional, que puede entenderse como un gran vecindario.

En realidad la posición liberal no es esta, sino algo más elaborado. La mayoría de los pensadores liberales sostendrían que hay un bien común que necesariamente incluye algunos bienes de orden, como la protección de la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos (ambos pueden considerarse incluidos en la justicia como bien común de la que hablamos arriba) y el mantenimiento del valor de la moneda (esto último porque permite que los agentes sociales realicen sus cálculos económicos en los mercados, optimizando así directamente sus propios objetivos e indirectamente, a través de mercados eficientes, los objetivos sociales. La idea es alcanzar lo que se llama un 'óptimo paretiano' para la sociedad: una situación en que se maximiza el total producido con los recursos que la sociedad tiene, de manera que nadie puede ganar sin que otro pierda). Hay además otros elementos del bien común en autores liberales, que varían de autor a autor. La sociedad por tanto existe.

Los liberales aspiran sin embargo a un 'Estado mínimo', de manera que los individuos (o las familias) queden tan libres como sea posible para disponer de sus recursos según sus preferencias. Ello implica en primer lugar que suelen preferir implementaciones privadas mejor que públicas de la garantía pública a aspectos del bien común, cuando ello sea posible.

También implica que dan poca o ninguna importancia en el bien común de la sociedad a la integración social, de la que deriva como vimos nuestra segunda idea de bien común, complementaria de la primera, la mayor parte del gasto del Estado (salud, educación y previsión social). Son por tanto contrarios al 'Estado del bienestar', es decir, al 'Estado de integración social'. Sobre esto, por supuesto, hay grandes variaciones entre los liberales sobre todo cuando se trata de formular propuestas concretas, pero la tendencia es siempre en esta ideología 'tanto Estado como sea necesario, tanto mercado como sea posible'.

Su extensión

Este segundo es un problema mayor en nuestro tiempo. El bien común debe ser preocupación de todos los ciudadanos de una sociedad política, pero su instrumento principal para procurarlo o asegurarlo es el Estado. Organizacionalmente nadie más podría hacerlo en una escala de universalidad que abarque a todos los ciudadanos por igual (el modelo EM de Fiske). Entre otras cosas, porque el Estado tiene el monopolio de la violencia legítima en su territorio (el modelo AR de Fiske), de manera que solo él puede coaccionar a los intereses particulares para que contribuyan al bien común en vez de destruirlo, una posibilidad que los mismos liberales reconocen (cuando hablan de los llamados 'fallos del mercado', que obligan a la intervención del Estado porque los intereses particulares en el mercado por sí solos no llevarían a maximizar el producto social).

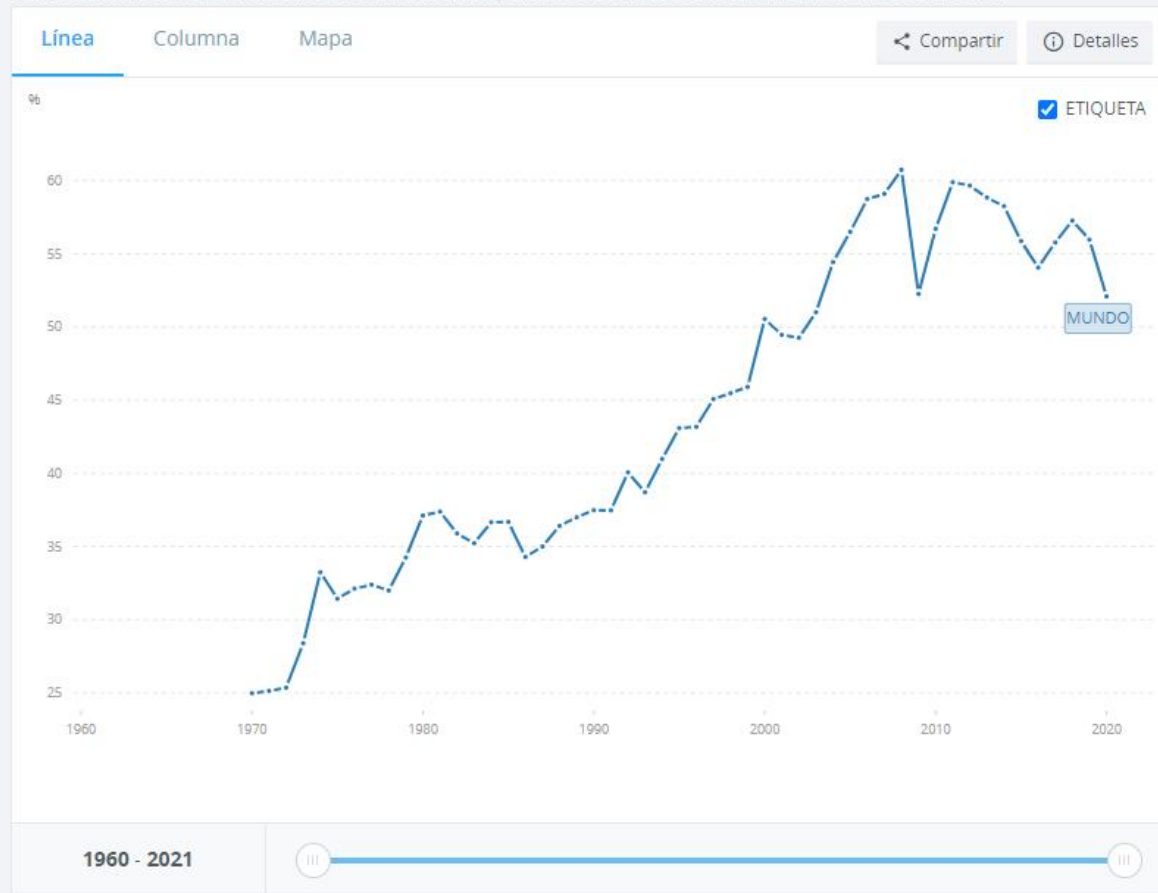
Pues bien, quizás empezando con los viajes de Colón a finales del siglo XV, ocurre que las sociedades locales se han ido entrelazando hasta el punto de que en algunos aspectos en el último cuarto del siglo XX se empezó a hablar de la globalización. La sociedad de referencia respecto a la cual se debe hablar de 'bien común' cada vez es menos la sociedad nacional o sus subdivisiones territoriales, sino el mundo entero.

Así ocurre con la ecología, con la economía y con la cultura. En cada uno de los casos es bastante obvio. Nuestro aparato industrial genera efectos que ya no son solo locales (como la contaminación de un río de la que hablamos en nuestro primer ejemplo) sino que alcanzan al conjunto del ecosistema. Particularmente ni la atmósfera ni los mares saben de las fronteras terrestres con que separamos unos Estados de otros, de manera que asuntos como el cambio climático, la extinción de especies marinas o la contaminación de los océanos por plásticos no forman parte del 'bien común' de ninguna nación por separado, sino del conjunto de la Humanidad.

Por otra parte, con la caída del Muro de Berlín en 1989, nos encontramos ante una sola economía global (salvo por Corea del Norte quizás), en que los flujos de materias primas, productos semi-elaborados, productos acabados y valores financieros, operan a escala del mundo. Excluyendo las finanzas, el siguiente gráfico del Banco Mundial (2022) muestra ese proceso con las disminuciones súbitas de la crisis financiera de 2008 y la pandemia COVID del 2019. La tendencia histórica es sin embargo clara: el comercio internacional es cada vez un porcentaje mayor del PIB del mundo.

Comercio (% del PIB)

Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE.



Fuente: Banco Mundial (2022)

Como consecuencia obvia, nuestros fabricantes ya no compiten solo con otras fábricas de la misma nación sino con todas las que producen lo mismo en el mundo, y nuestros trabajadores pueden perder su empleo (u obtenerlo) según decisiones corporativas que consideran muchos países como posibles lugares para asentar sus operaciones.

Finalmente, está en la experiencia común cómo la cultura se ha globalizado. Hasta quizás la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de las personas se socializaban en entornos puramente locales, si acaso nacionales, donde sus padres, compañeros, maestros, ministros de la religión dominante allí, etc., constituían prácticamente todas las fuentes de las que aprendían modos de vida (lo que llamaremos cultura en sentido amplio). Hace décadas que no es así. Primero la televisión y la música, y luego cada vez más medios y formas de conexión (piénsese en todas las que permite internet, pero también en las migraciones y el turismo masivos) nos ponen en contacto con otras formas de vida, de las que podemos aprender, para bien y para mal. Es probable que un muchacho de 20 años de Shanghai se

parezca culturalmente más a uno de Barcelona que a su abuela que vive en algún remoto pueblo chino.

Y aquí se plantea el problema. El bien común es el bien de las sociedades reales. Pero en muchos aspectos, como el ecológico, el económico y el cultural, nuestra sociedad real no es nacional sino global (y asimétricamente global, puesto que USA tiene mucha más influencia ecológica, económica y cultural sobre el conjunto de la que le corresponde por su población, de manera semejante a como China también tiene una gran influencia ecológica y económica).

Ahora, el problema es que carecemos de una organización con las características del Estado (igualdad, universalidad, capacidad de coacción) pero de envergadura global en vez de nacional--o regional en el caso de la Unión Europea. ¿Quién y cómo cuida entonces del bien común en la sociedad global? Como las sucesivas Cumbres de la Tierra muestran, los tratados y acuerdos internacionales entre Estados soberanos no constituyen una herramienta suficiente para ello (pueden verse en la prensa el apocalíptico discurso del Secretario General de Naciones Unidas en la COP-27 celebrada en noviembre de 2022 en Egipto, y los escuálidos resultados de esa conferencia de naciones, que estuvieron a punto de ser ninguno).

Ocurre exactamente lo contrario de lo deseable: careciendo de una organización de toda la sociedad global con músculo suficiente para ocuparse de los grandes temas del bien común global, los Estados nacionales acaban, en su mayor parte, representando intereses particulares y compitiendo en torno a ellos. Cada Estado asume los intereses de la población de su sociedad nacional, y estos entendidos a corto plazo. A corto plazo porque ese es el plazo en que puede perderse el poder, sea por unas elecciones o por la deslegitimación de una dictadura, de manera que el gobernante a la cabeza de un Estado nacional a menudo prefiere no irritar a sus ciudadanos con los costes de alinear su país con el bien común global, que educarlos para asumir esos costes con visión de largo plazo y extensión global.

Como resultado, los Estados nacionales pugnan entre sí para situarse a corto plazo en la mejor posición posible frente a los fenómenos globales, sin que nadie con verdadero poder tenga la capacidad de cuidar del bien común en torno a esos fenómenos.

Y este sí es un problema mayor, porque no solo son nacionales los Estados soberanos impotentes frente a un bien común en que cada vez más aspectos corresponden a una sociedad global, sino que también lo son los partidos políticos que aspiran a gobernar esos Estados.

Los programas políticos

Los distintos partidos políticos expresan en sus programas propuestas concretas que reflejan tanto su posición ideológica como el análisis de la realidad social del momento que realizan desde ellas.

Dentro de su posición ideológica se encuentra, a veces implícita y a menudo con otras palabras, una concepción determinada del bien común, que varía de partido a partido y distingue las diferentes ideologías. Siempre existe, sin embargo, por una razón relacionada con el 'principio de universalidad' que mencionamos en el tema 3: una propuesta no puede sostenerse ante la sociedad con el mero argumento de 'hay que hacerlo porque nos conviene a unos cuantos' sino que es preciso intentar mostrar cómo 'nos conviene a todos' aunque no sea evidente a primera vista.

Es célebre una antigua frase que iba en esta línea: en 1955, Charles E Wilson, entonces secretario de defensa de USA y anteriormente presidente de General Motors, dijo "Lo que es bueno para General Motors es bueno para Estados Unidos". Lo que notamos aquí es cómo Wilson defendía los intereses de su antigua compañía (en realidad del tejido industrial americano completo que participaba en la industria militar): no por sí mismos sino con los intereses nacionales.

Análogamente otras posiciones políticas que abanderan los intereses de grupos sociales específicos (los trabajadores, los empresarios, los pobres, los nacionales, los inmigrantes, los niños, los habitantes del campo, los de la ciudad, los jóvenes, los mayores, las mujeres, los varones, los animales, etc.) suelen hacerlo argumentando que esos promover esos intereses implica lo mejor para el conjunto de la sociedad, incluso si a primera vista los demás no lo reconocen así.

Las ideologías contemporáneas son a menudo 'transversales' en el sentido de que afirman defender directamente los intereses de muchos grupos distintos a la vez. Esta es a menudo una conciliación puramente verbal, porque tan pronto como dos de esos intereses entran en conflicto, el partido si está en funciones de gobierno, debe elegir de hecho, aunque no lo haga con palabras.

Un ejemplo claro lo tenemos en España entre pensionistas (mayormente jubilados, o sea personas mayores) y tejido productivo (empresarios y trabajadores más jóvenes). Nuestro sistema de pensiones es de 'solidaridad intergeneracional', lo que significa que las pensiones actuales se pagan con las contribuciones actuales de los trabajadores en activo (las contribuciones directas que se deducen de sus sueldos y las indirectas que hacen los empresarios en su nombre, que en la realidad económica también forman parte del 'sueldo integral' de los trabajadores). Pues bien, nuestra natalidad es baja, los salarios reales de los trabajadores jóvenes también son bajos, y por el contrario el número de pensionistas aumenta rápidamente y nuestro sistema de salud es suficientemente bueno como para que la esperanza de vida--por tanto el número de años que los pensionistas cobran sus

pensiones--sea larga. Como resultado, el sistema de pensiones resulta financieramente insostenible.

Entonces se plantea a los políticos que deben tomar decisiones sobre ello, la cuestión de dónde está el bien común a largo plazo y qué medidas deben tomarse para realizarlo. No entraremos en la discusión del ejemplo específico, que es incluso técnicamente complicada. Pero sí notaremos que no hacemos mucho camino afirmando que el partido es 'transversal' y defiende a la vez los intereses de los pensionistas, los jóvenes y los empresarios, porque en este caso esos intereses son contradictorios. Tampoco nos sirve la proclama de que el partido defiende a 'los trabajadores', porque aquí la contradicción se plantea principalmente entre trabajadores en activo, particularmente trabajadores jóvenes, y trabajadores jubilados. Sea lo que sea que se elija hacer de las varias políticas posibles sobre pensiones, con ello se refleja una comprensión del bien común, es decir, el bien de quién refleja mejor el del conjunto de la sociedad.

Al analizar la concepción sobre el bien común de cada ideología y luego de cada partido, debemos fijarnos en varios aspectos fundamentales:

1. En qué consiste, esto es, qué elementos se consideran como parte del bien común y cuáles no. Estos últimos quedan a la libre determinación y búsqueda de cada agente social, de manera que la sociedad no tiene nada que decir al respecto.
2. Cómo se alcanza: aunque el Estado deba garantizar el bien común (esa es su función principal), no necesariamente debe realizarlo *con su acción*. Algunas ideologías sostienen, por el contrario, que determinadas acciones del Estado, aun bienintencionadas, pueden ser nocivas para el bien común, buena parte del cual debe dejarse a la interacción de los mercados, las organizaciones autónomas de la sociedad civil, etc. Cuánto del bien común debe alcanzarse por cada vía constituye una definición importante del concepto de bien común de una ideología.
3. Qué sujetos sociales lo representan especialmente (respecto a quiénes ocurre que su bien particular coincide con el bien común, como en la frase de Charles E Wilson que mencionamos arriba).
4. A qué plazo, más corto o más largo, conciben el bien común. La sostenibilidad del bien común se ha vuelto un requisito más evidente conforme el entorno global se hace más complejo e inestable, de forma que no es ideológicamente irrelevante si las propuestas sobre el bien común se hacen pensando en la sociedad de los próximos años, o en establecer pilares sobre los cuales se pueda construir la sociedad a lo largo de décadas.
5. Con qué amplitud lo piensan, esto es, cuál es la sociedad cuyo bien común les importa. Como vimos, una característica del mundo globalizado es que en un número creciente de aspectos, la nuestra es ya una sociedad global, de forma que no tiene mucho sentido pensar en términos de solo bien común nacional, aunque nuestras instituciones fundamentales sigan siendo nacionales o regionales (y en ese sentido

inadecuadas para la sociedad real). Cómo resuelven ese problema de articulación entre el bien común nacional y el global, constituye una importante característica diferenciadora de las concepciones del bien común. No es lo mismo si esa concepción es globalista de partida, que si es internacionalista, nacionalista, regionalista o provincialista...; y qué esquemas de acción colectiva propone a niveles más altos que el de su inmediato interés electoral.

El rol del político

La clave fundamental de la ética del político es defender consistentemente una cierta concepción razonable del bien común, la que su ideología proponga. Como hay varios aspectos que pueden ser diferentes de una ideología a otra en este respecto, ello explica las diferencias legítimas entre unos políticos y otros.

Pero también hay algunas diferencias que no son moralmente legítimas. Por ejemplo:

- El político esconde su concepto del bien común, o lo disfraza detras de frases que suenan bien, de manera que cada elector encuentre en su discurso algo que resuene con sus intereses y le lleve a votarlo.
- El político proclama defender una cierta concepción del bien común, pero en la práctica, sobre todo cuando llega al poder, sirve otros intereses diferentes, con más capacidad de presión o de favorecer su carrera (por ejemplo, financiando sus campañas o haciéndole aparecer bien en los medios de comunicación).
- El político proclama defender el bien común, pero en la práctica lo que intenta es avanzar sus propias posiciones electorales, de forma que sus medidas de política no están relacionadas con el bien común a largo plazo sino con los intereses de determinadas 'bolsas de votos' a corto plazo.

Sobre el último punto, podemos continuar con el ejemplo de las jubilaciones que tratamos en el apartado anterior. La última pirámide poblacional de España ofrecida por el INE es esta:

Pirámide de la población empadronada en España

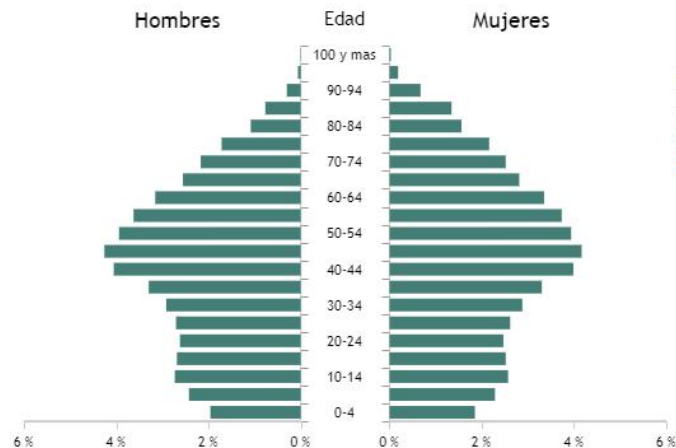
CCAA

Provincias

Municipios

Comunidades y Ciudades Autónomas Total Nacional

Comparar con Total Nacional



Información

Edad: 45-49
Hombres: 2.019.607 (4.3%)
Mujeres: 1.977.575 (4.2%)
Total: 47.475.420

Fecha de referencia:

1 de enero de 2022

Pulse para ver evolución

Fuente: INE (2023)

En ella se ve claramente que hay muchos mayores de 65 y pocos jóvenes. Una pirámide 'normal' debería ser triangular, como en este caso es la punta entre 100 y 45 años. Así debería seguir hasta abajo, hasta los bebés de 0 a 4 años. Y así era hasta hace precisamente unos 45 años; sobre esa base funcionaba sin mayor problema un sistema de pensiones de solidaridad intergeneracional, porque había muchos más trabajadores jóvenes que jubilados.

En la pirámide no solo hay mucha gente tras la edad de jubilación, sino que por unos veinte años se espera mucha más (el pico de población se encuentra ahora alrededor de 45 años). Pero esas personas no son solo pensionistas actuales o del cercano futuro sino también votantes en activo, de forma que mantener o subir las pensiones reales (descontada la inflación) consigue votos, mientras que reducirlas por una vía o por otra, los quita.

Mantener las pensiones reales solo puede hacerse a costa de los trabajadores jóvenes y de los empresarios (si se hace por vía de contribuciones) o de todos los ciudadanos (si se hace por vía de impuestos). No entraremos de qué responde mejor al bien común sostenible a largo plazo, sino que meramente notaremos lo que decíamos en nuestro último punto anterior: es una tentación real para el político no decidir con base en la concepción del bien común que suscriba su ideología aplicada a este caso, sino por el puro hecho electoral de dónde están los votos que quiere obtener.

En los temas siguientes, el tema del servicio del político al bien común seguirá apareciendo, porque como indicamos, constituye la clave de la ética del oficio del político. El político tiene

entre manos algo mucho más grande que su bien moral particular ('portarse bien'): conducir a toda la sociedad hacia un bien común que es constituitivamente colectivo (una vida buena para todos).

Referencias

Aquino, S. Thomae (1917). Sententia libri Politicorum.

www.corpusthomisticum.org/cpo.html.

Argandoña, A. (2013). Un error de la señora Thatcher.

blog.iese.edu/antonioargandona/2013/04/25/un-error-de-la-senora-thatcher/

Banco Mundial (2022). Comercio mundial como porcentaje del PIB.

datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2021&start=1960&view=chart

INE, Instituto Nacional de Estadística (2023). Pirámide de la población empadronada en

España. <https://www.ine.es/covid/piramides.htm>

Thatcher, M. (1987). Interview for Woman's Own.

www.margaretthatcher.org/document/106689

Texto principal 10

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

El problema de la competencia.....	93
¿Qué significa competencia?	94
Estructura de la competencia y rol del Estado.....	95
La ética en las reglas de la competencia económica.....	96
Los lobbies	98
Las puertas giratorias	99

El problema de la competencia

Los políticos ciertamente promueven ciertos intereses económicos y bloquean otros. Eso suele figurar en la lista de agravios que se les reprochan, puesto que quien se siente

perjudicado aires sus quejas tanto como puede, mientras que el beneficiado no se manifiesta tanto en público, menos para defender a los políticos que le favorecieron. Solo las quejas y denuncias resuenan en los medios, y la población en general va llegando a la conclusión de que la injerencia de los políticos sobre intereses económicos de empresas privadas es siempre ilegítima. El ruido acumulado produce que los políticos hayan sido identificados entre los profesionales menos confiables por encuestas muy diversas.

Sin embargo, la injerencia de los políticos en los intereses de empresas privadas en competencia no solo es inevitable, sino que constituye una parte central del trabajo que deben hacer.

¿Qué significa competencia?

La competencia es un fenómeno humano necesario--en el sentido de que ocurre siempre--cuando hay escasez. La escasez consiste en la insuficiencia de la disponibilidad respecto a los requerimientos de un cierto bien; entonces el bien no puede adjudicarse al mismo tiempo a todos los que lo pretenden, y potencialmente hay competencia por hacerse con él.

Hay dos tipos de bienes que fácilmente están sujetos a competencia: aquellos relacionados con la materia (incluyendo el esfuerzo humano) y aquellos consistentes en jerarquías sociales (de poder, admiración, rendimiento deportivo...).

La competencia puede clasificarse en dos tipos fundamentales:

- Aquellas que se ganan solo por la propia *performance* en enfrentamiento directo con el adversario. De este tipo son el deporte, la política legislativa y la guerra. Llamaremos a esta competencia jerárquica.
- Aquellas que se ganan obteniendo la preferencia de terceros que no son ellos mismos competidores. De este tipo son el mercado y la política electoral. La llamaremos competencia electoral.

Pueden encontrarse algunos tipos intermedios, pero en este tema nos fijaremos fundamentalmente en el segundo, que corresponde a una economía capitalista.

Lo hace no solo en lo que hace al sistema social, sino también a la vida individual. Contamos siempre con recursos escasos--para empezar, el tiempo, el cuerpo, el esfuerzo--, de manera que hemos de elegir dónde aplicarlos. La competencia es un fenómeno humano necesario cuando hay escasez y libertad de elegir.

Si tienes que elegir entre dos cosas, porque no puedes permitirte las dos a la vez, esas dos cosas compiten ya en tu mente por tu preferencia. En la medida en que los competidores son conscientes de que esa competencia está ocurriendo, pueden tomar medidas para figurar en ella, primero, y ganarla, después. La competencia económica visible deriva de una competencia mental invisible.

La competencia como dinámica del mercado es pues una competencia por ser elegido. El vendedor quiere ser escogido por los compradores, el trabajador por los empleadores, el solicitante de crédito por el banco... y así. En cada caso, alguno o algunos serán elegidos y otros no, porque se trata de recursos escasos (el dinero de los compradores, los puestos de trabajo de una empresa, los fondos para crédito de un banco), que no pueden otorgarse a todos a la vez.

La única forma de que no haya competencia es que no sea necesario elegir (porque no haya escasez) o que no haya posibilidad de elegir (el monopolio, la dictadura, etc.). Pero la escasez es consustancial al elemento material de la vida humana, y también al social: no todos pueden ser diputados o presidente a la vez. Y la libertad de elegir es algo que las personas buscan con ahínco: eligiendo se convierten en sujetos de su propio intento de mejorar, de su propia vida. A los niños, por ejemplo, suele molestarles enormemente que sus padres elijan por ellos, y tan pronto como pueden, lo más tarde en la preadolescencia, se revuelven para "ser ellos mismos".

Estructura de la competencia y rol del Estado



Como dinámica social, también en el mercado, la competencia contiene un elemento de conflicto y otro de cooperación. Imaginemos un ring de boxeo. Los boxeadores se pelean por ganar (conflicto) pero dentro de unas reglas y con un árbitro aceptados por ambos (cooperación). La expresión *levelled playfield*--un terreno de juego nivelado--expresa esto: para que la competencia funcione bien, es preciso que todos jueguen por las mismas reglas. Si un restaurante cuenta con más permisos municipales que sus competidores, porque soborna a un concejal, tendrá una ventaja indebida en la competencia: podrá ofrecer más servicios sin hacerlo mejor que los otros.

Un error conceptual frecuente consiste en identificar competencia con conflicto, y concentrarse en ganarlo. Como competencia es cooperación sobre las reglas más conflicto solo dentro de esas reglas, volverlo todo conflicto y descuidar el elemento de cooperación, termina destruyendo las reglas compartidas sobre las que se apoyaba la competencia (y al final, daña toda la convivencia social, como las mafias nos muestran). Si un competidor deja de respetar una cierta regla, y con ello gana un round de la competencia, a continuación todos los demás, que tampoco son mancos, harán lo mismo porque también quieren tener su oportunidad de ganar. Todos los restaurantes sobornarán al concejal, y al final perderán tanto los restaurantes, como sus clientes, que pagarán precios más caros, como la calidad de la política municipal.

El rol del Estado en la competencia es el de fijar y hacer cumplir reglas iguales para todos los competidores. Esas reglas deben ser tales que la dinámica resultante de la competencia contribuya al bien común, o al menos no lo erosione. Pero, como notamos en el tema anterior, la concepción de bien común suele ser diferente de una ideología política a otra, de forma que las reglas de algunas competencias económicas fácilmente pueden cambiar cuando cambia la ideología del partido en el poder.

Y ello no ocurre antes de que empiece el juego competitivo (como en los deportes, en que primero existe el reglamento y luego empieza el partido) sino cuando la competencia ya está marcha, puesto que viene ocurriendo mucho antes de que el político en cuestión llegara al poder. Al cambiar las reglas de una competencia económica en curso, resulta inevitable que las nuevas reglas favorezcan a unos competidores y perjudiquen a otros, aparte de facilitar o bloquear nuevas entradas en esa misma competencia.

La ética del político en torno a la competencia económica puede entenderse en tres niveles: las reglas de la competencia en sí mismas; las presiones para ajustarlas a favor de determinados intereses privados; y algunos problemas específicos con la acción del político. Vamos a verlos a continuación uno por uno.

La ética en las reglas de la competencia económica

Nos referimos aquí a las reglas de la competencia económica tal como son fijadas, y luego cambiadas, por el Estado.

La primera condición ética obvia consiste en que esas reglas reflejen una concepción del bien común con base en la cual los electores seleccionaron a ese político para representarles, eventualmente para gobernar. De esto habíamos tratado en cierta manera en el tema anterior: el político no debe ocultar ni tratar de engañar sobre la idea del bien común con la que quiere liderar a la sociedad. No entraremos en más detalle sobre este punto, que es subjetivo, digamos de las intenciones del político y sus electores.

Al mismo tiempo, hay también algunos puntos objetivos relacionados. Aunque a veces es difícil saberlo de antemano, las buenas intenciones no bastan. Es preciso que las reglas propuestas efectivamente contribuyan a realizar el bien común que el político proclama. No hace mucho hemos tenido un caso con la ley llamada del 'solo sí es sí', en que los efectos contraproducentes e indeseados de implantar una ley, pusieron de manifiesto no una intención del político sino un error técnico.

Este ejemplo, de tipo penal, es más bien anecdótico. Pero en economía se dan con mucha frecuencia situaciones similares, porque la vida económica forma un sistema complejo en que muchos agentes interactúan, y no es fácil saber cómo resultará una cierta medida. Pongamos dos ejemplos recientes que van en direcciones contrarias.

El Gobierno está preocupado por la inaccesibilidad del alquiler de vivienda habitual para los sectores de ingresos medios y bajos. La inflación ha sido alta en los últimos tiempos, y por ley los alquileres están indexados con la inflación. El Gobierno decreta entonces un tope a la subida de los alquileres en el 2%, sea cual sea la inflación. Se plantea además una Ley de Vivienda que limite el precio máximo del alquiler en las zonas más demandadas. Resultado de esas medidas: parte de los propietarios quedan 'pillados' en contratos de alquiler--que se prorrogan automáticamente hasta por cinco años--en que de hecho están financiando a sus inquilinos. Al ocurrir esto, se producen otros resultados en cadena: se deja de construir para alquilar, fondos que habían invertido en viviendas para alquiler empiezan a salir del país. Disminuye la oferta de viviendas para alquiler, lo que aumenta el precio. Al mismo tiempo los nuevos alquileres suben rápidamente de precio, antes de que se ponga un tope legal al precio, y contando en que por cinco años el alquiler subirá menos que la inflación. Los propietarios se cubren así de antemano. Finalmente, los sectores de ingresos medios y bajos, a los que se pretendía favorecer con las medidas, resultan perjudicados: hay menos para alquilar y más caro.

El ejemplo en sentido contrario tiene que ver con el salario mínimo: el mismo Gobierno, con las mismas intenciones, ordena una fuerte subida del salario mínimo en España, muy por encima de la inflación, a la que siguen en años sucesivos subidas menores pero también por encima de la inflación. Al encarecerse un bien, su demanda debe bajar. En efecto, los empresarios contratan menos trabajadores, pero en cifras solo de algunas decenas de miles, lejos de la hecatombe laboral anunciada por algunos economistas. Había pues margen para subir el salario mínimo. Pero era difícil saberlo de antemano, como ahora es difícil saber en qué nivel del salario mínimo se terminará ese margen y nuevas subidas del salario mínimo real resultarán en despidos o no-contrataciones masivas.

Otro aspecto de las reglas de la competencia económicas fijadas por los políticos es que sean efectivas. No basta proclamar legalmente que la norma es tal, fijada por ley, sino que también es preciso organizar los mecanismos del Estado para que se cumpla efectivamente. La forma típica de no hacer esto consiste en no destinar recursos suficientes a la administración pública que debe hacer efectiva la norma. Así encontramos casos de cuerpos

funcionariales subfinanciados que no pueden revisar todos los casos relevantes (como ocurre con muchos inspectores), o que para hacerlo tardan tiempos desproporcionados (como ocurre con los permisos de obra), o que resultan en la negación de derechos sociales (como ocurre con las largas listas de espera en la atención sanitaria), e incluso en la negación de derechos ciudadanos básicos (como ocurre con los tribunales de justicia).

En algunos casos (como sucede con la extranjería, por ejemplo) es inevitable pensar que se proclama una cosa (el derecho de asilo, que España ha suscrito en tratados internacionales) pero se evita intencionalmente poner los medios para hacerlo cumplir (destinando personal muy insuficiente a revisar las peticiones de asilo, de manera que estas se eternicen en la burocracia). La política real, por tanto la concepción real del bien común que el político sostiene, es entonces claramente distinta a lo que dice sostener.

Los lobbies

Puesto que las reglas de la competencia son tan importantes desde el punto de vista económico--con frecuencia determinan quién va a ganar dinero y quién va a perderlo--, no es raro encontrar que industrias (sectores económicos) e incluso grandes empresas, dedican personas únicamente a que realicen lo que eufemísticamente se llama 'relaciones institucionales', en inglés más claramente 'lobbies', esto es, diplomacia corporativa cerca de los políticos tratando de obtener reglas favorables a la industria o la empresa de que se trate.

La existencia de los lobbies es inevitable y en cierto modo constituye un derecho. Cualquier ciudadano o agrupación de ellos debe poder dirigirse a los representantes políticos para intentar que sus demandas sean atendidas, sea demandas sobre recursos (que nos construyan una carretera), sea sobre reglas (que suban o no suban el salario mínimo). En ese sentido muchas agrupaciones sociales de todo tipo tienen una dimensión de lobbies políticos, que ejercen efectivamente.

Sin embargo, la cuestión tiene una cara problemática: los lobbies representan siempre intereses particulares, que en muchos casos no coinciden con el bien común, o directamente lo contradicen. Y, como notaron los teóricos de la acción colectiva hace ya décadas, un interés particular bien organizado para realizar presión sobre un punto concreto, con frecuencia tiene más fuerza que un interés general más amplio pero mal o nada organizado. Sobre todo si los pocos tienen mucho poder social y saben hacerlo trabajar juntos (lo que es más fácil cuando hay que poner de acuerdo a poca gente), es muy probable que alcancen sus objetivos.

En el caso de los lobbies empresariales, esto no es raro. Hay numerosas ramas de industria que están muy concentradas, de manera que el número de grandes actores es pequeño y pueden ponerse fácilmente de acuerdo para ejercer una influencia política concertada en

favor de sus intereses. Estos lobbies frecuentemente tienen buen acceso a los medios de comunicación social--si es que estos no forman parte del lobby directamente--lo que amplifica su capacidad de presión política. Y esta es todavía mayor si el lobby tiene un extra de influencia derivado de prácticas como las que mencionamos en el siguiente apartado.

Como que se haga lobby es, según mencionamos arriba, a la vez inevitable y una especie de derecho ciudadano, hay tres líneas que el sistema político puede desarrollar para que la acción legislativa y gubernamental no se vuelva una mera marioneta de los grandes intereses:

- **Transparencia:** los lobbies deben estar identificados y registrados, y sus acciones deben ser públicas por norma o se hechas públicas por los políticos a quienes se dirigen, de forma que el ciudadano de a pie sepa qué interesa a cada cual y pueda juzgar su conveniencia para el interés general.
- **Complejidad:** puesto que los lobbies son inevitables, el proceso legislativo, en el cual se producen las reglas de la competencia económica, debe facilitar que todos los grupos interesados hagan su lobby, constituyan un interés concentrado o difuso, estén o no bien organizados. Ello implica invitar a todos los *stakeholders* de una medida (quienes tienen algo en juego) a presentar sus puntos de vista sobre ella, y tomarlos en cuenta por su relación con el bien común y no por su peso de poder social.
- **Integridad:** puesto que los lobbies con más poder social pueden 'comprar' políticos, deben establecerse algunas medidas para dificultarlo. De esto tratamos en el siguiente apartado.

El financiamiento de las campañas y las puertas giratorias

Aparte, evidentemente, del soborno directo--que fue cubierto al tratar la corrupción en el tema 6, hay formas más sutiles en que un lobby puede influir a un político. Mencionaremos aquí dos.

El primero es el financiamiento directo--con dinero--o indirecto--con tiempo y buena imagen en los medios--de las campañas electorales. En Estados Unidos se ha consagrado en una ley muy discutida que las donaciones a campañas políticas por empresas o grupos de ellas constituye parte de la libertad de expresión de las empresas, consideradas 'personas corporativas'. Es ciertamente una asimilación extraña, la de conceder a las empresas (no a los empresarios, sino a las empresas mismas) un derecho ciudadano pensado para personas reales.

En Europa no hemos llegado a ese punto, pero ciertamente se da el financiamiento de campañas de determinados por políticos desde el universo empresarial. De hecho, financiar a los partidos desde el Estado de acuerdo a sus resultados electorales--una medida a

menudo criticada, uno diría que demagógicamente--y los topes legales al dinero que puede emplearse en una campaña electoral, intentan limitar el peso que los intereses particulares concentrados pueden tener en la elección de los representantes políticos, y luego de los gobiernos.

El sistema dista, sin embargo, de estar perfectamente diseñado, y siempre hay incentivo en la competencia política (el de disponer de más dinero para aumentar las probabilidades de ser elegido) para no establecer reglas 'demasiado buenas' o que se cumplan 'demasiado bien' a este respecto. Se trata de un terreno de abundante hipocresía política en la práctica.

El segundo punto que mencionaremos es el de las llamadas 'puertas giratorias' entre la política y la gran empresa--particularmente la gran empresa en sectores muy dependientes de la regulación pública, como la banca, las eléctricas o las petroleras. Las 'puertas giratorias' consisten en que ejecutivos de la gran empresa entran en política, normalmente no por elección popular sino por nombramiento como ministros, altos oficiales de gobierno o asesores. Permanecen en la política por un tiempo, y al terminar, vuelven al mismo sector del que salieron, seguramente en una posición más alta (puesto que ahora tienen más conocimiento y contactos de *insiders*).

A veces solo la una parte de las 'puertas giratorias' se da. Por ejemplo, grandes empresas contratan políticos que dejan de serlo para que hagan sus 'relaciones institucionales'. O, más frecuentemente, altos funcionarios de carrera abandonan su puesto ganado por oposición (por ejemplo, inspectores de Hacienda) para prestar servicios a las mismas empresas que antes fiscalizaban.

Este es un asunto particularmente difícil de abordar, porque hay una razón de peso para permitirlo, aunque el conjunto suene un tanto siniestro desde el punto de vista del bien común según lo describimos en los párrafos anteriores (porque lo es). La razón consiste en que si necesitas a alguien para llevar las finanzas de un país, ¿de dónde vas a sacarlo sino de quienes ya llevan muchos años trabajando en finanzas y por tanto conocen bien el tema? Pero estos normalmente estarán en el sector privado. Y cuando terminen su servicio al gobierno, ¿adónde van a seguir trabajando si de lo que saben es de finanzas? Normalmente en las empresas financieras del sector privado.

Nos encontramos aquí en un caso en que la ética profesional de la persona no tiene sustituto normativo. Pueden establecerse, y las hay, algunas reglas de incompatibilidad que impiden pasar de ciertas posiciones públicas a otras en el sector privado por un periodo de tiempo. Pero no pueden ser exhaustivas, porque en ese caso nadie con experiencia en el sector privado querría servir por un periodo en el gobierno, y este quedaría con un liderazgo de nivel muy por debajo que los sectores privados que debe regular.

De manera semejante, es preciso pagar más a los empleados públicos y a los políticos de alto nivel. No tiene sentido que un ministro de Hacienda, que maneja el 40% del PIB del país, gane mucho menos que un ejecutivo bancario que maneja un presupuesto de un orden varias

veces inferior. De nuevo, los sueldos relativamente bajos de políticos y altos funcionarios producen una divergencia entre los jóvenes: los más talentosos tenderán a irse al sector privado, lo que resulta en un liderazgo político y funcional de menor calidad.

Por supuesto que la remuneración y las perspectivas de carrera no lo son todo en las decisiones profesionales. También son importantes la vocación de servicio público y la comprensión de la importancia de las administraciones como garantes de los derechos fundamentales de los más pobres. Pero constituye ciertamente un error diseñar puestos de trabajo en que la persona que los ocupe debe actuar regularmente contra su propio interés. El profesionalismo--la ética profesional--del sujeto es muy importante, irremplazable de hecho, pero no debe pedírsele que sea siempre el único apoyo para actuar de manera correcta en política.

Texto principal 11

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

La práctica electoral	101
El atractivo del candidato	103
El descrédito del oponente	103
Las propuestas del programa	104
Las perspectivas de victoria	105
Las lealtades partidistas del electorado	105
La capacidad comunicacional de la candidatura	106
La práctica de gobierno	107
Gobierno: comunicación y liderazgo	107
El arte de lo posible	109
Referencias.....	113

La práctica electoral

En la mayor parte de los sistemas constitucionales, el político necesita ganar elecciones para llegar al gobierno--o en los sistemas parlamentarios como el nuestro, formar parte de coaliciones con mayoría en el legislativo antes de las elecciones, o integrarlas después de las elecciones. Ello implica que la práctica electoral constituye una parte importante de la

actividad del político. Si no gana elecciones según el sistema electoral en vigencia donde se presenta, no llega al gobierno y no puede enfocar la acción de gobierno en la dirección de su programa.

Un detalle del sistema político que solo mencionaremos aquí, pero que constituye un supuesto de todo lo que sigue, es que los candidatos pueden tanto ganar como perder las elecciones, es decir, que el sistema electoral es verdaderamente competitivo.

Ello es menos obvio de lo que parece: precisamente en el mundo se han extendido en las últimas décadas las 'dictaduras electorales' en que el candidato en el gobierno nunca pierde las elecciones. No es que de hecho las gane, sino que *no puede* perderlas. Para ello se usan mecanismos muy variados, de los que solo mencionamos algunos:

- Impedir legalmente que los candidatos opositores más relevantes se presenten a las elecciones (lo que generalmente constituye un caso en que la ley va contra la moralidad).
- Que el poder electoral (encargado de sancionar a quienes rompan las reglas de una competencia electoral limpia y, más importante, de supervisar las votaciones y contar los votos), no sea neutral de hecho.
- Emplear los mecanismos de gasto del gobierno para comprar votos y crear grandes redes clientelares de votantes que deben sus medios de vida a que el candidato no salga del poder.
- Poner los recursos públicos al servicio de la candidatura del gobierno, proporcionándole acceso desproporcionado a los medios de comunicación públicos, facilidades de transporte, locales, datos de los votantes, subvenciones en especie...
- Cambiar las normas de la competencia electoral, los circuitos electorales, etc, de manera que el partido en el gobierno no pueda perder.

Todas estas son acciones anticompetitivas, y por ello inmorales dado que el sistema electoral afirma caracterizarse por la igualdad (modelo EM de Fiske): 'una persona, un voto'. Muchas de ellas podemos detectarlas en sistemas electorales que son finalmente competitivos; puedes revisar en qué medida se dan o no en tu municipio, autonomía o en la nación. Pero solo nos hayamos ante una dictadura electoral en caso de que resulten en un sistema suficientemente tupido como para que el gobierno no pueda perder las elecciones. La sospecha de que no puede perderlas se levanta cuando *nunca* las pierde. En los puestos donde de vez en cuando el gobierno cambia de manos, ya sabemos que, aunque las elecciones no sean del todo limpias, no tenemos una dictadura electoral.

Dado que en España claramente los gobiernos en diversos niveles pueden perder las elecciones, hecho demostrado porque en ocasiones las pierden, dejaremos a un lado los problemas del sistema electoral, y nos concentraremos en la acción de los políticos dentro de un sistema electoral competitivo.

Unas elecciones competitivas se ganan por factores de género muy distinto, a menudo cargados de significaciones éticas, tales como:

- El atractivo del candidato.
- El descrédito del oponente.
- Las propuestas del programa.
- Las perspectivas de victoria.
- Las lealtades partidistas del electorado.
- La capacidad comunicacional de la candidatura.

Vamos a revisarlos uno por uno, detectando algunos aspectos éticos en juego en cada caso. El estudiante puede completar con sus propias percepciones nuestra lista de factores en juego y sus relevancias éticas.

El atractivo del candidato

Los elementos que hacen a un candidato atractivo son muy variados, comenzando por su aspecto físico y su capacidad oratoria hasta aspectos más profundos. Lógicamente, cada candidato intenta presentar 'su mejor cara', puesto que unas elecciones competitivas tienen algo de proceso de marketing.

Pero no solo es marketing. El ser político tiene también un ingrediente de liderazgo moral de la comunidad. Al fin, el político en campaña está proponiendo un camino a seguir para la acción colectiva, es decir, por dónde debe progresar la sociedad en la concepción del bien común que sostiene (tema 10).

Como consecuencia dos aspectos pueden ser moralmente problemáticos:

- Si el político renuncia al liderazgo moral de señalar un camino colectivo por el que aspira a guiar a la comunidad, y lanza sus mensajes solo en función de cuánto incrementan su atractivo o popularidad entre los electores (esto es, si vuelve la política puro marketing sin verdadero liderazgo).
- Si el político niega con su vida privada lo que propone para todos en la pública. Esto sería directamente hipocresía.

El descrédito del oponente

Atacar a otros competidores es a menudo parte de la competencia electoral. Pero hay ataques más legítimos que otros desde el punto de vista moral. Algunos no pasan de la mala educación general, otros apuntan a cuestiones discutibles de acción política desde el gobierno o la oposición o de resultados de gestión, otros peores apuntan a la descalificación personal o la interrupción de los actos electorales del contrario...

Los más serios desde el punto de vista político, porque envenenan la base de la convivencia, son los que constituyen la base del populismo. El populismo no es una ideología sino una forma de hacer política basada en dividir a la población en pocas secciones (normalmente

dos, aunque puede haber otras subdivisiones entre los 'contrarios') y considerar los 'verdaderos' sujetos políticos solo a una, mientras la otra (y obviamente sus representantes) son traidores a la patria, opresores de los pobres, o alguna otra cosa que los descalifica.

Decimos que no es una ideología porque dependiendo del tema elegido para la división puede haber populismos 'de derecha' (usualmente en torno a la nación o a la procedencia etnocultural) y populismos 'de izquierda' (usualmente en torno a la clase social, últimamente también respecto a posiciones de género). Curiosamente ambos se dicen muy democráticos, porque sus políticos representan al verdadero pueblo. Y como lo hacen, cuando ellos ganan las elecciones eso es auténtica democracia, y cuando las pierden se trata de las marrullerías y manipulaciones de unas élites poderosas (globalistas, financieras, mediáticas...) que vuelven ilegítima la victoria del otro.

La idea de ciudadanía basada en la igualdad de todos ante la ley, no entra la división populista de la población. Una ciudadanía en que posiciones ideológicas distintas representan diferentes intereses arbitrados por la ley y concepciones distintas del bien común, no cuadra con el enfoque populista. En él, los contrarios políticos no deben entenderse como adversarios sino como enemigos contra los cuales el Estado debería actuar. En el extremo los enemigos dejan de ser considerados como personas; pero en todo caso suele tratárseles como indignos de pertenecer a la comunidad política, haciendo lo posible por excluirlos.

En España tenemos una fuerte veta populista que viene del siglo XX, quizás del XIX, hasta dondequiera que se remonten los antecedentes históricos de la Guerra Civil. Permanece con nosotros, porque las huellas de una guerra civil en la conciencia son muy difíciles de borrar. Se trata de la idea de 'las dos Españas', de la cual una sola es la verdadera y la otra son enemigos que aplastar. Un viejo verso de Antonio Machado, muy anterior a la Guerra Civil (es de 1912 y la guerra ocurrió de 1936 a 1939), ha sido considerado una premonición de esto:

Españolito que vienes
al mundo te guarde Dios.
Una de las dos Españas
ha de helarte el corazón.

Las propuestas del programa

Como señalamos en el tema 9, diferentes programas políticos suelen reflejar diferentes concepciones del bien común de la sociedad. En esas concepciones se entretajan también distintos puntos de equilibrio entre los intereses sociales, y por tanto apelaciones a grupos de electores diferentes, con una u otra relación con el sistema económico, una u otra edad, de una u otra región del país, urbanos y rurales, etc.

Con mucha frecuencia los programas son como 'cartas a los Reyes Magos' en el sentido de que piden/prometen cosas que no todas pueden hacerse a la vez, porque los recursos son

limitados y también hay que contar con las diversas oposiciones que se levantarán contra casi cada medida. Pero los electores descuentan eso, y en general se quedan con la tendencia general del programa: tal partido favorecerá más a la empresa libre, tal otro la intervención del Estado; este propone el fomento de las familias y aquel la independencia de los adolescentes; uno quiere un Estado más cohesionado y el otro es más autonomista o independentista, etc. Luego cada cual hará lo posible en la línea de su programa si llega al poder.

Y en eso precisamente estriba el problema ético: Los programas electorales pueden contener puntos que el partido introduce solo para aumentar su atractivo electoral, pero sin intención ninguna de realizarlos. Ello puede ser meramente por falta de intención, o también por saber que no es económica o legalmente posible. El último punto tiene especial relevancia en España, porque buena parte de nuestra legislación más reciente no se hace en España sino que transpone la legislación europea aprobada en Bruselas, lo que muy rara vez, si alguna, es reconocido por nuestros políticos. Suelen hablar a la población como si el ámbito de las decisiones colectivas fuera el nivel de gobierno al que aspiran, cuando de hecho no es así. Las líneas de acción que el programa propone no están al alcance del poder al que el partido o el político aspiran. Hay entonces un cierto elemento de mala fe, de engaño deliberado al elector.

Las perspectivas de victoria

En el juego electoral siempre hay quienes votan por quien piensa que puede ganar, solo por ese hecho (esta es una tendencia curiosa, confirmada por el hecho de que encuestas realizadas pocos meses después de las elecciones, cuando se pregunta a los encuestados por qué partido recuerdan haber votado en esas elecciones recientes, el ganador suele obtener un porcentaje en la encuesta mayor que su porcentaje de votos real en las elecciones pasadas). También, uno diría que con más sentido común, hay quienes nunca votan por quienes piensan que no pueden obtener representación, por muy de acuerdo que estén con su programa o sus candidatos.

Ello nos lleva al terreno de la manipulación de las encuestas electorales por parte tanto del gobierno a cargo (puesto que en España extrañamente el gobierno nacional y varios autonómicos tienen encuestadora propia, en un claro ejemplo de corrupción institucionalizada), como de grupos económico-mediáticos variados que responden más o menos a partidos políticos de una tendencia u otra. Se trata de manejar la imagen de los resultados futuros, de manera que la realidad le siga.

Las lealtades partidistas del electorado

Hay personas que siempre votan al mismo partido, o a la misma corriente en todo caso. Ello es perfectamente legítimo, pero dificulta la evaluación de la gestión pública, porque quien gobierne mal de todas formas puede contar con una fidelidad electoral que no merece.

Ello ocurre en todas partes del mundo, pero es especialmente así en caso de sociedades muy polarizadas políticamente. Lo que mencionamos arriba de las 'dos Españas' constituye la versión nacional de una polarización antigua que sin embargo persiste. Poca gente vota a un lado o al otro según programas y ejecutorias de gobierno; cuando los míos han gobernado mal, la respuesta extrema del elector español suele ser no ir a votar, más raramente votar por otro. Además de por las encuestas, ello se confirma por la básica imposibilidad de consolidar un partido de centro en España, que llevamos muchas décadas arrastrando

Igualmente preocupante es el hecho de que las redes sociales, con su 'efecto eco' están contribuyendo a polarizar la política en todas partes, dificultando el paso de votos de una tendencia a otro y reforzando los radicalismos populistas. El 'fenómeno Trump' en Estados Unidos, muestra cómo esto puede ocurrir por cultivo intencionado de ciertos políticos.

La capacidad comunicacional de la candidatura

Finalmente, la capacidad comunicacional de la candidatura depende de tres factores fundamentales.

El primero consiste en los medios elegidos para colocar los diversos recursos de campaña: dinero, entrevistas, mítines, debates, etc; y la calidad de las piezas comunicacionales que se preparan para esos medios. Esto ha cambiado mucho con la aparición de internet. No es un asunto solamente técnico, sino que como en el conocido dicho de McLuhan ('el medio es el mensaje'), los medios elegidos condicionan el tono de los mensajes que resuenan mejor en ellos, y por tanto a su vez las reacciones que se quiere producir en los electores. Una entrevista pausada será más racional, una serie de tuits activistas por internet más interactiva y potencialmente polarizadora, un mitin más unilateral apelando a emociones positivas, etc. El predominio de una u otra forma de comunicación electoral marca cómo se quiere hacer política y, sobre todo, cómo se quiere que los ciudadanos la hagan, esto es, sobre qué bases se va a construir la política como hecho social. No es lo mismo querer una política racional que emocional, polarizada que matizada, unidireccional que dialogada.

Sobre el segundo de los puntos hablamos ya en el tema 10. Se trata de que una buena parte de la capacidad comunicacional de una candidatura es provista gratuitamente por medios de comunicación, sobre todo los ideológicamente cercanos. No se invierte en ella dinero, sino solo tiempo de los candidatos. La 'gratuidad' es peligrosa, porque con frecuencia implica pagos en especie en forma de decisiones de gobierno o legislativas de quienes son elegidos, a favor de los grupos comunicacionales en cuestión o de los grupos empresariales mayores con los que están conectados. No es mucho el tramo que separa esto de la corrupción.

La idea de publicidades gratuitas e iguales forzadas por ley en los medios públicos fue importante al principio de la Transición española, pero ya realmente no lo es. Por el contrario, se han impuesto requisitos de firmas que dificultan a muchos pequeños partidos presentarse y utilizar los resquicios comunicativos que las campañas les permitían (siquiera sea el de tener sus papeletas como una opción en el centro de votación).

Finalmente, el tercer gran elemento de la comunicación electoral es la capacidad de imponer una agenda en el debate público, es decir, conseguir que se hable de unos temas, los que la candidatura quiere resaltar, y no se hable de otros, aquellos que por alguna razón sitúan a la candidatura bajo una luz negativa a los ojos del electorado. Evidentemente, este esfuerzo por centrar el debate en su propia agenda y opacar las de los demás, lo hacen todas las candidaturas. Ello forma parte de lo que a veces se ha llamado una 'economía de la atención'.

De nuevo, aquí intervienen con iniciativa propia los medios de comunicación (tanto las grandes empresas como los infinitos emisores, a menudo individuales, que tratan de volverse 'virales' en internet). Estos a su vez se deben a sus lectores, en el sentido de que deben conseguir que la gente lea sus noticias, vea sus videos o sus noticieros televisivos, escuchen su radio o sus podcasts, etc. Dado que vivimos en una 'sociedad del espectáculo', para lograrlo utilizan la vía de llamar la atención proponiendo enfoques espectaculares de todo lo que tratan. El resultado tiende a alimentar la polarización. De hecho, en el pasado, cuando la sociedad estaba menos mediatizada y polarizada, los medios existentes trataban los mismos temas con enfoques o posiciones diferentes dependiendo de la ideología del medio. En este momento, a menudo encontramos que tratan temas diferentes porque intentan dirigir la atención para un lugar o para otro. Leyendo dos periódicos o viendo dos televisiones de ideologías diferentes, a veces uno diría que hablan de dos países distintos. No digamos si se trata de fuentes personales en internet.

Ello tiene también importancia moral para el trabajo del político. Su campaña tiene un rol en dirigir la atención, aunque como vemos no es el único actor sobre el escenario: también están las otras campañas y la iniciativa propia de los diversos tipos de medio. Siempre habrá triquiñuelas comunicacionales para distraer la atención de aspectos que le hacen quedar mal a uno--un caso de corrupción en el partido, una contradicción entre lo que se dijo y se hizo--, etc., pero el punto central de la ética de la atención en política es claro: el mensaje de la candidatura debe dirigir la mirada del público hacia aquellos aspectos que su ideología considera vitales para el bien común. Si no lo hace, inevitablemente engaña aunque todo lo que diga sea verdad frase por frase.

La práctica de gobierno

Gobierno: comunicación y liderazgo

Gobernar o participar en el gobierno es claramente difícil, aunque sea en un pequeño municipio. El gobierno debe entenderse como un arte más que como una ciencia, porque ocurre siempre en lo concreto; no es meramente un asunto de principios o regularidades universales. Requiere un cierto conocimiento general de las personas, pero también un conocimiento individual de muchas personas concretas. Cuando el político 'pierde contacto con la calle' y empieza a gobernar solo por números desde su despacho, ya sabemos que

inevitablemente va a equivocarse: aunque sus medidas no sean erradas, es difícil ejercer el liderazgo sin saber cómo los distintos mensajes comunicados con palabras y con decisiones de gobierno, van a ser interpretados por los ciudadanos. Y ese ejercicio del liderazgo resulta fundamental para la tarea del gobernante, que al fin ha sido elegido para encabezar a la sociedad en la búsqueda del bien común según la concepción que presentó en su programa.

Esta función de liderazgo del gobernante se encuentra amenazada. Una cantidad creciente de decisiones de gobierno se toman a partir de encuestas, buscando lo que vaya a caer bien a los electores y por tanto lo que facilite al político ser reelegido cuando llegue el gobierno. Como consecuencia lógica, ello impide tomar decisiones impopulares un año o incluso dos antes de las elecciones, vaya a ser que el electorado se moleste; no importa cuán necesarias o adecuadas a la concepción del bien común del partido sean.

La competencia electoral futura pervierte así el rol del político en el gobierno, convirtiéndolo en un seguidor de corrientes de opinión reflejadas en las encuestas, en vez de ser un líder que señala caminos a la población aunque eventualmente puedan implicar sacrificios en los plazos cortos. A este respecto resulta interesante el discurso de toma de posesión de Winston Churchill como primer ministro de Gran Bretaña en 1940, cuando los nazis habían ocupado casi toda Europa y se preparaban a asaltar Inglaterra:

Digo a la Cámara como he dicho a los ministros que se han unido a este gobierno: no puedo ofrecer otra cosa más que sangre, esfuerzo, sudor y lágrimas. Tenemos ante nosotros una prueba de la especie más dolorosa. Tenemos ante nosotros muchos, muchos meses de lucha y sufrimiento.

Se me pregunta: ¿cuál es nuestra política? Respondo que es librar la guerra por tierra, mar y aire. La guerra con toda nuestra voluntad y toda la fuerza que Dios nos ha dado, y librar la guerra contra una monstruosa tiranía sin igual en el oscuro y lamentable catálogo del crimen humano. Ésta es nuestra política.

Se trata de un claro ejercicio de liderazgo siguiendo convicciones políticas, que se proyectó sobre el conjunto de la población y les hizo aceptar que el bien común estaba, en esa situación, en la guerra, no en la negociación o el apaciguamiento del nazismo (como ya había intentado años antes el anterior primer ministro británico, Neville Chamberlain). En efecto, el Reino Unido combatió ferozmente esa guerra, en la que hasta el final fue bombardeado por Alemania con los muy innovadores cohetes V2. Churchill no siguió encuestas de preferencias entre los electores (quienes quizás hubieran preferido una paz separada y que Hitler se quedara con Europa a cambio de no pagar el terrible precio de la guerra), ni estaba especialmente atento al impacto electoral de sus políticas. De hecho, Churchill perdió las elecciones de 1945 y Clement Attlee, del partido laborista, le sucedió como primer ministro. Pero en una época como la nuestra, en que tanto abunda el gobierno por encuestas, quedó como un ejemplo del rol del gobernante como líder no solo a la hora de las palabras, sino también de las decisiones efectivas.

Aquí podemos hacer un pequeño aparte para describir mejor nuestra situación. Con frecuencia, y no sin razón, se critica el carácter tecnocrático y el déficit democrático de las instituciones de la Unión Europea, cuyas decisiones son de obligado cumplimiento para los países en muchos casos. La crítica se sostiene bien sobre el papel pero no tan bien en la práctica, en primer lugar porque la Unión Europea es una unión de naciones, no un ente externo a ellas, de manera que sus instancias ejecutivas más importantes están formadas por ministros de los gobiernos nacionales, y su parlamento es elegido por los electorados nacionales. Y en segundo lugar, porque la Unión Europea (y en medida semejante la OTAN, como estamos viendo con la guerra de Ucrania) impone medidas de largo alcance más independientes de su popularidad inmediata que lo posible para los gobiernos nacionales por sí solos.

Con otras palabras, si se tratara únicamente de popularidad y gobierno por encuestas, no estaríamos apoyando a Ucrania en la guerra, ni promoviendo una Ley de la Función Pública, ni reformaríamos nuestro insostenible sistema de pensiones, ni asumiríamos los costes sociales de la transición energética, ni apretaríamos los requisitos de gobierno corporativo de las grandes empresas. Todas estas medidas de gobierno (del actual y de cualquier otro que pueda venir después) no resultan por la mayor parte ni de sólidas convicciones de nuestros gobernantes, ni de su interés electoral tal como se refleja en las encuestas (muchas de esas medidas son abiertamente impopulares). Son forzadas por tratados internacionales como los de la Unión Europea y la OTAN sobre el gobierno nacional, que debe implementarlas poniendo la mejor cara posible, y usando a la vista de su electorado solo los limitados márgenes de maniobra que tiene al respecto.

En ese sentido, la disminución de la soberanía nacional que esos tratados suponen, tiene su lado bueno no solo desde el punto de vista externo (porque hay problemas que rebasan lo nacional y requieren decisiones de gobierno a escala mayor), sino también desde el punto de vista interno: nuestro gobierno nacional, y sucesivamente las instancias autonómicas y locales, son forzados a asumir políticas de plazo más largo que el electoral y por tanto más independientes de encuestas y movimientos de opinión de corto plazo. Si el liderazgo real no está en España, al menos la Unión Europea y la OTAN nos obligan a actuar como si lo hubiera respecto a algunos temas cruciales.

El arte de lo posible

Discutido el punto del liderazgo en el gobierno, entremos ahora en la acción de gobierno en sí. Esta consiste en tomar decisiones de política, algunas de las cuales consisten meramente en tomas de posición de la institución que se gobierna en foros internacionales o ante instituciones semejantes; otras en la elaboración de reglas para las competencias sociales (que son directamente impuestas cuando se trata de reglamentos administrativos, o solo propuestas al parlamento correspondiente cuando son leyes); y otras en políticas públicas para ser desarrolladas por el aparato burocrático del Estado. No entraremos en los detalles

de cada una de estas categorías sino que nos referiremos solo al 'espíritu' que ellas, y otras que podrían pensarse, tienen en común.

Ese 'espíritu' consiste en que el gobierno es verdaderamente el arte de lo posible en cada momento. Su ética no es pues simplemente la de la aplicación rigurosa de un programa de grandes principios, sino de la búsqueda de equilibrios que tracen en conjunto la figura de un movimiento de la sociedad en la dirección del bien común tal como ese programa lo comprende.

'Lo posible' es algo que está en el presente (se trata de lo posible ahora) pero mira al futuro (se trata de las posibilidades, quizás ocultas, de ir moldeando un futuro colectivo distinto al presente). No se trata pues de algo evidente sino de una tensión: podemos dejar escapar posibilidades que realmente existían; igual que podemos sobreestimar las posibilidades y darnos de bruces con la realidad, pensando que había una puerta donde en realidad está una pared. Por eso, en la tradición clásica de la política, que viene de los pensadores griegos clásicos, la principal virtud del político es la prudencia, que podríamos interpretar como el sentido simultáneo de la realidad y del ideal, de manera que cada medida concreta equilibre (como habíamos señalado en el tema 2) buenos principios con buenas consecuencias.

Ello hace un concepto de la virtud política diferente al que se ha achacado a Maquiavelo (aunque se discute si sus escritos deben interpretarse así). Para una idea 'maquiavélica' de la política, esta es en realidad el 'arte del poder', de adquirirlo y mantenerlo. Su principal virtud es en consecuencia la astucia para manejar las fuerzas sociales de manera que resulten en uno mismo llegando o permaneciendo en el poder. Y la forma de manejarlas en algunos casos será directa, pero en otros recurrirá al engaño o incluso a la supresión. Todo está permitido para alcanzar y retener el poder si el objetivo último es el poder mismo, no la realización posible en este momento de algún bien común a través suyo.

Obviamente, las razones 'maquiavélicas' intentan mantenerse ocultas. No se conseguiría mucho liderazgo político proclamando a la población: "lo único que me interesa es seguir de presidente". Sobre eso había un viejo chiste. Una persona dice a otra: "Mira a Fulano: era franquista, luego se pasó al centro, y ahora es socialista. Ese hombre cambia siempre de idea". Y el otro le responde: "No creas, su idea ha sido siempre ser ministro".

Tratándose de razones ocultas, son encubiertas con discursos que apelan al bien común, aunque no usen esa precisa expresión. Se trata de una hipocresía a la que los políticos nos tienen acostumbrados, y que la población en general suele descontar. Claro está que lo hace injustamente respecto a aquellos políticos que son sinceros en su discurso y realmente persiguen unos ciertos propósitos relacionados con el bien común, aunque no sean ellos quienes los realicen. En este caso, la no-hipocresía es difícil de detectar en el momento: normalmente necesita mirar a la trayectoria de la persona antes, durante y después de su periodo de gobierno, para descubrir una coherencia completa en su voluntad sincera de servicio.

Más complicado es el punto en la lógica populista que describimos arriba en este mismo tema. Si la sociedad se divide en dos, de las cuales solo unos son dignos de la plena ciudadanía y los otros no, entonces el líder de los primeros encarna a toda la sociedad digna (los 'verdaderos X') y que él ocupe el poder equivale al bien común de toda la sociedad. Por eso los populismos se deslizan con facilidad hacia la dictadura: como dijimos, que el líder pierda el poder es, por definición, un atentado contra la verdadera democracia (porque solo ellos son el verdadero pueblo) y también contra el verdadero bien común (que es el gobierno de la sociedad por el líder de los 'verdaderos X'). Aunque nos hubiera gustado que eso fuera cosa del pasado (cuando Hitler encarnaba a la nación alemana y Stalin al proletariado mundial) en los últimos tiempos el punto ha rebrotado por aquí y por allá.

Realizar la política como el arte de lo posible tiene una serie de implicaciones éticas, que sistematizamos a continuación aunque ya hemos aludido a algunas de ellas:

- Pluralidad interna: en el gobierno se encuentran diferentes tendencias e ideas sobre lo mejor incluso dentro del mismo partido. Pueden encontrarse también varios partidos en coalición, y puede contar con aliados parlamentarios. La pluralidad solo resulta mal si es excesiva y conduce a la parálisis, o si incluye proyectos del bien común que no van en la misma dirección sino que son abiertamente incompatibles. Si ello no ocurre, la pluralidad puede gestionarse bien para formar una especie de 'inteligencia colectiva' en el gobierno, capaz de estimar mejor las posibilidades que cada uno de sus integrantes por separado.
- Pluralidad externa: contra el gobierno o simplemente fuera de él, se encuentra una parte que puede ser mayoritaria de la población. Lo sea o no, deben ser respetados y sus puntos de vista e intereses tenidos en cuenta en la medida en que puedan integrarse en la construcción del bien común que el gobierno se propone. Ciertamente nunca debe usarse el poder para impedir la oposición de sectores sociales, y eventualmente la alternancia en el mismo poder.
- Plazos largos: El bien común no se juega solo en los regateos de los plazos cortos, sino también en las grandes estructuras de fondo que atienden a problemas de base y determinan las posibilidades reales de la sociedad o de sus grupos a lo largo de décadas. A veces hay que sacrificar los plazos largos por los cortos, particularmente en situaciones de emergencia (como la pandemia de hace unos años, o la crisis financiera de hace más de una década) pero en general la responsabilidad de gobierno incluye también hacerse cargo de los plazos largos y dar respuesta a problemas que aún no han estallado (como el de las pensiones o el ecológico) pero lo harán si no los prevenimos.
- Educación: El ejercicio del liderazgo supone un elemento de educación política de la población, que debe ser enseñada tanto a valorar los aspectos del bien común que el gobernante está promoviendo, como los grandes mecanismos sociales (el Estado, el mercado, la Unión Europea...) que utiliza para ello, de forma que la gente entienda, y

entendiendo aprenda cómo funciona en realidad la gran escala. Ello la hará menos susceptible de ser engañada en el futuro por demagogos que ofrezcan soluciones simples, de barra de bar, a problemas complejos en entornos cambiantes.

- Lealtad: El gobierno supone hablar con todos los sectores sociales y revelarse en esas conversaciones y en las acciones posteriores como un interlocutor fiable. Un interlocutor fiable no es lo mismo que un interlocutor agradable. Al revés, si dices a todos lo que cada uno quiere oír, pronto tendrás que traicionar a unos para contentar a otros. Alguien fiable da razones de las posiciones que mantiene, y tras negociar, cumple efectivamente los acuerdos a que llegara; o si no hay ninguno, al menos es capaz de informar a su interlocutor de lo que piensa hacer desde el gobierno. Así nadie se llama a engaño.
- Autoridad moral: una cosa es detentar el gobierno, y otra cosa tener legitimidad para hacerlo, esto es, que el ciudadano en general sienta que es su deber obedecerte en los puntos de los que el gobierno se ocupa. Hay una legitimidad de origen, en países como el nuestro resultado de las elecciones y coaliciones subsiguientes; y una legitimidad de ejercicio, resultado de cumplir tanto la letra como el 'espíritu' de la ley, de manera que el hecho de estar en el gobierno no te sitúe por encima de tus conciudadanos sino que todos juguemos por las mismas reglas.

Cuando esta legitimidad se une al liderazgo en torno a una cierta idea del bien común que mucha gente reconoce, el político gana 'autoridad moral' entre la población. Esa autoridad ya no está relacionada con el poder que pueda tener en cada momento, sino con la medida en que la sociedad le reconoce como una fuente válida de criterios sobre el bien social y cómo alcanzarlo. Igual que ocurre con la no-hipocresía de que hablamos en el apartado anterior, esa autoridad moral con frecuencia se otorga al político tras una trayectoria larga, a menudo cuando ya no tiene interés personal por el ejercicio del poder. Cuando mucha gente siente que la sociedad va dando tumbos en manos de gobernantes incompetentes por una u otra razón, no es raro que vuelva los ojos a personas con autoridad moral en política, para buscar orientación sobre el rumbo colectivo.

Sin duda más aspectos podrían discutirse de la ética del político en funciones de gobierno. Terminamos con la traducción de un pequeño fragmento de una obra islámica sobre política de un autor iraní del siglo X. En la Edad Media, tanto filósofos como teólogos musulmanes y cristianos prestaron gran atención a la ética del político en el gobierno, que solían ser reyes o príncipes en ese tiempo:

Elegir y adoptar características dignas de alabanza es más apropiado para el rey que para cualquier otra persona. Porque el rey no puede alcanzar el verdadero potencial de su gloria real, ni comprender la prioridad de su posición, a menos que abandone muchos de los apetitos del yo carnal y los placeres del cuerpo. Al mismo tiempo, debe adquirir virtudes. En consecuencia, debe elegir la gratitud sobre la ingratitud; religiosidad sobre desvergüenza;

conocimiento sobre ignorancia; cordura sobre locura; coraje sobre cobardía; generosidad sobre avaricia; paciencia sobre impaciencia; elogio sobre culpa; aguante sobre descuido; compostura sobre frivolidad; veracidad sobre falsedad; humildad sobre orgullo; justicia sobre arbitrariedad; la rectitud sobre el error; resolución sobre impetuosidad; etcetera. Debe tomar estas decisiones porque cada característica reprochable da un fruto reprehensible, y cada cualidad digna de elogio produce una consecuencia digna de elogio.

Corresponde a la persona que ama la bondad que no haga nada más que el bien, y al que desprecia la maldad que debe evitar la maldad. Además, cualquier gobernante que haya cometido actos vergonzosos, y cualquier rey que se haya involucrado en actividades censurables, parece, en su soberanía, una falsificación ostentosa, la imitación fraudulenta de un rey. (Marlow 2023, p.102)

Referencias

Churchill, W. (1940), Discurso ante la Cámara de los Comunes.

<https://www.lavanguardia.com/historiayvida/20191122/471443719464/discursos-siglo-xx-churchill-sandre-sudor-lagrimas-reino-unido-guerra.html>

Marlow, L. (2023). *Medieval Muslim Mirrors for Princes : An Anthology of Arabic, Persian and Turkish Political Advice*: Cambridge University Press.

Texto principal 12

Nota técnica - Raúl González Fabre

Diciembre 2022

Contenido

Dos posiciones extremas	114
Problema del principal y del agente.....	115
Aplicación al sector público	116
El arreglo entre gobernantes y funcionarios	117
La responsabilidad moral del funcionario	118
El caso Eichmann	119
El experimento Milgram	119
Juzgar la ley.....	120
Referencias.....	122

Dos posiciones extremas

La relación entre políticos y funcionarios de carrera constituye un asunto complejo. En su núcleo podemos encontrar dos posiciones extremas, entre las cuales están las situaciones reales:

- La administración pública debe considerarse primordialmente como una máquina burocrática que realiza la voluntad política de la sociedad expresada en el balance electoral del momento. La política refleja las decisiones sociales sobre el rumbo colectivo que debe tomarse, e interviene la vida social en esa dirección empleando la administración. Por tanto, la administración debe estar subordinada a la política, de la que es puro instrumento.
- La administración pública debe considerarse fundamentalmente como salvaguarda de la igualdad legal entre los ciudadanos. La política es asunto de partidos que luchan por el poder; la administración debe evitar ser utilizada en esa lucha. Para ello, debe constituirse como un cuerpo de funcionarios profesional, independiente y neutral frente a la política. Deben establecerse salvaguardas legales para que los políticos no puedan intervenir la administración pública en beneficio de sus partidos.

La clave de la diferencia entre las dos posiciones es si se considera a la política como la realización de una cierta concepción del bien público respaldada electoralmente (en el primer caso), o como una competencia por el poder entre partidos políticos que finalmente constituyen intereses particulares (en el segundo caso).

Si es lo primero, tiene sentido que la administración pública--que no ha sido elegida--se entienda como un instrumento subordinado a la política; mientras si es lo segundo, tiene sentido que la administración pública--que no participa en principio en el conflicto de los partidos--se entienda como un instrumento independiente de los partidos.

Por otra parte, por supuesto, también ocurre que las administraciones públicas tienen sus propios intereses particulares. Por una parte, en cuanto organización tiende a hacerse más grande y más eficiente en el control tanto interno (de los funcionarios) como externo (de las poblaciones). Y en cuanto a sus integrantes, a los funcionarios pueden suponerseles motivaciones semejantes a las de otros trabajadores, entre las cuales ciertamente puede estar la vocación de servicio público y la realización por una tarea bien hecha, pero también la tendencia a mejorar su relación beneficio / coste, incrementando su ingreso con el mismo esfuerzo, o disminuyendo su esfuerzo con el mismo ingreso.

Todo esto puede enunciarse en los términos clásicos del problema del principal y el agente, que es preciso conocer si uno va a ser un profesional en cualquier organización, pública o privada.

Problema del principal y del agente

El problema de agencia se plantea cuando un agente (AG) está contractualmente comprometido a procurar el mejor interés de un principal (PR); debe por tanto recomendar decisiones, o decidir él mismo si su posición es ejecutiva, de manera de maximizar lo que PR obtiene del negocio para el cual ha contratado a AG. Eso "que obtiene" no es inmediatamente beneficios económicos, aunque con frecuencia lo sea en las empresas privadas, sino que puede referirse a cualquier tipo de bien por el cual PR contrata a AG.

El problema estriba en que puede pensarse (como en la concepción neoclásica del agente económico), que las decisiones de todos los sujetos intentan maximizar su propio interés. Y si AG decide procurando maximizar su propio interés, es fácil que este no coincida con el máximo del interés de PR. Vemos entonces un posible desacople de las motivaciones.

El problema de agencia se plantea primero en el nivel de las motivaciones de AG. Para que sea un verdadero problema práctico, sin embargo, no basta con que se plantee en el querer, sino que debe ser posible realizar ese querer. 'Poder' es pues la segunda palabra clave para entender por qué el problema de agencia es real dondequiera que alguien actúa al servicio de los propósitos de otro. Este poder se explicita en dos asimetrías conectadas entre sí.

Estas dos asimetrías otorgan en principio al AG el poder que necesita, si así lo quiere, para actuar en función de sus propios intereses más que de los del PR. Pero al mismo tiempo constituyen la clave que permite al AG servir profesionalmente al PR:

- Asimetría de información: El AG gobierna ejecutivamente la organización cada día, se enfrenta a sus stakeholders, dirige mensajes a sus públicos objetivo, organiza a los ciudadanos para el servicio público que ofrece, sostiene relaciones con otras autoridades y eventualmente con otros stakeholders (comunidades, ONG). Como resultado, sabe mucho de la operación del servicio público, tanto en sus aspectos de operación interna--la institución pública como organización--como en sus relaciones externas. Ciertamente más que el PR, a quien pueden presentar la información de manera que considere más conveniente.
- Asimetría de habilidades: Los AG son profesionales de la posición en que se encuentran. Generalmente son seleccionados a través de oposiciones entre quienes tienen la cualificación para ello, o han demostrado el nivel requerido de capacidad en posiciones anteriores del sector público. Son contratados precisamente para hacer en nombre de PR lo que PR no sería capaz de hacer por sí solo.

Aplicación al sector público

Si pensamos en términos de la relación entre la administración pública y la política, una cuestión importante que esta teoría nos sugiere consiste en quién sea el principal (PR) cuyo agente (AG) es la administración pública.

La primera de las concepciones que mencionamos en el apartado anterior supondría que el PR es el gobierno sin más, que en este momento tiene la mayoría electoral. Esa mayoría muestra que a su vez el gobierno es un agente cuyo principal es la comunidad política, puesto que la población eligió para ocupar el gobierno a esos políticos de ese partido. A veces a este esquema se le ha llamado de 'soberanía popular'.

La segunda de las concepciones del apartado anterior pensaría que el PR de la administración pública como AG es más bien la comunidad política en sí misma, no los políticos electos en un momento dado. Puesto que la opinión pública puede ser manejada coyunturalmente por los partidos con cierta facilidad, los gobiernos salidos de ella no representan inmediata y completamente un PR adecuado para la administración pública. La administración pública eventualmente tendrá que defender a la comunidad política de los partidos en el gobierno, que pueden mostrar cierta tendencia a la arbitrariedad para perpetuarse en el poder. El punto de referencia de la administración como AG de la comunidad política debe ser más matizado que solo el gobierno del momento. Para aquellas cosas de envergadura constitucional u orgánica del Estado, el PR son normas pasadas que gozaron de gran acuerdo entre los partidos, mientras que respecto a las medidas de política y gestión ordinarias o a las transformaciones de menos calado, un principal adecuado para la administración pública es seguramente el gobierno. A veces a este esquema se le ha llamado de 'soberanía nacional'.

La diferencia entre 'soberanía popular' y 'soberanía nacional' entendidas en los sentidos que hemos mencionado, es muy importante. Si la administración pública se debe únicamente a quienes ocupen en gobierno (soberanía popular), quienes serán de un partido o unos pocos coaligados, esto es algo muy diferente a deberse en primer término a los grandes acuerdos constitucionales realizados en el pasado entre gobierno y oposición (soberanía nacional), y solo después al gobierno actual.

Esta distinción da eventualmente a la administración pública el papel de defensora de la comunidad política frente al gobierno, un rol polémico. Se ha hablado a veces de 'democracia administrada' para definir la situación en que los técnicos de la administración parecen definir de hecho lo que el Estado hará, más que los políticos electos que portan la voluntad popular sobre lo que el Estado debe hacer. A veces la limitación a la voluntad transformadora del político es legal (por ejemplo, últimamente con cierta frecuencia los letrados parlamentarios a nivel nacional o autonómico informan a los diputados de que lo que quieren aprobar es ilegal respecto a normas más altas). Otras veces es técnica: los técnicos del Estado informan a los políticos de que algo no es factible o conveniente en la

manera en que lo tienen pensado, a veces para ser oídos, a veces para ser desoídos (como en el llamativo caso de la reducción de penas a violadores a finales de 2022 con la ley del 'solo sí es sí'). Finalmente, hay también limitaciones que llamaríamos laborales, esto es, cosas que no pueden hacerse con el aparato organizativo de la administración pública por razón de sus condiciones y derechos laborales, en general bastante más rígidos que los predominantes en el sector privado.

Y por el contrario, la idea de la 'democracia administrada' en que el Estado se considere primordialmente AG de la sociedad política y no del gobierno, es considerada muy saludable por otros, porque es muy probable que si el gobierno pudiera manejar la administración pública a su conveniencia, el régimen terminaría en lo que llamamos en el tema pasado una 'dictadura electoral', esto es, un sistema en que el gobierno no pudiera perder nunca las elecciones.

El arreglo entre gobernantes y funcionarios

El segundo punto del problema PR-AG respecto a la administración pública consiste en lo que suele ser central en ese problema respecto a empresas privadas: puesto que los funcionarios tienen sus propios intereses personales, ¿qué garantiza que actuarán en favor de los intereses de su PR, en vez de esos suyos?

Este problema es tanto más agudo cuanto que el prácticamente completo aseguramiento laboral de los funcionarios por oposición, tiende a hacer que incluso si el PR no está contento con el servicio que prestan, sean difíciles de remover (a diferencia de lo que pasa en la empresa privada).

El anteproyecto de Ley de la Función Pública de la Administración General del Estado, del que hemos hablado en el tema 8, intenta reducir esa independencia entre rendimiento y permanencia en el puesto, lo que puede entenderse como un intento de acercar a la administración pública algunos de los recursos para conseguir mayor eficiencia organizacional que tienen las empresas privadas.

Pero inmediatamente se levantan sospechas: ¿no será un procedimiento para que el partido en el gobierno se deshaga de los funcionarios públicos que le estorban, calificándolos mal o haciendo que los califiquen mal (por ejemplo, no dándoles los medios adecuados para su trabajo)? Esta no es una mera sospecha de la oposición de este momento respecto al gobierno de este momento: en la encuesta de la Fundación BBVA (2022) que mencionamos en el tema 8 la confianza de la población en los políticos aparecía largo por debajo de la confianza en los principales tipos de funcionarios públicos, e incluso por debajo de la confianza en los sindicalistas. En una batalla de opinión pública es difícil que la gente crea más a los políticos que a los funcionarios.

En todo caso, el problema de agencia entre administración pública y gobierno suele terminar en algún arreglo implícito, que eventualmente varía de departamento en departamento, pero que incluye elementos como:

- Libertad de los funcionarios para sostener sus propias posiciones políticas, pero fuera del ámbito laboral. Ello incluye mantener confidencial la información que deba serlo en el trabajo de la organización, algo que habíamos discutido en el tema 7.
- La separación entre vida privada y laboral debe mantenerse estrictamente en el caso de los funcionarios. Mientras a un cargo de elección popular o de designación política puede pedírsele dedicación fuera de horario cuando la situación lo requiere, a los funcionarios de carrera en cuanto ocupen su puesto por ello, no. Ello incluye el derecho al 'silencio electrónico' sobre asuntos de trabajo en los periodos de descanso, reposo y vacaciones.
- Respeto de los políticos por el carácter neutral del funcionariado, lo que implica no requerir de ellos nada fuera de la ley, ni considerar adhesiones políticas en las evaluaciones, promociones...
- Desempeño de los funcionarios con razonable competencia y lealtad al servicio del gobierno del momento, evitando motivaciones políticas (cambiar al gobierno) en sus movilizaciones sindicales. Estas por tanto deben estar realmente enfocadas a reivindicaciones laborales razonables para trabajadores de oficio o nivel similar al suyo en el conjunto de la sociedad, y evitar generar crisis (por ejemplo, huelgas o manifestaciones) precisamente en periodos pre-electorales.
- Y, precisamente en virtud de que el PR último tanto de políticos como de funcionarios es el mismo (la ciudadanía), ambos deben controlarse mutuamente ante cualquier tentación de corrupción administrativa, esto es, de obtener ventajas privadas para sí o para los suyos (modelo CS de Fiske) de un desempeño que debe venir estrictamente regido por la ley ante la cual todos los ciudadanos, funcionarios y políticos incluidos, deben ser iguales (modelo EM).

Como puede verse, todo ello puede entenderse dentro la ética de los roles y los valores que tratamos en el tema 4. En efecto, uno de los puntos que tratamos allí fue la separación adecuada de los roles sociales, de manera que en un rol uno no actúe por las conveniencias de otros que pueda tener en la vida, sino que en cada uno juegue por las reglas del rol correspondiente. En el caso del funcionario, esas reglas suponen un profesionalismo estricto al servicio de la administración pública; y en el caso del político una representación ciudadana que respeta ese profesionalismo y no pide a los funcionarios lo que estos no deben dar.

Aun con eso, todavía nos queda un punto más que examinar, posiblemente el más complicado. A ello dedicamos el siguiente apartado, con el que terminamos el curso.

La responsabilidad moral del funcionario

El caso Eichmann

La filósofa Hanna Arendt publicó en 1963 un libro que la hizo (más) famosa: *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. El libro trata sobre el juicio en Jerusalén--que terminó en condena a muerte y ejecución--a un funcionario alemán llamado Adolf Eichmann que estuvo a cargo de una parte importante de la organización logística de los campos de concentración en el aparato administrativo del Tercer Reich. De ese libro no nos interesa tanto el abundante material que presenta acerca del perfil psicológico de Eichmann (quien resultó no ser un psicópata, ni un *hater* de ningún tipo, sino una persona no especialmente inteligente que apreciaba sentirse integrada en grupo--la SS en este caso--), sino un aspecto que complica el punto en que terminamos el apartado anterior: Eichmann no organizó el transporte de judíos de media Europa a los campos de concentración por convicciones antisemitas personales; no fueron realmente detectadas tales convicciones en el juicio, a pesar de que el servicio secreto israelí le secuestró en Argentina para ser juzgado por un tribunal israelí. Es decir, Eichmann no estaba haciendo política.

Eichmann se limitaba, desde su puesto administrativo, a hacer cumplir la ley. En ese momento la ley en el Tercer Reich venía básicamente dictada por la voluntad política de Hitler (el llamado *Führer-prinzip*), pero era efectivamente legal. Eichmann puso simplemente su capacidad profesional al servicio del cumplimiento de la ley. Era un funcionario.

Su defensa se basó en eso: para que la sociedad funcione bien se requiere que cada cual en su puesto cumpla su misión, y particularmente los funcionarios realicen con profesionalismo las tareas que los políticos les encarguen, todo dentro de la ley. No otra cosa hizo él.

El problema que plantea este caso es si el funcionario debe anularse como sujeto moral, no discerniendo sobre principios éticos por lo demás obvios (los judíos de Alemania y los países ocupados por el Tercer Reich fueron primero borrados civilmente, luego detenidos y esclavizados, y por último asesinados sin más acusación que ser judíos) sino meramente siguiendo instrucciones.

El experimento Milgram

Un experimento del psicólogo Stanley Milgram ayuda a entender la generalidad de este caso. Milgram era hijo de refugiados judíos húngaros que habían huido a Estados Unidos. Poco después del juicio a Eichmann, siendo Milgram profesor en Yale, realizó un experimento con el fin de ver si la obediencia ciega a la autoridad constituía una característica especial de la cultura alemana, que explicara el Holocausto.

Su idea era verificar entre gente común hasta qué punto estaban dispuestos a realizar acciones que mataran directamente a otras personas, a las que sin embargo no veían.

Más que describirlo en detalle, que sería largo, te propongo que veas este youtube (en inglés con subtítulos en español) que reproduce el experimento:

<https://www.youtube.com/watch?v=iUFN1eX2s6Q>

La hipótesis de Milgram era que la obediencia a órdenes asesinas por gente común sería mucho menor en el noreste de Estados Unidos que en Alemania. Obteniendo muy diferentes resultados para el mismo experimento realizado en los dos lugares, ello explicaría cómo los nazis pudieron organizar el Holocausto con la participación de miles de funcionarios públicos alemanes comunes, no especialmente antisemitas, que estarían dispuestos a obedecer órdenes sin atender a las consecuencias para las personas. Esto sería una característica de una cultura del deber ciego en Alemania, que obviamente no existe (suponía Milgram) en Estados Unidos.

De hecho, antes de realizar su experimento Milgram preguntó a un número de colegas americanos qué porcentaje de personas en Estados Unidos pensaban ellos que estarían dispuestos a actuar así. Obtuvo respuestas muy bajas, del orden del 1% o del 2%.

Hizo pues en Yale el experimento que habréis visto en el video, utilizando voluntarios que eran americanos comunes de diversos estratos sociales, sexo, nivel de educación, etc., y encontró que el porcentaje se acercaba al 50%. Los campos de exterminio se hubieran podido instalar en Estados Unidos; no les hubiera faltado personal. Ya no necesitaba hacer el estudio en Alemania, porque había mostrado que la obediencia moralmente ciega a la autoridad no era una característica especialmente alemana, sino quizás algo general. El experimento se ha realizado luego en muchos otros contextos y se ha podido concluir que, con algunas variaciones culturales, en efecto esa obediencia constituye una característica general de las situaciones de autoridad y subordinación.

Juzgar la ley

Y así nos afecta a nosotros también, puesto que una situación de autoridad y subordinación es la que se da entre el político y el funcionario.

El caso Eichmann y el experimento Milgram sugieren dos aspectos importantes, uno de cada lado de la relación entre político y funcionario:

El primero es que el funcionario no debe ser un cumplidor ciego de la ley, sino que es su obligación moral ponerla bajo cuestionamiento ético, sobre todo cuando la vida de otras personas entra claramente en la ecuación. La obediencia a la ley no anula al sujeto ético, no le resuelve el problema de cómo actuar bien (por donde empezamos el curso en el tema 1).

En nuestro contexto, la elaboración de la ley es mayormente un proceso público en que intervienen muchos *stakeholders* con intereses y posiciones políticas distintas. Estamos muy lejos del *führer-prinzip* del Tercer Reich, que proclamaba como ley cualquier decisión de una sola persona, encarnación del pueblo alemán. Ello tiende a garantizar que ninguna ley amenazará los derechos básicos de ninguna persona o grupo. Aun así puede haber leyes que la conciencia moral de algunos o muchos funcionarios rechacen, sobre bases racionales (como las que mencionamos en los temas 2 a 5) o religiosas.

En esos casos se plantea a estas personas un verdadero problema de conciencia que no pueden descargar sobre la ley. Deben decidir personalmente si actúan según las órdenes o según sus convicciones sobre lo correcto. Hacer lo segundo puede tener consecuencias laborales, incluso en nuestro contexto.

No hay que fiar demasiado al Estado de derecho en que de momento tenemos la suerte de vivir. Hay también entre nosotros movimientos políticos populistas en que el líder encarna al verdadero pueblo (como Hitler encarnaba al verdadero pueblo alemán, entre los que no se consideraba incluidos a los judíos) y que amenazan con imponer leyes que afectan a derechos básicos, por encima de las conciencias de los funcionarios. Ello ocurrió en el franquismo respecto a la discriminación política, al servicio militar, a la homosexualidad y a otros aspectos. Y ocurre ahora, en leyes recientes, respecto a la participación de médicos del servicio público de salud en el aborto y la eutanasia. En todos los casos, el funcionario sigue siendo sujeto moral, no un mero engranaje del mecanismo administrativo, y debe decidir como tal sujeto moral.

El segundo punto se refiere a los políticos. Quizás sus convicciones morales sobre derechos fundamentales son distintas a las de algunos o muchos de los funcionarios, y se reflejan en un programa político que finalmente ha conseguido apoyo electoral suficiente (aunque es más difícil saber si una idea precisa es ampliamente compartida, porque las elecciones se hace sobre grandes paquetes donde van juntas posiciones sobre muchos temas de muy diversa naturaleza; las encuestas pueden ayudar a saber cuánto es compartido socialmente un determinado punto). Si estiman que fueron elegidos para realizar precisamente esa propuesta de su programa, el político intentará normalmente hacerlo utilizando la herramienta que las elecciones le han dado: el aparato administrativo del Estado que ahora gobierna.

Y sin embargo debe hacerlo respetando la conciencia tanto de los funcionarios como de todos los ciudadanos, cuando se trata de derechos fundamentales como el derecho a la vida. Lo que el político puede hacer entonces es establecer mecanismos de objeción de conciencia que faciliten a los funcionarios tomar sobre tales temas una decisión ética propia, sin costes laborales o profesionales (por ejemplo, sin registro en una 'lista negra'). Y cuando se trate de funcionarios al servicio directo del público, la administración debe ser organizada de manera de facilitar a los ciudadanos con unas ciertas convicciones morales ser atendidos por funcionarios de convicciones semejantes, de forma que no haya presiones en ninguno de los sentidos. Si esto resulta algo más caro que la distribución de servicios por máxima eficiencia (aunque no es claro cómo se alcance máxima eficiencia generando choques entre funcionarios y ciudadanos), es de todas formas un precio bajo por conservar el carácter plural y moral de la comunidad política.

No es una solución perfecta, pero es una solución a la pluralidad ética de nuestras sociedades, que a la vez evita la parálisis en la realización de los programas políticos y la

anulación de los funcionarios como sujetos éticos que deben poder negarse a órdenes contra su conciencia en temas muy de fondo.

Por cierto, si tienes acceso a ella, puede interesarte la película de 2016 "Hasta el último hombre" ("Hacksaw Ridge" en inglés), que ganó dos Oscars de la Academia y tuvo otras cuatro nominaciones. Narra la historia de la primera persona que, siendo un objetor de conciencia a llevar armas por razones religiosas, recibió la Medalla de Honor, máxima condecoración por méritos de guerra que da Estados Unidos.

Referencias

Arendt, H. (2003). *Eichmann en Jerusalen : un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona: Lumen.

Fundación BBVA (2022), *Estudio sobre confianza en la sociedad española*.

<https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2022/11/Presentaci%C3%B3n-Estudio-Opini%C3%B3n-P%C3%ABblica-Confianza-2022.pdf>

Milgram, S. (1974). *Obedience to authority; an experimental view*. New York: Harper & Row.