

## XLIII. LA POSIBILIDAD DE UNA ÉTICA ADMINISTRATIVA\*

DENNIS F. THOMPSON

¿ES POSIBLE una ética administrativa? Las objeciones más serias surgen de dos conceptos comunes de la función de las personas en las organizaciones: lo que podría llamarse la ética de la neutralidad y la ética de la estructura. Si se cree que la ética administrativa es posible, habrá que rechazar estas dos ideas.

La ética administrativa implica la aplicación de principios morales al desempeño de los funcionarios en las organizaciones.<sup>1</sup> En la forma que más nos interesa aquí (la ética en las organizaciones públicas), es una especie de ética política, que aplica los principios morales a la vida política. En términos generales, esos principios especifican *a*) los derechos y deberes que los ciudadanos deben respetar cuando actúan en formas que pueden afectar seriamente el bienestar de otras personas y de la sociedad, y *b*) las condiciones que las prácticas y políticas deben satisfacer cuando, de manera similar, afectan el bienestar de las personas y de la sociedad. Los principios morales exigen una perspectiva desinteresada. En lugar de preguntar cómo una acción o una política sirve al interés de alguna persona o grupo particular, la moral pregunta si la

\* Se reproduce con autorización de *Public Administration Review*. © 1985 por la American Society for Public Administration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 500, Washington, D. C., 20005. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> Puede suponerse que no hay una distinción filosófica importante entre "ética" y "moral". Ambos términos denotan los principios de bien y mal en la conducta (o el estudio de dichos principios). Cuando nos referimos a los de ciertas profesiones particulares (por ejemplo, ética jurídica o ética política), "ética" es el término más natural; y cuando nos referimos a una conducta personal (por ejemplo, moral sexual), "moral" parece más apropiado. Pero en sus sentidos generales, ambos son equivalentes. Para varias definiciones de la naturaleza de la moral o de la ética, véase William Frankena, *Ethics*, 2a. ed., Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1973, pp. 1-11; Alan Donagan, *The Theory of Morality*, Chicago, University of Chicago Press, 1977, pp. 1-31; G. J. Warnock, *The Object of Morality*, Londres, Methuen and Co., 1971, pp. 1-26.

acción o política sirve al interés de alguien, o si puede ser aceptada por alguien que no sabía de su circunstancia particular, como raza, clase social o nacionalidad. Los juicios morales presuponen la posibilidad de que una persona haga el juicio, y de que una persona o grupo de personas sea juzgado.

El desafío más general a la ética administrativa negaría la posibilidad de una ética en absoluto, o la posibilidad de una ética política. Aun cuando sea un digno desafío, esto no debe constituir la primera preocupación de los defensores de la ética administrativa. Los teóricos (y los practicantes, cuando piensan en la ética) han estado tan preocupados por las objeciones generales a la ética, que han descuidado las que se hacen específicamente a la ética en la administración. No han considerado lo suficiente que, aun si aceptamos la posibilidad de una moral en general e incluso en la política, podemos albergar dudas sobre ellas en las organizaciones.

Para precisar más las objeciones a la ética administrativa, deberemos suponer que se puede justificar la perspectiva moral, y que son válidos algunos principios y juicios morales. Pese a los desacuerdos sobre el modo de justificar la moral y sobre su alcance y contenido, compartimos ciertas actitudes y creencias a las que podemos recurrir para criticar o defender las acciones y políticas, desde una perspectiva moral.<sup>2</sup>

El desafío más directo a la ética administrativa procede de quienes reconocen que la moral es perfectamente posible en la vida privada, pero niegan que sea posible en la vida de las organizaciones. El desafío consiste en que, por su naturaleza misma, la administración excluye el ejercicio de juicios morales. Consiste en dos objeciones básicas: la primera pone en duda el sujeto del juicio (que puede juzgar); la segunda, al objeto de juicio (quién es juzgado). La primera afirma que los administradores deben actuar de manera neutral, es decir, que no deben seguir sus propios principios morales, sino las decisiones y políticas de la organización. Esta es la ética de la neutralidad. La segunda afirma que no son los administradores, sino la organización (y sus funcionarios formales) la que debe ser responsable por sus decisiones y aplicación de políticas. Esta es la ética de la estructura. A cada una se le llama ética porque expresa ciertas normas y prescribe ciertas conductas. Pero ninguna

<sup>2</sup> Véase el método de "equilibrio reflexivo" presentado por John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971, pp. 48-51. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

constituye una ética ni una moral, porque ambas niegan una de las suposiciones del juicio moral: o una persona juzga o es juzgada.

### LA ÉTICA DE LA NEUTRALIDAD

La teoría y la práctica tradicionales de la ética administrativa sostienen que los administradores deben cumplir las órdenes de sus superiores y aplicar las políticas de la dependencia y del gobierno al que sirven.<sup>3</sup> Según esta opinión, los administradores son éticamente neutrales porque no ejercen un juicio moral independiente. No se espera que actúen de acuerdo con principios morales propios, sino que pongan en acción cualquier principio que se refleje en las órdenes y políticas que le encargaron aplicar. Sirven a la organización de modo que la organización pueda servir a la sociedad. Los funcionarios están moralmente obligados a servir de esta manera a la organización porque aceptaron de manera voluntaria su cargo: significa un consentimiento. Los funcionarios saben de antemano cuáles serán los deberes de su cargo, y si los deberes (o sus opiniones) cambian, los funcionarios, por lo general, pueden abandonar el cargo.

La ética de la neutralidad no niega que a menudo los administradores deben aplicar su propio criterio en la formulación de la política. Pero su objetivo debe ser siempre descubrir qué política intentarán o intentarían otras personas (por lo general, funcionarios elegidos); o, en el caso de directivas en conflicto, interpretar legal o constitucionalmente quién tiene la autoridad de determinar la política. Según este punto de vista, el empleo de poderes discrecionales nunca puede ser ocasión para aplicar principios morales que no sean los ya implícitos en las órdenes y políticas de los superiores ante quienes el funcionario es responsable dentro de la organización. La ética de la neutralidad presenta al administrador ideal como un instrumento perfectamente confiable de las metas de la organización, sin introducir nunca valores personales en el proceso de alcanzar estas metas. De este modo, la ética refuerza la gran virtud de la organización: su capacidad de servir a todo objetivo social,

<sup>3</sup> Para citas y análisis de algunos autores que adoptan parte o toda la ética de la neutralidad, véanse Joel L. Fleishman y Bruce L. Payne (comps.), *Ethical Dilemmas and the Education of Policymakers*, Hastings-on-Hudson, N. Y., The Hastings Center, 1980, pp. 36-38. Véase John A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats*, Nueva York, Dekker, 1978, pp. 15-47.

cualesquiera que sean los fines que favorezcan las personas que se encuentran dentro de ella.

Una variación de la ética de la neutralidad da cierto margen al juicio moral individual hasta que la decisión o política es "final". Según esta idea, los administradores pueden plantear sus propias opiniones, discutir con sus superiores y refutar propuestas en el proceso de formular una política. Pero una vez que la decisión o política es definitiva, todos los administradores se alinean y la aplican fielmente. Además, el desacuerdo debe ocurrir dentro de la dependencia y de acuerdo con las reglas de procedimiento de ésta. Esta variación arrincona la neutralidad, pero una "neutralidad suspendida" sigue siendo neutralidad, y la opción para el administrador sigue siendo "obedecer o renunciar".<sup>4</sup>

Contra la ética de la neutralidad se pueden hacer tres tipos de críticas. Primera, dado que la ética subestima la discrecionalidad que ejercen los administradores, impide que los ciudadanos llamen a cuentas a los administradores. La discrecionalidad de los administradores no se limita a cumplir la intención de los legisladores o de sus superiores en la organización, no sólo porque a menudo no hay ninguna intención que descubrir, sino también porque los administradores pueden y deben tomar la iniciativa al proponer políticas y movilizar apoyo para ellas.<sup>5</sup> La ética de la neutralidad no ofrece ninguna guía a toda esta vasta gama de decisiones morales sustantivas a que los administradores regularmente se dedican. Al reforzar la ilusión de que los administradores no ejercen juicios morales independientes, los aísla de toda responsabilidad externa por las consecuencias de muchas de sus decisiones.

Un segundo conjunto de objeciones se centra en la afirmación de que ocupar un cargo implica aceptar sus deberes, tal como fueron definidos por la organización. Aunque pueda ser más fácil renunciar a un cargo que a la ciudadanía, para muchos funcionarios eso es tan difícil que el que no lo haga no se puede tomar como aprobación de cuanto la organización emprende. Para la gran mayoría de los empleados de gobierno, derechos intrínsecos (como pensiones y antigüedad) y habilidades de trabajo (que a menudo no son transferibles al sector privado) constituyen poderosos incentivos para mantenerse en el puesto. Y aun si por

<sup>4</sup> Véase George Graham, "Ethical Guidelines for Public Administrators", *Public Administration Review*, vol. 34, enero-febrero de 1974, pp. 90-92.

<sup>5</sup> Donald Warwick, "The Ethics of Administrative Discretion", en *Public Duties*, Joel Melishman et al. (comps.), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981, pp. 93-127.

su propia voluntad muchos estuvieran dispuestos a sacrificar su carrera en aras de principios, no pueden pasar por alto su responsabilidad para con sus familias. Los altos funcionarios por lo general gozan de ventajas que hacen de la renuncia una opción más factible. Pueden volver a puestos (habitualmente más lucrativos) en las empresas o en una profesión. Pero su capacidad de hacerlo puede depender de haber servido lealmente al gobierno, demostrando así que saben "jugar bien en equipo" y que, por tanto, de ellos puede depender cualquier organización, pública o privada.

Además, la dinámica de la toma de decisiones colectivas inhibe aun a los funcionarios más concienzudos de renunciar por cuestión de principio. Muchas decisiones son incrementales, y su carácter objetable puede manifestarse sólo en su efecto acumulativo. Un funcionario que participa en las primeras etapas de este tipo de intensificación (como aumentos a la ayuda, recortes al presupuesto, compromisos con tropas), tendrá dificultades para objetar a cualquier paso ulterior. La diferencia entre un paso y el siguiente es bastante pequeña, y ciertamente no es razón para renunciar por principio. Además, muchas decisiones y políticas representan compromisos, y cualquier potencial disidente se dejará persuadir sin dificultad de que, como sus adversarios no lograron todo lo que deseaban, él podrá conformarse con menos de lo que sus principios exigían. Por estas y otras razones, un funcionario puede quedarse en el cargo aunque tenga objeciones a las políticas del gobierno; por tanto, no renunciar no significa dar su consentimiento.

Los partidarios de la ética de la neutralidad aún pueden insistir en que los funcionarios que no pueden cumplir con los deberes de su cargo deben renunciar, por muy difícil que sea hacerlo. Pero como ciudadanos, debemos tener reservas para apoyar esto como principio general de la ética administrativa. Si se pusiera en práctica constantemente esta idea, las oficinas públicas sólo quedarían pobladas, muy pronto, por quienes nunca hubieran tenido una razón para disentir de ninguna decisión del gobierno. Hombres y mujeres de fuertes convicciones morales renunciarían antes que continuar en el cargo, y perderíamos los servicios de las personas que más pueden aportar a la vida pública.

Porque no deseamos expulsar de las oficinas a las personas de principios, debemos reconocer que puede haber buenas razones morales para quedarse en un cargo aun cuando se esté en desacuerdo con la política gubernamental. Este reconocimiento nos lleva a un tercer conjunto de objeciones a la ética de la neutralidad: que simplifica las circuns-

tancias morales del cargo público. Tiende a presentar a los funcionarios como si estuviesen evaluando la armonía que pueda haber entre sus principios morales y las políticas de la organización, obedeciendo si los principios y las políticas coinciden, y renunciando si divergen demasiado. Según esta opinión, lo importante es que, al renunciar, la persona expresa una "autonomía ética" que Weisband y Franck en su defensa —por lo demás, muy válida— de las renunciaciones como protesta, definen como "la disposición a afirmar los principios propios, aun cuando ello entrañe violar reglas, valores o conceptos de la organización, grupo de compañeros o equipo".<sup>6</sup> "La importancia social de la autonomía ética", escriben, "no se encuentra en lo que se afirma, sino en el acto de afirmar". La ética de la neutralidad fomenta éste y otros retratos similares de un funcionario aislado que afirma sus propios principios contra la organización en el momento de la renuncia. Con ello, la ética pasa por alto consideraciones importantes que un administrador con ética debe tener en cuenta al cumplir con sus deberes en el cargo.

Ante todo, como funcionario, se tienen obligaciones para con los colegas, la dependencia y el gobierno en conjunto. Al aceptar un cargo y emprender tareas colectivas en una organización, se dan a los demás razones para confiar en una operación continuada. Los colegas inician proyectos, corren riesgos y hacen compromisos esperando que el funcionario continúe en el desempeño de su parte en la organización. Si alguien renuncia, frustra estas expectativas y de hecho viola sus compromisos para con sus colegas. Una renuncia puede alterar muchas actividades de la organización, algunas de las cuales acaso tengan mayor importancia moral que la política que ocasionó la renuncia. El ayudante presidencial Alexander Haig estableció esta clase de argumento en octubre de 1973, en un esfuerzo por persuadir al procurador general Elliot Richardson de despedir al fiscal especial Archibald Cox. Richardson afirmó que antes que despedir a Cox renunciaría. Haig argumentó que la renuncia o desobediencia en aquel momento pondría en peligro los esfuerzos del presidente, que se encontraban en una etapa crucial para llegar a un acuerdo de paz en el Medio Oriente.<sup>7</sup> Como puede comprenderse, el argumento no convenció a Richardson (sus compro-

<sup>6</sup> Edward Weisband y Thomas M. Franck, *Resignation in Protest*, Nueva York, Penguin, 1976, p. 3.

<sup>7</sup> J. Anthony Lukas, *Nightmare: The Underside of the Nixon Years*, Nueva York, Bantam, 1977, p. 588.

misos con el Congreso y con Cox eran demasiado claros, y demasiado tenue la conexión entre su renuncia y el acuerdo del Medio Oriente), pero la *forma* del argumento invocado por Haig era válida. Un funcionario debe considerar sus compromisos para con todos sus asociados en el gobierno y el efecto de su renuncia sobre la dirección del gobierno en general. Y los funcionarios también tienen obligaciones más generales para con el público. No sólo deben decidir si pueden, con la conciencia tranquila, seguir asociados con la organización. Esto podría interpretarse como el simple deseo de mantener limpias las manos, una forma de lo que algunos han llamado "autoindulgencia moral".<sup>8</sup>

Una tercera forma en que la ética de la neutralidad deforma los deberes de los administradores públicos es en la limitación de sus cursos de acción a dos: obediencia o renuncia. Muchas formas de discrepancia pueden ser compatibles con la permanencia en el cargo, desde la protesta silenciosa hasta la obstrucción ilegal. Desde luego, algunas pueden ser moralmente malas, salvo en circunstancias extremas, pero la ética de la neutralidad no ofrece aquí ninguna guía porque excluye de antemano la posibilidad de que haya una oposición interna moralmente aceptable a las decisiones de la organización, por lo menos a las "decisiones finales".

Sin embargo, el problema es saber cómo podemos dar a los funcionarios espacio para disentir, sin socavar la capacidad de la organización para alcanzar sus metas. Si la organización está buscando metas fijadas por un público democrático, la discrepancia de un individuo en la organización puede subvertir el proceso democrático. Hemos de insistir, ante todo, en que los potenciales discrepantes consideren cuidadosamente la base de desacuerdo con la política en cuestión. ¿Es moral o simplemente político el desacuerdo? Esta es una distinción elusiva, ya que casi todas las decisiones políticas importantes tienen dimensiones morales. Pero tal vez pudiéramos decir que cuanto más directamente parezca una política violar un principio moral importante (como por ejemplo, no causar daño a personas inocentes), más justificable se vuelve el disentimiento. A un funcionario deberían tolerársele medidas más enérgicas de oposición contra las de bombardear blancos civiles en una guerra de guerrillas, que contra las de reducir los aranceles comerciales

<sup>8</sup> Sobre "complicidad", véase Thomas E. Hill, "Symbolic Protest and Calculated Silence", *Philosophy & Public Affairs*, otoño de 1979, pp. 83-102. Para una defensa contra el cargo de indulgencia moral para consigo mismo, véase Bernard Williams, *Moral Luck*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 40-53.

y los impuestos a la importación.<sup>9</sup> En casos de desacuerdo político de esta última índole, la renuncia directa parece ser la acción más apropiada (una vez que la decisión sea final). Los discrepantes también deben considerar si la política a que se oponen es un incidente transitorio o parte de una pauta continuada, y si lo malo de ella queda compensado por el valor de las políticas restantes que la organización esté aplicando. Además, los discrepantes deben examinar el grado de su propia participación y su papel: ¿cuán responsables (formal e informalmente) son para con la política? ¿Qué diferencia establecería su oposición a la política y a las otras medidas de la organización? ¿Hasta qué punto viola esa política la ética de los grupos para con los cuales están obligados (como las normas de las profesiones jurídica o médica)?

Estas consideraciones no sólo determinan si un funcionario está justificado al oponerse a la política de la organización, sino también ayudan a indicar qué métodos de disenso pueden estar justificados para expresar su oposición. Cuanto más justificada sea ésta, más justificado estará el funcionario al valerse de métodos extremos. Los métodos para disentir pueden disponerse a lo largo de un *continuum*, desde el más extremo hasta el más moderado. Cuatro tipos mostrarán la gama de este *continuum*, y plantearán algunas preguntas que debe considerar cualquier potencial divergente.

Ante todo, están las formas de divergencia en que un funcionario protesta dentro de la organización, pero aún ayuda a aplicar su política, o —lo que es una medida ligeramente más enérgica— pide una asignación diferente dentro de la organización. En su forma más débil, este tipo no va mucho más allá de la ética de la neutralidad. Pero, en contraste con ella, sí permitiría a los funcionarios abstenerse de toda participación activa en una política a la que se opongan, y llevar adelante su protesta mientras lo hagan de acuerdo con los procedimientos aceptados de la organización.<sup>10</sup>

Un peligro de esta forma de protesta es lo que se ha llamado la "domesticación de los discrepantes".<sup>11</sup> Un ejemplo es el de George Ball, que

<sup>9</sup> Para un ejemplo de esto último, véase Weisband y Franck, *op. cit.*, p. 46.

<sup>10</sup> Véase Graham, *op. cit.*, p. 92.

<sup>11</sup> James C. Thomson, "How Could Vietnam Happen?", *Atlantic*, abril de 1968, p. 49. También véase Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970, pp. 115-119. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

como subsecretario de Estado durante el gobierno de Johnson, atacó persistentemente la política del gobierno hacia Vietnam en reuniones privadas:

En cuanto Ball empezó a expresar dudas, quedó cálidamente institucionalizado: se le alentó a convertirse en el abogado del diablo sobre Vietnam [...] El proceso de escalada permitió que repetidas veces, de tiempo en tiempo, se le pidiera a Ball decir lo suyo; Ball se sintió bien... (había luchado por la justicia); los otros se sintieron bien (habían oído extensamente la opción de las "palomas"), y sólo hubo un mínimo de cosas desagradables.<sup>12</sup>

De este modo, los disidentes pueden ser "neutralizados con eficacia" y, contra sus intenciones, su discrepancia puede ayudar hasta a apoyar la política a la que se oponen. Por tanto, es importante considerar si este efecto es inevitable y, si no lo es, descubrir las condiciones en que pueda evitarse.

En una segunda forma de divergencia, los funcionarios, con el conocimiento de sus superiores pero contra los deseos de éstos, llevan la protesta fuera de la organización, mientras, por lo demás, cumplen satisfactoriamente con su trabajo. Desde luego, esta es la acción adoptada por la mayoría de los 65 Departamentos de Justicia que protestaron contra la decisión de autorizar plazos, antes de aplicar los decretos de desegregación en Mississippi, en agosto de 1969.<sup>13</sup> Los abogados firmaron y publicaron una petición que denunciaba al procurador general y al presidente por adoptar una política que, en su opinión, violaba la ley y les exigía actuar contra los cánones éticos de la profesión jurídica. También creyeron que la renuncia no cumpliría con su obligación de actuar en forma afirmativa para oponerse a la ilegalidad. Varios discrepantes pidieron acciones más enérgicas, que bloquearían directamente la política, y algunos pasaron información al Fondo de Defensa Jurídica de NAACP, que se oponía en los tribunales al Departamento de Justicia. La mayoría de los abogados no quiso, empero, participar en estas acciones más enérgicas, porque la obstrucción debilitaría el apoyo del público a su disidencia.

La eficacia, así como la legitimidad de este tipo de divergencia, suele depender de la existencia de algunas normas generalmente aceptadas,

<sup>12</sup> Thomson, *op. cit.*, p. 49.

<sup>13</sup> Gary J. Greenberg, "Revolt at Justice", en *Inside the System*, Charles Peters y T. J. Adams (comps.), Nueva York, Praeger, 1970, pp. 195-209.

a las cuales los disidentes pueden apelar fuera de la organización. Ni la ética profesional ni siquiera el derecho acaso basten, ya que las personas tal vez no se pongan de acuerdo sobre cómo interpretarlas; pero apelar a esas normas puede por lo menos tranquilizar al público, al hacerle ver que los discrepantes no están aprovechando su cargo para imponer los dictados de su conciencia privada sobre la política pública. Cuando quienes disienten se oponen a funcionarios elegidos democráticamente, deben encontrar modos de mostrar que están defendiendo principios que todos los ciudadanos apoyarían.

La tercera forma de disentimiento es la obstrucción abierta a la política. Por ejemplo, los funcionarios pueden retener o no aplicar conocimientos que la organización necesita para llevar adelante la política, negarse a apartarse para que otros puedan llevarla adelante o dar información y otro tipo de ayuda a personas de fuera que estén tratando de reinvertir esa política. Muy pocos funcionarios pueden adoptar esta estrategia durante breve tiempo, pero las organizaciones por lo general pueden aislar a los discrepantes, encontrar a otros funcionarios que se encarguen de sus tareas y movilizar su propio apoyo externo para contrarrestar toda oposición que surja fuera de la organización. En cualquiera de estos casos, es poco probable que quienes disienten conserven mucha influencia dentro de la organización. Para que la oposición sea eficaz y sostenida debe ser más circunspecta.

Por tanto, nos vemos llevados a una cuarta clase de disentimiento: la obstrucción encubierta. La revelación no autorizada —la “filtración” — es el ejemplo más sobresaliente. Las filtraciones varían mucho en propósito y efecto. Algunas simplemente dan información a otras dependencias que tienen derecho a recibirla; otras ponen en situación comprometida a funcionarios particulares dentro de una dependencia, pero por lo demás no subvierten las políticas de ésta; otras revelan información a la prensa o al público, reinvirtiéndola a la postre una importante política gubernamental; y, en caso extremo, otras más pasan secretos a agentes enemigos, lo que puede contarse como traición. Sin llegar a tal extremo, sí deseamos decir que la revelación no autorizada a veces se justifica, aun cuando contravenga los procedimientos del gobierno o viole la ley, como cuando se revelan documentos considerados secretos.

A veces se ha trazado una analogía entre la desobediencia del funcionario y la desobediencia civil. Muchos teóricos de la democracia sostienen que los ciudadanos de una democracia están justificados si violan

la ley con objeto de modificar una ley o una política, pero sólo en cierto modo y en ciertas condiciones. Los ciudadanos deben 1) actuar públicamente; 2) no actuar con violencia; 3) apelar a principios compartidos por otros ciudadanos; 4) dirigir su desafío contra una injusticia considerable; 5) agotar todos los canales normales de protesta antes de violar una ley, y 6) planear su desobediencia de modo que, junto con la de otros ciudadanos, no altere la estabilidad del proceso democrático.<sup>14</sup>

Aun si pensamos que la desobediencia civil es justificable, no debemos creer que la del funcionario esté permitida. Los funcionarios no pueden arrogarse los mismos derechos que los ciudadanos y, debe decirse, la analogía en general no se sostiene. Pero esta analogía acaso no se sostenga por la razón opuesta. En casos extremos de iniquidad del gobierno, hay tantas cosas en juego que deberíamos dar a los funcionarios mayor espacio para la desobediencia del que concedemos a los ciudadanos. En estos casos, debemos estar dispuestos a sostener que las condiciones normales para la desobediencia civil son demasiado restrictivas para los funcionarios. Por ejemplo, si insistimos en que siempre se manifieste en público, en realidad podemos suprimir muchas valiosas críticas al gobierno. Temerosos de las consecuencias de la acción pública, los funcionarios discrepantes podrían optar por no revelar una información que sus superiores habían declarado secreta, pero que los ciudadanos deberían conocer. La idea de relajar el requisito de publicidad no sería proteger el derecho de los disidentes a la disidencia misma, sino promover la discusión pública de acciones discutibles del gobierno. Podemos tratar de conservar alguna forma de la limitación de publicidad, tal vez estableciendo una autoridad a quien un disidente pudiese dar a conocer su identidad. Pero este requerimiento, así como los demás, debe formularse con el fin de maximizar la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales, y no con la idea de obedecer exactamente las normas tradicionales de la desobediencia civil.

La tarea importante, respecto a la desobediencia y a las otras formas de disenso, consiste en crear normas que puedan ayudar a determinar cuándo es justificable cada una en diversas circunstancias. La ética de la neutralidad hace innecesaria la tarea, al negar que la ética sea posible en la administración. Pero como ya hemos visto, esa misma neutralidad administrativa no es posible ni deseable.

<sup>14</sup> Véase Rawls, *op. cit.*, pp. 363-391.

## LA ÉTICA DE LA ESTRUCTURA

El segundo gran obstáculo a la ética administrativa es la idea de que el objeto de juicio moral debe ser la organización o el gobierno en su conjunto. Esta ética de la estructura afirma que, aun si los administradores pueden tener cierto espacio para hacer un juicio moral independiente, no se les puede hacer moralmente responsables de la mayor parte de las decisiones y políticas del gobierno. Su responsabilidad moral y personal sólo abarca los deberes específicos de su propio cargo, por los cuales también son legalmente responsables.

El juicio moral presupone una dependencia moral. Para elogiar o censurar a alguien por un resultado, debemos suponer que la persona es moralmente responsable de su acción. Supondremos 1) que las acciones u omisiones de la persona fueron causa de ese resultado, y 2) que la persona no actuó con ignorancia excusable o bajo presión. En la vida cotidiana, a veces no hacemos una crítica moral porque creemos que una persona no satisface una de estas normas o ambas. Pero dado que por lo general intervienen tan pocos agentes y que la parte que desempeñan son bastante obvias, normalmente no nos quedamos indecisos ante la posibilidad de que pudiera decirse que alguien debió haber causado un resultado particular. El principal problema moral es saber qué era lo correcto y no quién lo hizo. En la vida pública, especialmente en las organizaciones, el problema de identificar los agentes morales de descubrir las personas moralmente responsables de una decisión o una política se vuelve al menos tan difícil como el de evaluar la moralidad de la decisión o la política. Y si tuviera una información perfecta acerca de todos los agentes del proceso organizativo que produjo un resultado determinado, aun así estaríamos en problemas ante el modo de atribuir esa responsabilidad. Como muchas personas contribuyen de muy diversas maneras en las decisiones y políticas de una organización, acaso no podamos determinar ni siquiera en principio quién es moralmente responsable de esas decisiones y medidas. A esto se le ha llamado "el problema de las muchas manos",<sup>15</sup> y la suposición de que no puede resolverse subyace en la ética de la estructura.

Los partidarios de la ética de la estructura presentan tres argumentos

<sup>15</sup> Dennis F. Thompson, "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *American Political Science Review*, 74, diciembre de 1980, pp. 905-916.

para negar la posibilidad de atribuir responsabilidades individuales en las organizaciones y, por tanto, socavar la posibilidad de la ética administrativa. En primer lugar, se arguye que ninguna persona es causa necesaria o suficiente de ningún resultado de una organización.<sup>16</sup> Las aportaciones de cada funcionario son como las hebras de una cuerda. En conjunto, tiran de la carga: pero ninguna por sí sola podría hacer el trabajo, aunque éste podría hacerse sin alguna de las hebras. Supóngase que, durante muchos decenios, la CIA ha seguido la política de derrocar a los gobiernos del Tercer Mundo que se nieguen a cooperar con sus operaciones, y supongamos además que muchos de estos intentos son moralmente malos. En la actualidad, nadie que aún esté en la CIA inició la práctica, y nadie en particular desempeñó un papel muy importante en alguno de los intentos. Si algún agente no desempeñó su parte, la práctica continuaría, y a menudo hasta podrían triunfar ciertos intentos particulares. ¿Cómo podremos decir que alguien es causa de esta práctica?

Un segundo argumento señala la brecha que hay entre la intención individual y los resultados colectivos. Los motivos personales de los funcionarios son inevitablemente diversos (servir a la nación, ayudar a los ciudadanos, adquirir poder, lograr un ascenso, arruinar a un rival). Muchas políticas loables se promueven por razones morales dudosas, y muchas medidas perniciosas se promueven con las mejores intenciones. En la actualidad, por ejemplo, bien podemos decir que en muchas organizaciones ningún funcionario intenta discriminar a las minorías en la contratación y el ascenso de empleados; y sin embargo, la pauta de nombramientos y de ascensos aún muestra que ciertas minorías están en desventaja. Aquí desearíamos tratar de condenar la pauta o la política (dice el argumento), pero no podríamos censurar moralmente por ella a ningún funcionario.

Un tercer argumento señala los requisitos de cada función. Los deberes del cargo y las rutinas de las grandes organizaciones exigen acciones individuales que, aunque son inofensivas en sí mismas o hasta —en algún sentido— obligatorias, se combinan para producir decisiones y políticas nocivas de la organización. Y aunque la política de la organización sea moralmente objetable, cada persona ha cumplido con su deber moral de acuerdo con los requisitos de su cargo. La suma colectiva

<sup>16</sup> John Ladd, "Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organizations", *Monist*, 54, octubre de 1970, pp. 488-516.

es peor que las partes. En una revisión de las políticas que condujeron al desplome económico de la ciudad de Nueva York a mediados del decenio de 1970, poniendo en peligro el bienestar y las vidas de millones de ciudadanos, un autor llegó a la conclusión de que no podía culparse a nadie por las erróneas prácticas presupuestarias que colaboraron al desplome: "La estructura financiera, delicadamente equilibrada, era un tipo de excrecencia evolutiva, que había surgido de centenares de decisiones individuales".<sup>17</sup>

Si aceptáramos estos argumentos, tendríamos que exculpar a muchos funcionarios culpables. Sin cierto sentido de responsabilidad personal, los funcionarios pueden actuar con menos escrúpulos, y los ciudadanos pueden censurar a los funcionarios con menor efecto moral. La responsabilidad democrática probablemente se esté socavando. ¿Cómo se puede responder a estos argumentos, de modo que se pueda mantener la responsabilidad individual en las organizaciones?

En primer lugar, no debemos evaluar la responsabilidad moral de un funcionario exclusivamente por la parte proporcional que aporta al resultado. "La responsabilidad no es una cubeta en que queda menos cuando se ha distribuido algo."<sup>18</sup> Si un grupo de diez delincuentes mata a golpes a un anciano, no castigamos a cada uno de los asesinos por sólo una décima parte del asesinato (aun cuando ninguno lo haya golpeado con fuerza suficiente para causarle la muerte). Además, al achacar una responsabilidad no sólo debemos considerar los actos cometidos por los individuos, sino también sus omisiones. Aun cuando en el ejemplo de la CIA nadie iniciara la política dañina, podría culparse a muchos funcionarios por no tratar de contenerla. Reconozcamos que hay peligros en adoptar un concepto de "responsabilidad negativa".<sup>19</sup> Uno de ellos es que semejante concepto haría culpables a las personas casi por cualquier cosa (pues parece no haber límite a los actos que un individuo *no* comete). Pero en las organizaciones, más a menudo podemos señalar las

<sup>17</sup> Charles R. Morris, *The Cost of Good Intentions*, Nueva York, W. W. Norton, 1980, pp. 239-240. Para otros ejemplos de análisis estructuralista, véanse Herbert Kaufman, *Red Tape*, Washington, D. C., Brookings, 1977, pp. 27-28, y Richard J. Stillman, *Public Administration: Concepts and Cases*, 2a. ed., Boston, Houghton Mifflin, 1980, p. 34.

<sup>18</sup> Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, p. 130. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

<sup>19</sup> Véase Bernard Williams, "A Critique of Utilitarianism", en *Utilitarianism*, J. J. C. Smart and Williams, Cambridge, Cambridge University Press, 1973, pp. 93-118.

omisiones específicas que constituyeron una diferencia que fue significativa para el resultado, y que se pueden atribuir a personas específicas. De antemano es posible predecir y especificar las pautas de omisiones.

La fuerza del segundo argumento, que señala la brecha entre la intención individual y el resultado colectivo, se puede perder si atribuimos simplemente menos peso a las intenciones que a las consecuencias, al evaluar la culpabilidad moral de los funcionarios, por lo menos en dos de los sentidos en que habitualmente se interpreta "intención": como motivo y como meta directa. Con frecuencia ya es bastante difícil en la vida privada interpretar los motivos de personas que conocemos bien; en la vida pública, puede ser imposible descubrir las intenciones de los funcionarios, especialmente cuando los motivos de tantos de los que cuestionan los motivos de los funcionarios son, a su vez, discutibles. En la medida en que podemos descubrir motivos, éstos nos sirven para evaluar el carácter y a veces predecir una conducta futura, pero la ética administrativa haría mejor en concentrarse en las acciones y resultados de la vida pública.<sup>20</sup>

¿Y qué decir de los funcionarios que intentan directamente tener sólo buenos resultados pero, por causa de errores de otros o por otros factores que no pudieron prever, contribuyen a una política injusta o nociva? Aquí, la cuestión clave no consiste en saber si los funcionarios en realidad previeron ese resultado, sino si debieron preverlo.<sup>21</sup> Podemos legítimamente exigir que los funcionarios públicos se atengan a normas superiores que las que usamos para juzgar a los ciudadanos ordinarios. Podemos esperar que los funcionarios prevean y tomen en cuenta una gama más vasta de consecuencias, en parte por las obligaciones generales del cargo público. Cuando está en juego el bienestar de tantos, los funcionarios deben hacer esfuerzos excepcionales por prever las consecuencias de sus acciones.

Además, la naturaleza de la propia organización a menudo impide que los funcionarios aleguen en forma creíble que no previeron lo que sus acciones podían causar. Las organizaciones tienden a producir re-

<sup>20</sup> Pero véase Joel L. Fleishman, "Self Interest and Political Integrity", en *Public Duties*, Fleishman *et al.* (comps.), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981, pp. 52-92.

<sup>21</sup> Pero véase Charles Fried, *Right and Wrong*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1978, en especial las pp. 21-22, 26, 28, 202-205. Más en general sobre las "intenciones", véanse Donagan, *op. cit.*, pp. 112-142, y J. L. Mackie, *Ethics*, Nueva York, Penguin, 1977, pp. 203-226.

sultados que siguen una pauta; por lo regular cometen los mismos errores y del mismo modo. Aunque los funcionarios puedan afirmar una o dos veces con razonable credibilidad, que no habría debido esperarse que previeran el resultado dañino al que contribuyeron sus acciones bien intencionadas, tiene que haber un límite (bajo) al número de veces que pueden alegar esta excusa para evadir su responsabilidad. En el ejemplo de la discriminación en el empleo, debemos decir que los funcionarios debieron reconocer que los procedimientos de la organización (combinados con fuerzas sociales) siguen produciendo resultados injustos en las decisiones que afectan al personal; se vuelven parcialmente responsables de la injusticia si no dan pasos para combatirla dentro de sus posibilidades.

Los requerimientos de un cargo aíslan al funcionario mucho menos de lo que implicó el argumento anterior.<sup>22</sup> El ejemplo de la crisis fiscal de la ciudad de Nueva York en realidad va tanto en contra de ese argumento como en su favor. El alcalde Beame fue uno de los funcionarios que rechazaron toda responsabilidad por las prácticas de contabilidad —supuestamente engañosas—, por haber formado parte de rutinas de la organización establecidas muchos años antes, que no se podían alterar en mitad de una crisis. Pero Beame también había sido contralor y había estado en la oficina del presupuesto durante los años en que se iniciaron esas prácticas contables.<sup>23</sup> Al atribuir una responsabilidad a funcionarios públicos, debemos tener en mente que la responsabilidad es de las personas y no de sus puestos. La responsabilidad no puede ser enteramente determinada por el cargo que desempeña una persona, y sigue a la persona a lo largo del tiempo. A veces se pasan por alto estas características de la responsabilidad personal. Se culpa a funcionarios públicos por un desempeño inmoral (o incompetente) en un cargo, pero entonces parecen comenzar con una hoja en blanco en cuanto dejan el antiguo cargo y toman uno nuevo. Este reciclaje de figuras públicas desacreditadas queda reforzado por el hábito de unir la responsabilidad personal a la del cargo. También se debe subrayar otra manera en que los funcio-

<sup>22</sup> Sobre la responsabilidad del cargo, véanse H. L. A. Hart, *Punishment and Responsibility*, Nueva York, Oxford University Press, 1968, pp. 212-214, y R. S. Downie, *Roles and Values*, Londres, Methuen, 1971, pp. 121-145.

<sup>23</sup> Dennis F. Thompson, "Moral Responsibility and the New York City Fiscal Crisis", en *Public Duties*, Fleishman et al. (comps.), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981, pp. 266-285.

narios pueden dejar atrás su cargo. Aun cuando una función limite plena y legítimamente lo que puede hacer un funcionario, esto no necesariamente acaba con toda responsabilidad personal. Los funcionarios pueden librarse de culpa por una decisión particular, mas no por ello se libran de la responsabilidad de tratar de modificar las limitaciones del papel y de la estructura que ayudaron a producir esta decisión, y no quedan libres de responsabilidad por criticar esas limitaciones. La crítica del propio pasado y del actual desempeño y las estructuras en que ocurre ese desempeño pueden ser el último refugio de la responsabilidad moral en la vida pública.

La ética administrativa es posible —por lo menos, las dos principales ideas teóricas que se oponen a su posibilidad no son convincentes—. No estamos obligados a aceptar ni una ética de la neutralidad que suprimiría el juicio moral independiente, ni una ética de la estructura que pasaría por alto la intervención moral del individuo en las organizaciones. Mostrar que la ética administrativa es posible no es lo mismo, desde luego, que mostrar cómo hacerla real. Pero comprender por qué es posible la ética administrativa es un paso necesario, no sólo para ponerla en práctica, sino también para darle un contenido significativo en la práctica.