



Ética de las Administraciones

Txetxu Ausín

Instituto de Filosofía, CCHS, CSIC
txetxu.ausin@cchs.csic.es

Resumen

Las administraciones públicas tienen una dimensión política que tiene implicaciones éticas tanto en la organización como en los agentes que actúan en ella. En este marco se desarrollan unos principios básicos de la actividad en las administraciones públicas y se apuntan y valoran las herramientas para analizar y evaluar la responsabilidad de las mismas.

141

Palabras clave

Valores organizacionales, valores profesionales, daño, respeto, beneficencia.

Government Ethics

Abstract

Governments have a political dimension with ethical implications in both of them, the organization and the agents acting on it. This framework develops the basic principles of the activity within the governments and indicates and evaluates the tools for analyzing and balancing their responsibility.

Keywords

Organizational values, professional values, injury, respect, beneficence.

1. La dimensión moral de la función pública

No cabe duda de que las actividades diversas realizadas por los empleados públicos (acciones, gestiones, procesos, trámites, etc.) poseen una consustancial dimensión moral. Por un lado, en tanto en cuanto afectan a las personas en particular y a la comunidad en general donde se desenvuelven, constituyendo además la espina dorsal de la configuración del Estado. Por otro lado, suponen la asunción de responsabilidades*, de modo que le son “imputables” determinadas acciones y consecuencias, a diferencia de otras actividades humanas que podemos considerar indiferentes y carentes de tal dimensión moral. Si, como decía José Luis L. Aranguren, la moral es nuestra segunda piel con la que “tocamos” a los demás y a nuestro entorno, en el caso de las administraciones públicas nos encontramos con la epidermis del Estado, esa piel que roza o golpea, según el caso, a los ciudadanos.

Así, a pesar de las críticas que han venido recibiendo los aparatos administrativos estatales (burocracia), éstos propician la ejecución de las decisiones políticas, ocupando un papel subordinado, aunque autónomo, del subsistema político. Especialmente desde después de la Segunda Guerra Mundial, se ha considerado que la administración pública es inevitablemente política, tanto por su necesario concurso en los procesos de toma de decisiones como por su función de sostener y preservar los principios constitucionales y, en consecuencia, de controlar la arbitrariedad en el uso del poder político —así como ser un elemento clave en la creación y el mantenimiento de la confianza en las instituciones públicas y en el sistema político. Aparte de que los servidores públicos no sólo ejercen labores administrativas o de gestión sino que también asumen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasi-legislativos y cuasi-judiciales. Como han reconocido muchos científicos sociales (Waldo, 1948; Aberbach, Putnam y Rockman, 1981) la administración hace política, presupone una opción ideológica y contribuye decisivamente a tomar decisiones importantes para la ciudadanía. Por ello, en la medida en que la administración está implicada en todas las etapas de las políticas públicas (inicio, formación, diseño, adopción e implementación), cobra una especial relevancia la cuestión de los valores y principios que la orientan y que caracterizan su actividad, de modo que la discrecionalidad no quede automáticamente identificada con la arbitrariedad y, de ahí, con la corrupción.

2. Ética en y ética de las administraciones públicas

Más aún, la dimensión moral de la actividad de las administraciones públicas es doblemente doble. En primer lugar, atañe tanto a la misma actividad profesional desempeñada por el empleado público —esto es, responde a una determinada ética o deontología profesional—, como a su condición de servicio público, orientado a los intereses generales y al desarrollo humano. En segundo lugar, se refiere tanto al individuo concreto que desarrolla su actividad en el ámbito de la administración pública como a la misma organización de dicha función pública.

Precisamente, la variable organizacional en la toma de decisiones éticas individuales ha sido uno de los principales *leit-motiv* de la literatura sobre ética de las administraciones (Denhardt, 1988). Esta “variable institucional” en las elecciones morales de los servidores públicos constituye el marco, el contexto, la “cultura”, que influencia enormemente las percepciones y elecciones de dichos empleados públicos, de modo que el entorno de expectativas, reglas, lealtades y roles afecta y explica una parte importante de la decisión final. Así, la estructura de la organización puede atenuar seriamente la sensación de responsabilidad personal como resultado de la especialización, la jerarquía y las numerosas reglas y reglamentos (Gortner,

1991). Existirían, por tanto, unos valores institucionalmente preferidos y lo normal es que se den por buenos, de modo que el reconocimiento es lo que permite la calificación de un empleado público como bueno o malo (Villoria, 2007). En consecuencia, valores organizacionales definidos por la eficiencia, la eficacia, la racionalidad formal y la competencia técnica pueden desplazar valores y principios del servicio público más fundamentales, como el interés general, la justicia y la igualdad. Surge, por tanto, el sempiterno problema de la responsabilidad grupal, en la interacción entre el individuo empleado público y la organización —recuérdese que los servicios públicos son actividades cooperativas, recurrentes e institucionalizadas. No obstante, toda responsabilidad grupal implica responsabilidad compartida y frente a posiciones extremas —responsabilidad invariable aunque sea ampliamente compartida o responsabilidad totalmente diluida—, cabe aducir una responsabilidad modulada por el número de participantes en la acción pero que no elimina un umbral de responsabilidad —dilucionismo ético con umbral (Mellema, 1988).

Por tanto, la reflexión ética aplicada a las administraciones públicas presenta la doble vertiente de una ética aplicada tanto a las actividades (profesionales, del tipo que sean), como a las organizaciones (las diferentes administraciones y organizaciones de los servicios públicos). En definitiva, la ética ‘en’ las administraciones públicas y la ética ‘de’ las administraciones no constituyen dos lógicas antagónicas sino complementarias, si bien el contexto organizativo o institucional posibilita, configura y acota, como hemos indicado, el campo de la responsabilidad profesional, lo cual aumenta el grado de complejidad de la reflexión ética sobre las administraciones públicas, como ocurre en otros ámbitos como los negocios y la empresa o el sanitario. Y en consecuencia, el cambio de “cultura” organizacional será uno de los objetivos de toda intervención ética en las administraciones públicas.

3. El enfoque casuístico de la ética aplicada a la función pública

El análisis ético de las administraciones públicas ha adoptado mayoritariamente el enfoque casuístico de las éticas aplicadas, centrándose en las circunstancias de los casos concretos que se presentan a los empleados públicos, a partir de los cuales se extraen reglas heurísticas de actuación. Así sucede con estudios relevantes en ética de la administración (Denhardt, 1988; Lewis, 1991). Y también con muchos de los documentos y directivas nacionales e internacionales referidos a la ética de las administraciones y el buen gobierno donde, además de pretender abarcar todo el abanico de casos concretos con dimensión moral que pueden presentarse al empleado público, para luego fijarlos y regularlos, se mezclan indiscriminadamente valores éticos y valores técnicos. En España, el Estatuto Básico del Empleado Público (ley 7/2007 de 12 de abril de 2007) formula nada menos que 27 principios éticos, 10 principios de conducta y 17 genéricos inspiradores: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación, transparencia, ejemplaridad, austeridad, eficacia, honradez, promoción del entorno social y medioambiental y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres. En la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), artículo 3, se entremezclan principios organizativos y principios éticos: responsabilidad, servicio, transparencia, objetividad. Y en el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (3 de marzo de 2005) se presenta una lista similar de principios básicos y hasta 14 principios éticos que van desde la promoción de los derechos humanos y la búsqueda del interés común hasta la asunción de responsabilidades y la transparencia.



4. Principios éticos orientadores para el sector público

Un enfoque alternativo para la ética de las administraciones, ya apuntado por autores como Debra W. Stewart, Norman A. Sprinthall y David M. Shafer (2001) o Terry L. Cooper (2006), se basa en definir y delimitar principios éticos orientadores de la actividad de las administraciones públicas, que luego irán concretándose en acciones, reglas y procedimientos en función del contexto, las estructuras organizativas, el cambio tecnológico y cultural, etc. Un modelo que responde a una definición de las éticas aplicadas como un combinado de teoría y práctica (el enfoque integrativo *theoria cum praxi*), que contempla unos principios *prima facie* —*principia media* en la terminología de John Stuart Mill—, que pueden entrar en conflicto y que se modulan según el ámbito del que se trate —una hermenéutica crítica de las actividades humanas (Cortina, 1993). Principios entendidos como máximas mediante las cuales el agente organiza numerosas intenciones específicas, a modo de directrices para llevar adelante una determinada actividad, en este caso, el servicio público (O'Neill, 1989). Así, los casos no se reducen a ser un mero ejemplo de lo que establecen los principios y la puesta en práctica de un principio nunca es la mera aplicación de un criterio general a un caso individual, de modo que se da una interacción entre los principios y las situaciones reales, concretas, complejas y cambiantes.

Estos principios pueden entenderse y justificarse de muy diverso modo: bien como generalizaciones prudenciales de la experiencia moral adquirida por los individuos y grupos a lo largo del tiempo (punto de vista empirista); bien como *a priori* éticos universales y universalizables; bien como aspiraciones (*telos*) de buena vida. Un ejemplo de estos principios, aplicables a la ética de las administraciones, son los de no-maleficencia, respeto y beneficencia, tomados del campo de bioética, donde se han mostrado especialmente fructíferos.

La no-maleficencia significa básicamente no hacer daño y parece absolutamente elemental que un primer deber del servidor público sea evitar el daño, el perjuicio, la parcialidad,...el mal. ¿Hacia qué o hacia quiénes? En primer lugar, hacia el interés general, objetivo de la actividad de las administraciones públicas —como estipula, por ejemplo, el artículo 103.1 de la Constitución española de 1987. Y, por extensión, claro, hacia el ciudadano como centro de referencia de dicha actividad y quien da sentido en sus relaciones de solidaridad social e interdependencia a la propia existencia de la función pública (Duguit, 1901). El daño se puede ocasionar tanto por acción (despilfarro, transmisión de información privilegiada, hacer negocios a costa del servicio público, obtener comisiones y regalos,...) como por omisión (desidia, negligencia, incompetencia, imprevisión, incumplimiento de ciertos deberes de precaución,...). En definitiva, la administración pública ha de velar por el cuidado y el uso adecuado de los bienes públicos para el servicio de los ciudadanos.

El principio de respeto se refiere a tratar a los demás, en concreto a colegas y, especialmente, a los administrados, como sujetos dotados de dignidad, conciencia (opinión, criterios, convicciones), libertad (pueden acceder o negarse a lo que se les propone) y derechos. Este principio está vinculado con una necesaria "rehumanización" de la administración pública, frente al distanciamiento del ciudadano y la mecanización de los procedimientos, en la búsqueda de una relación más cercana, más respetuosa y, en definitiva, más humana con los administrados y perceptores de los servicios públicos. Frente al modelo de burocracia kafkiana desinteresada por las cosas humanas y caracterizada por el simple movimiento de papeles, se plantea el reto de una imparcialidad que no devenga en indiferencia (la mayor calidad es la calidez). Pero además supone escuchar y prestar atención a los

ciudadanos como sujetos no sólo pasivos de su relación con las administraciones públicas sino también como agentes colaboradores (proactivos) que pueden mejorar la gestión y prestación de los servicios públicos vía participación y co-gestión (desde un modelo relacional fuerte o denso de la administración pública, que contempla una ciudadanía activa y participativa donde el individuo no es sólo un “usuario” de los servicios públicos —modelo gerencial de la Nueva Gestión Pública— sino un “accionista”). Ejemplos de esta nueva cultura de lo público, especialmente desarrollados en el ámbito municipal, son los presupuestos participativos, los planes de desarrollo comunitarios y los observatorios de control de las políticas públicas.

En cuanto a la beneficencia, supone proporcionar los bienes y servicios propios de la actividad de las administraciones públicas, sus bienes internos (*praxis teleia*), que en el ámbito del servicio público tienen como horizonte la ya mencionada promoción del interés general. Este principio prestacional, razón de ser de la actividad en cuestión, conllevará una serie de competencias, de modo que el principio puede reformularse como “hacer bien las cosas para hacer bien a las personas” (o “hacer el bien a otros mediante una actividad bien hecha” (Hortal, 2002). Aquí es donde entran en juego, aparte de los principios éticos, muchos de los valores técnicos, organizativos, ecológicos, económicos, etc. que se toman en consideración para una buena administración pública: diligencia, formación continua, austeridad, sostenibilidad, confidencialidad,... Todo ello en pos de la calidad y la excelencia profesional que no se conforma con eludir únicamente las acusaciones legales de negligencia. Precisamente, la perversión o subversión de estos fines (bienes) propios de una determinada actividad es lo que genéricamente cabría denominar como “corrupción”*, más allá del soborno, el abuso de poder o el aprovechamiento privado del cargo público —que no son sino la prevalencia y exacerbación de las metas y fines situados “fuera” de la actividad, como el dinero, el estatus, el poder, etc.

5. La institucionalización de la ética en el sector público: Alcance y limitaciones

Con todo, queda pendiente el espinoso asunto de la institucionalización de la ética de las administraciones y de la implementación de instrumentos de responsabilidad organizacional. Más allá de los mecanismos de mera fiscalización contable del gasto público (como el Tribunal de Cuentas en el caso de España), podemos distinguir básicamente tres herramientas para analizar y evaluar la responsabilidad de las administraciones públicas:

1.- Los organismos nacionales e internacionales para el control de la calidad de las políticas públicas. Así, en diciembre de 2006 se creó en España la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

2.- Los mecanismos de participación ciudadana, bien directa, bien a través de organizaciones de la sociedad civil, como son los comités de ética, las conferencias de consenso, las comunidades extendidas de evaluadores, los presupuestos participativos, los planes de desarrollo comunitarios y los observatorios de políticas públicas.

3.- Los documentos de buenas prácticas y de buen gobierno, los códigos deontológicos y las declaraciones públicas de diferente índole y generalidad —como son los acuerdos internacionales contra la corrupción. Todos ellos constituyen un elemento inicial de reflexión, en voz alta, pública, sobre las dimensiones morales de



la actividad realizada, sobre qué prácticas ayudan a alcanzar las metas de las administraciones públicas y también qué valores y principios se consideran necesarios para proporcionar a la sociedad el bien que les incumbe. Si declaraciones de este tipo son efectivas o no para cambiar la cultura de una determinada organización, está por ver. Al menos, este tipo de documentos debería ser desarrollado desde las propias organizaciones, con el asesoramiento externo que fuera necesario y la participación de los legos; pero no habría que asumir documentos ajenos, elaborados por otras organizaciones, para otros contextos, o por comisiones ajenas al propio entramado de la organización —como ha ocurrido en algunos de los llamados “procesos de modernización” de las administraciones públicas.

Todo ello contribuye, sin duda, a un mayor control social y público de la actividad de las administraciones que es indispensable para denunciar las malas prácticas que provocan desconfianza y descrédito. Sin embargo, habría que evitar la hipertrofia del control, que se convierte en un fin en sí mismo de muchas políticas y prácticas de evaluación y rendición de cuentas, y no en un acicate para la mejora del servicio y la atención al ciudadano —se cumplen las formalidades, los controles, pero sin alcanzar los fines de la actividad; lo que importa es rendir cuentas ante el empleador (los reguladores, los departamentos del gobierno) y no ante el usuario y la sociedad en general, perdiéndose, además, tiempo y recursos valiosos y escasos para la cumplimentación de tales tareas y que se detraen del propio servicio público. A veces, evitar las quejas, incluso las infundadas, se convierte en el objetivo institucional primordial (administración “defensiva”).

En definitiva, se hace preciso volver a los principios orientadores, flexibles y adaptables a las situaciones reales, y a un modelo prudencial para la rendición de cuentas y, en definitiva, para la ética de las administraciones, capaz de generar convicciones, hábitos y cambio de cultura.

Bibliografía

- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D., ROCKMAN, B. A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- COOPER, T. L. (2006), *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 5th edition, Jossey-Bass, San Francisco.
- COOPER, T. y L. (ed.) (2001), *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd edition, Marcel Dekker, New York.
- CORTINA, A. (1993), *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid.
- DENHARDT, K. G. (1988), *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, Greenwood Press, New York.
- DIEGO BAUTISTA, Ó. (2001), *La ética en los servidores públicos*, Universidad Pedagógica Nacional, México.
- DUGUIT, L. (1901), *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Fontemoing, París.
- GEURAS, D. y GAROFALO, Ch. (2005), *Practical Ethics in Public Administration*, 2nd edition, Management Concepts, Virginia.
- GORTNER, H. F. (1991), *Ethics for Public Managers*, Praeger, New York.
- HORTAL, A. (2002), *Ética general de las profesiones*, Desclee de Brouwer, Bilbao.
- LEWIS, C. W. (1991), *The Ethics Challenge in Public Service*, Jossey-Bass, San Francisco.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1997), “La ética, nuevo objeto de la gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 10(1997): 19-32.

- MELLEMA, G. (1988), *Individual, Groups, and Shared Moral Responsibility*, Peter Lang, New York.
- NIETO, A. (2008), *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona.
- O'NEILL, O. (1989), *Constructions of Reason. Explorations on Kant's Practical Philosophy*, Cambridge Univ. Press.
- STEWART, D. W., SPRINTHALL, N. A., SHAFER, D. M. (2001), "Moral Development in Public Administration", en COOPER, T.L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd edition, Marcel Dekker, New York, pp. 457-480.
- VILLORIA, M. (2000), *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Tecnos/UPF, Madrid.
- VILLORIA, M. (2007), "Ética postconvencional e instituciones en el servicio público", REIS 117/07, pp. 109-140.
- WALDO, D. (1948), *The Administrative State: A Study of Political Theory of Public Administration*, Ronald Press, New York.

