

Panel Ética pública y desarrollo institucional

Servicio civil y ética pública

Francisco Longo

Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE

INTRODUCCIÓN

La existencia de una Administración profesional es una seña de identidad de las democracias avanzadas contemporáneas. La profesionalización de la Administración pública es considerada por la inmensa mayoría de los estudiosos y expertos como una fuerza central en el combate contra la corrupción. En particular la existencia de una función pública o servicio civil¹ configurado como sistema de mérito resultaría la variable decisiva de un nivel de profesionalidad capaz de garantizar la limpieza de los procedimientos y la reducción de la corrupción a límites aceptables para el buen funcionamiento de las sociedades.

En el mundo en desarrollo, los esfuerzos por evolucionar hacia modelos de empleo público basados en el mérito encuentran buena parte de su fundamento en la convicción de que los sistemas de clientela y botín político son favorecedores de comportamientos éticamente reprobables. Algunas investigaciones empíricas han puesto de manifiesto la vinculación entre el incremento de seguridad jurídica atribuible a los modelos “weberianos” de servicio civil y la mejora de los indicadores de desarrollo en las economías emergentes (Evans i Rauch, 1999). Todo ello ha contribuido a estimular el interés académico por el tema y también los esfuerzos prácticos por conseguir, en estos países, niveles crecientes de profesionalización de sus sistemas de función pública.

Por el contrario, en el mundo desarrollado, y en general allí donde existen sistemas consolidados de servicio civil profesional, las reformas se han dirigido en los últimos tiempos a introducir mecanismos de flexibilización en sus sistemas de gestión del empleo público, cuya rigidez se ha dado en considerar incompatible con la orientación deseable de las organizaciones públicas a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, el rendimiento y la eficiencia (Longo, 2004: cap. 5). Por ello, en estos contextos, la reflexión se viene ocupando preferentemente de analizar hasta qué punto esas políticas de flexibilización, consustanciales a las reformas de signo “gerencialista”, podrían llegar a debilitar la fibra moral de las organizaciones del sector público y de sus servidores.

Este trabajo pretende incorporarse a la reflexión acerca de todo ello, sin pretender en modo alguno abordar el tema exhaustivamente. En particular, se interrogará acerca de: a) cuáles son los discursos en presencia en lo que se refiere a la relación entre la función pública y la defensa de la integridad en el servicio público; b) en qué medida los diseños institucionales descentralizados y orientados a la producción eficiente de resultados, así como las medidas de flexibilización del empleo, son compatibles con la defensa de la integridad y el combate contra la corrupción; c) cuál es el núcleo de valores que deberíamos considerar como

¹ Utilizamos como sinónimas las expresiones *función pública* y *servicio civil*, entendiendo como tales aquellos sistemas de articulación del empleo público mediante los que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales (Longo, 2004; cap. 2)

constitutivos de una ética del empleo público a la altura de las necesidades de las sociedades contemporáneas; y e) cuáles serían los elementos básicos de una agenda de fortalecimiento ético de las instituciones de función pública.

LA PROTECCIÓN DE LA INTEGRIDAD EN EL IDEAL BUROCRÁTICO DE FUNCIÓN PÚBLICA

El logro de una administración sometida al imperio de la ley, compuesta por agentes impulsados al seguimiento de patrones de conducta moralmente aceptables, forma parte del ideal burocrático de Administración pública. El eje central del conjunto de arreglos institucionales que caracterizan a este modelo es la independencia de los burócratas profesionales, nacida de una neta delimitación de orígenes, roles y funciones entre ellos y las clases políticas rectoras del sistema. En palabras de Etzioni-Halevi, citado por Villoria (2000:144), "...donde las reglas de juego son tales que la élite burocrática está separada de la élite política y ha generado un poder que les permite neutralidad política, la corrupción declina y los procedimientos democráticos son más puros". La base de esta construcción se funda así en una doble convicción. En primer lugar, en la presunción de que los estándares de moralidad de políticos y burócratas profesionales son diferentes, y más elevados en el caso de los segundos. En segundo lugar, y como consecuencia, en la conveniencia de una relación de fuerzas entre ambos que permita un poder significativo de los burócratas, capaz de garantizarles un margen significativo de decisión autónoma.

La presunta superioridad ética de la burocracia pública es atribuida fundamentalmente a las características propias de su proceso de profesionalización, esto es: a) a las normas e incentivos que regulan el acceso al ejercicio de las funciones públicas y el desarrollo de éstas; y b) a la adopción de un conjunto de valores profesionales específicos, constitutivos de su identidad como profesión. En palabras de Farazmand (2002:137), "...la profesionalización de la administración pública se ha caracterizado por una adhesión a los sistemas de mérito frente a los de botín político... También ha significado la adhesión a unos estándares y ética profesionales, frente a los criterios partidistas u otros igualmente arbitrarios". Obsérvese cómo la dicotomía política-administración está en el vértice del proceso mismo de profesionalización: esto es, la burocracia pública se define como profesión al modo de una imagen en negativo de lo que supondría una administración dominada por la política. Naturalmente, esta aproximación lleva implícita una determinada valoración de la práctica política como menos firme y segura en lo que respecta a la defensa de la integridad en la acción pública.

Así las cosas, es coherente que los estándares de integridad en el funcionamiento de la Administración acaben por relacionarse directamente con el grado de poder alcanzado, en el interior del sistema público, por la burocracia profesional. Los administradores públicos profesionales deben ser vistos como los guardianes de la confianza y el interés público (Farazmand, 2000:138). Si ello es así, uno de sus roles fundamentales será el de velar por que en los procesos públicos de toma de decisión tales perspectivas predominen sobre las del interés particular. En las versiones más extremas de esta aproximación, el servidor público es, por encima de todo, un estricto vigilante de la ética de los comportamientos públicos. Así, para Hanbury (2004:198), la pregunta crucial sería: "... ¿pueden los servidores públicos frenar o impedir las acciones contrarias a la ética dictadas por sus jefes políticos, electos o designados, que favorecen a un amigo o a un grupo de interés?". La definición y

garantía de un estatuto de independencia respecto del poder político serán, como veíamos, los elementos del marco institucional en el que el desempeño de esa misión se hace posible.

¿Cuáles son los mecanismos que permitirían tener por garantizada la independencia de los servidores públicos, con el alcance que le venimos atribuyendo? Como hemos escrito en otro lugar (Longo, 2004), no existe un único tipo o formato de función pública o servicio civil identificable con el sistema de mérito. Por el contrario, diferentes tipos de marcos institucionales, nacidos de la combinación de arreglos, formales e informales, de diverso carácter, pueden llegar a producir las garantías precisas para la existencia de un empleo público profesional dotado de la independencia necesaria. No obstante, algunos elementos son imprescindibles en cualquier caso para que dichas garantías puedan considerarse concurrentes:

- a) El funcionamiento de mecanismos de selección por el mérito, capaces de preservar, en el acceso al ejercicio de funciones públicas, los criterios de capacidad e idoneidad para la tarea frente a las consideraciones de amistad, afinidad política, clientela u otras de índole arbitraria.
- b) La objetividad en los mecanismos de administración de recompensas, ya se trate de las políticas de compensación o promoción a grados superiores².
- c) La protección de la estabilidad en el empleo frente a la posibilidad de ser removido o despedido arbitrariamente.
- d) La garantía de no ser sancionado o perjudicado por el ejercicio imparcial y políticamente neutral de la función pública.
- e) La incompatibilidad del servidor público con el ejercicio, directo o indirecto, de actividades que comprometan la imparcialidad en la defensa del interés general.

Es importante subrayar que un sistema efectivo de mérito exige que estas garantías, además de formales, esto es, incorporadas al ordenamiento legal e invocables ante los órganos de control y las jurisdicciones competentes, sean sustantivas, es decir, se hallen efectivamente incorporadas al funcionamiento ordinario de las organizaciones públicas.

El ideal burocrático de función pública no es meramente instrumental respecto de una idea abstracta e intemporal de integridad en el servicio público. Por el contrario, se construye y desarrolla como la forma más adecuada para proteger y defender una noción específica de integridad, esto es, una ética de servicio público, integrada por un conjunto determinado de valores. En otras palabras, y tomando prestada la expresión a Manuel Villoria, la función pública burocrática se construye como un “discurso de integridad”, un sistema de significado que trata de explicar qué es la ética pública, en este ámbito específico³ (Villoria, 2004:4 y ss.).

² Rauch (2001) ha relacionado la existencia de prácticas de promoción interna a posiciones de mando con la reducción de los niveles de corrupción, lo que parecería apuntar a una superioridad, en lo que respecta a la defensa de la integridad, de los modelos de servicio civil de carrera sobre los de empleo, al menos en el ámbito de los países en desarrollo, que constituyen su campo específico de investigación y análisis.

³ Utilizamos, en este trabajo, la expresión en un sentido considerablemente más acotado que el que usa Manuel Villoria en su contribución, y la limitamos al campo específico de los discursos sobre función pública.

Los valores dominantes de este discurso burocrático de integridad se sitúan en los ejes de la probidad (honradez en el manejo de recursos públicos) y juego limpio (predominio del interés general sobre el particular, igualdad de trato a los administrados). Son precisamente estos valores los que con más claridad se contraponen a las nociones más intuitivas y extendidas acerca de la corrupción, y sobre ellos se construyen ordinariamente los indicadores de medición de aquella. Los principales propósitos de la burocracia fueron "...minimizar la corrupción y maximizar la democracia, mediante un fraccionamiento de la responsabilidad que impida a una persona mediatizar el proceso de decisión, en especial en lo que respecta a las obligaciones y gastos de la administración" (Gilman, 1999). Estos valores enlazan directamente con la pretensión de imperio de la ley, auténtica clave de bóveda del ideal burocrático de administración pública. El comportamiento ético del servidor público es, ante todo, aquél que con mayor pureza aplica lo previsto por el ordenamiento jurídico. Ciertamente, sería exagerado afirmar que la ética burocrática se agota en la pura aplicación de la norma, pero la pretensión del modelo es, en cualquier caso, estandarizar al máximo el comportamiento de las personas, extendiendo, al límite de lo posible, la capacidad predictiva y estabilizadora de las normas, lo que requiere limitar, correlativamente, el recurso al juicio moral individual. El *ethos* de la burocracia pública profesional remite directamente al mantenimiento y defensa de una conducta regular, esto es, adaptada a las reglas, lo que sitúa el eje de este discurso de integridad en el comportamiento de las personas, y no en los resultados del mismo.

Ahora bien, sería erróneo, a nuestro juicio, considerar la construcción burocrática sobre la función pública como limitada al logro de la seguridad jurídica. Si bien éste es, desde luego, uno de los fundamentos centrales del modelo, el discurso burocrático no es ajeno a la pretensión de lograr la eficacia de la administración. El otro gran objetivo es justamente el de conseguir, mediante esta arquitectura institucional, un funcionamiento eficaz y eficiente del gobierno y las organizaciones públicas. Ciertamente, subyace aquí al discurso una visión burocrática acerca del funcionamiento de las organizaciones, anclada en la concepción maquinal de éstas, y nutrida de los elementos que caracterizan a la llamada organización científica del trabajo: especialización clara de las tareas, formalización del comportamiento, seguimiento impersonal de rutinas, unidad de mando, potentes tecnoestructuras centradas en la fiscalización de la regularidad... Son elementos que no pueden sino resultarnos familiares. Al fin y al cabo, se trata de los diseños estructurales que han presidido tanto la construcción de los sistemas públicos modernos como la expansión empresarial nacida de la revolución industrial. Como recuerda Gilman (1999), por irónico que hoy pueda parecer, estos sistemas fueron considerados en su día como mecanismos para el logro de una mayor eficiencia.

Durante décadas, las pretensiones de seguridad jurídica y eficacia que caracterizan al discurso burocrático sobre la función pública parecieron armonizarse de forma coherente. Fue por el lado de la eficacia por la que esta articulación comenzó a entrar en crisis, primero en el plano del discurso; más tarde, también en el de las reformas.

LA CRISIS DEL DISCURSO BUROCRÁTICO SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

La crisis del modelo burocrático de función pública es un hecho en los países del mundo desarrollado, si juzgamos tanto por las iniciativas de cambio surgidas a lo largo de las últimas dos décadas, como por la literatura académica producida en torno a aquellas. Las reformas de la función pública no aparecieron aisladas, sino, por el contrario, en un contexto de abierto cuestionamiento de los paradigmas a los que los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado venían ajustando su funcionamiento. La crisis fiscal, combinada con la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos, introdujeron en dichos sistemas presiones, frecuentemente de signo contradictorio, dando lugar a movimientos de cambio que subvirtieron buena parte de los patrones establecidos. Dos orientaciones o *megatendencias* (Longo:1999,214) orientan tales movimientos. Por un lado, una orientación eficientista, ampliamente dominante, sesgada hacia la lucha contra el déficit y la reducción del gasto, y muy influida por las teorías económicas del *public choice* (Schwartz:1994), y las convicciones políticas de la “nueva derecha” (aunque, en la práctica, la transversalidad política de las iniciativas y discursos de reforma acabará siendo notable). Por el otro, una orientación “de servicio público”, caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la “receptividad” de la administración (OCDE:1988,37).

La expresión “Nueva Gestión Pública” (NGP) ha acabado por convertirse en el cliché con que se alude genéricamente a tales procesos de reforma, destacando, según los casos, tales o cuales elementos de los mismos⁴. Forman parte, en todo caso, de las orientaciones de reforma que pretenden afrontar las disfunciones de los modelos burocráticos de funcionamiento de las organizaciones públicas: a) la aparición y expansión de la función directiva pública profesional; b) la delimitación de marcos de responsabilidad entre política y gerencia pública; c) el uso de diseños descentralizados en los que se hace posible un mayor o menor ámbito de discrecionalidad directiva; d) la utilización de mecanismos de responsabilización por el rendimiento, preferentemente basados en resultados; e) la incorporación de fuerzas de mercado a la producción de servicios públicos, mediante el uso de diferentes modalidades de introducción de competencia entre proveedores.

En el ámbito de la gestión del empleo público, el lema central de las reformas ha sido el de flexibilidad. Esta orientación se basa en un diagnóstico que encuentra en la rigidez de los marcos burocráticos de función pública impedimentos relevantes para el logro de mejoras en

⁴ Con frecuencia, el uso de la expresión NGP sirve para simplificar la referencia a procesos de cambio caracterizados por su heterogeneidad (consecuencia inevitable de su desarrollo en países con marcos institucionales y tradiciones muy distintos) y por la complejidad de sus contenidos y finalidades, que incluyen a menudo, en sus expresiones concretas, orientaciones aparentemente contradictorias. Algunos autores han optado por afrontar dicha complejidad distinguiendo en la NGP diversas visiones o principios concurrentes, como Kolthoff et al. (2003), que aluden a la combinación de un gerencialismo de inspiración taylorista con un principio orientador de raíz distinta, fundamentado en la coordinación por incentivos de mercado. Cohen y Eimicke (1998), distinguen entre una respuesta conservadora a la crisis de las burocracias públicas, centrada en la privatización, y el movimiento de la “reinención”, fundamentado en la creencia en el potencial transformador de la innovación de la gestión, la creatividad y el espíritu emprendedor. En algunos casos, la simplificación de la noción ha sido necesaria para la construcción de un enfoque (el “Nuevo Servicio Público”) pretendidamente alternativo (Denhardt y Denhardt, 2000). Para una síntesis más amplia, que intenta plasmar la complejidad y heterogeneidad de la noción, v. Podger (2004:12).

la eficiencia y calidad de los servicios. Ajustar flexiblemente las plantillas a las prioridades de cada momento, gestionar por competencias, orientar el comportamiento de las personas a los resultados, mejorar la productividad, son las líneas dominantes de reforma. Bouckaert (2004) ha destacado la búsqueda de la responsabilización, individual y de grupo, y el cambio de los estatutos uniformes por el empleo basado en contratos, entre las orientaciones flexibilizadoras.

La flexibilización del empleo público está suponiendo una alteración, mayor o menor según los casos, de los arreglos institucionales utilizados para la garantía del sistema de mérito, a las que antes se hizo referencia. Así, la selección o progresión por competencias, o el pago por rendimiento, obligan a sustituir en ocasiones criterios formalmente objetivos (antigüedad, diplomas) por mecanismos que dan entrada inevitablemente a una mayor subjetividad (evaluación de las competencias, el potencial o el rendimiento). Se abre paso a la movilidad o incluso a la extinción de cargos por necesidades organizativas, lo que debilita la protección férrea del empleo que caracterizaba a los modelos burocráticos. Los contratos temporales coexisten, en proporción cada vez mayor, con el empleo fijo, introduciendo elementos de inestabilidad. La figura del empleador público se fragmenta, como consecuencia de los procesos descentralizadores, lo que conduce a una pérdida de la uniformidad que caracterizaba tradicionalmente a las condiciones de trabajo (OECD, 2004). Muchas de estas tendencias están suponiendo, de hecho, una aproximación entre el empleo público y las orientaciones dominantes en el entorno laboral de nuestros días, favorecida por la permeabilidad, cada vez mayor, entre los universos público y privado.

Todo este conjunto de reformas y orientaciones de cambio está siendo vigorosamente denunciado en los últimos años, desde un nutrido sector del mundo académico, como inductor de un debilitamiento del fundamento ético de las conductas públicas, y un consiguiente incremento de la corrupción. La mayor parte de estas críticas han apuntado al conjunto de orientaciones integradas en la NGP, imputándoles la destrucción del ethos del servicio público (Frederickson, 1997), que quedaría perjudicado en cuanto a su capacidad institucional, calidad e imagen pública (Farazmand, 2002:129). Algunos autores han criticado específicamente el menosprecio de la legalidad que estaría implícito en la invocación a la eliminación de controles formales y la discrecionalidad gerencial que caracteriza a la NGP (Moe y Gilmour, 1995). Otras contribuciones, desde esta misma perspectiva, han dirigido sus dardos, más específicamente, hacia las políticas de función pública o servicio civil integrantes de tales enfoques genéricos (Chapman y O'Toole, 1995). Entre ellos, Chanlat (2003:57 y ss.) ha relacionado la desmotivación de los servidores públicos, causada a su entender por las reformas –aumento de la carga de trabajo, incremento de la presión de los usuarios, pérdida de autonomía y reconocimiento, introducción del empleo temporal- con un debilitamiento de la componente ética del servicio público. En algún caso, este diagnóstico de tintes pesimistas se complementa con invocaciones a una contrarreforma de signo re-regulador (Frederickson, 1999:276).

¿Se ha producido en realidad este importante deterioro ético del servicio público en los países que han emprendido reformas de signo gerencialista? ¿Han incrementado estos cambios los casos de corrupción? ¿Están ocasionando las reformas “gerencialistas” del empleo público, un debilitamiento de la identidad moral de los servidores públicos, y, consiguientemente, abriendo paso a conductas poco íntegras en el desempeño de funciones públicas? Nuestra percepción es que no existe base suficiente para responder afirmativamente a estas interrogantes.

En primer lugar, y ante todo, por la alarmante carencia de evidencia empírica de tales asertos. No hay estadísticas sobre corrupción que apoyen, ni siquiera indirectamente, los argumentos. Los casos citados de forma recurrente por los autores de la corriente reseñada son, en primer lugar, poco numerosos para fundamentar la contundencia de sus afirmaciones. Por otra parte, es dudoso que tales casos sean, propiamente, ejemplos de corrupción. Por último, no existe demostración aceptable de la relación entre las conductas constatables en cada supuesto y las reformas de signo NGP. Cohen y Eimicke (1998) han diseccionado minuciosamente cuatro de los casos más comentados en el entorno norteamericano –comenzando por la quiebra financiera de Orange County, auténtico mito fundacional de la crítica a la NGP desde el ángulo de la corrupción- cuyo denominador común es una supuesta relación entre el *entrepreneurship* gerencial y la vulneración de la ética pública⁵. Su conclusión es que las causas de los comportamientos reprobables han sido, según los casos, la imprudencia, la incompetencia, los fallos de diseño organizativo o la vanidad de quien lidera, más bien que el ánimo de lucro o beneficio propio. Por otra parte, ninguna de estas causas parece relacionarse con una mínima claridad con las reformas de signo gerencialista o de “reinención del gobierno”.

Por otra parte, y desde el ángulo de la argumentación teórica, las críticas adolecen con frecuencia, a nuestro juicio, de una carga ideológica que las lastra de entrada. Un ejemplo de ello lo tenemos en la concepción, subyacente a tales argumentos y que se hace explícita en muchos de ellos, acerca de la ética empresarial privada. La contraposición público-privado forma parte del cuerpo argumental de la corriente crítica. Curiosamente, la metáfora “Government is a Business” fue adoptada en su día por los reformadores norteamericanos que en la etapa de la presidencia de Woodrow Wilson aborrecían el *spoils system* y se oponían al favoritismo en las contrataciones, la laxitud en los controles financieros o la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas (Barzelay, 1995: 17). Hoy, por el contrario, desde la corriente más tradicional de la *Public Administration* en el país de la libre empresa, la corrupción se vincula a la adopción por los empleados públicos de prácticas que, siendo comunes en las empresas, resultan inmorales en la administración (Frederickson, 1997). Criterios como el beneficio económico a cualquier coste o la justificación de los medios por los fines formarían parte –a juicio de los críticos- de aquel patrón ético y estarían capturando “...el completo dominio de lo que Habermas llama la esfera pública” (Farazmand, 2002, 132). Aunque probablemente influida por recientes y sonados escándalos empresariales, la idea de una inclinación natural del mundo empresarial privado hacia las prácticas inmorales resulta cuando menos cuestionable (Gilman, 1999).

Este mismo tipo de argumentación fuertemente sesgada desde los aprioris ideológicos se manifiesta en las descripciones que se utilizan para identificar la NGP y sus orientaciones. Para Terry (1998), la NGP parte de la asunción básica de que los seres humanos son conducidos por el interés en la riqueza, el poder y otras ganancias personales. Como ha visto Gilman (1999), algunas voces críticas dibujan estas reformas como si su puesta en práctica precisara la completa eliminación de cualquier sistema ético, llegándose a afirmar que “...la corrupción funciona como el lubricante de la maquinaria de gobernanza que promueve la globalización, la subsidiariedad, la agencificación y la empresarialización” (Farazmand, 2002:135). La idea de una penetración de lo privado en el dominio de lo público es

⁵ Se analizan, además del de Orange County, los casos de Visalia (promoción pública de un hotel), Indianápolis (privatización de un servicio de tratamiento de aguas), y Nueva York (intervención del entonces alcalde Giuliani en una fusión empresarial de grandes grupos de comunicación)

consustancial a estos argumentos. La NGP se hallaría influenciada por los principios de la empresa privada, en detrimento de los valores éticos y los conceptos tradicionales del buen gobierno (Hanbury, 2004:193) Las diferentes, y a veces contradictorias, formulaciones inherentes a la NGP (Fox y Miller, 1996) son sistemáticamente simplificadas y globalmente descalificadas, con un aparato argumental que con benevolencia puede ser calificado como elemental.⁶

No puede sorprender, por todo ello, que otra parte, no menos nutrida, de estudiosos de la administración pública, haya expresado puntos de vista opuestos a los reseñados. Para Lawton (1998:65), hay escasa evidencia de que la integridad del sector público haya sido socavada por las orientaciones de la NGP, y no resultan convincentes las afirmaciones de que adoptar técnicas, prácticas y personas del sector privado conduzca a corromper el *ethos* del servicio público. En análogo sentido se pronuncian Kolthoff et al. (2003:20), para quienes “incluso si los valores del servicio público hubieran cambiado hacia valores empresariales, no existe evidencia de que ello conduzca a un comportamiento menos ético”. Esta afirmación apunta, a nuestro juicio, a lo que constituye el núcleo de fondo del debate. La cuestión decisiva no es si las reformas gerencialistas están deteriorando un genérico, intemporal e indiscutido *ethos* del servicio público, mediante la erosión de la arquitectura institucional propia del modelo burocrático de administración, construida para la defensa de aquél. Lo que los cambios están planteando es la necesidad de abordar la reflexión y discusión sobre la pertinencia, en las administraciones de nuestros días, de aquel discurso ético, en su formulación tradicional; sobre la posible conveniencia de su reformulación y actualización; sobre la eventual necesidad de poner el énfasis en nuevos valores; sobre la aparición de nuevos dilemas morales para los gestores públicos. El combate de fondo se libra, pues, entre diferentes concepciones acerca de la mejor forma de articular, en nuestros días, en un marco de ética pública, la protección y defensa de los principios de seguridad jurídica, por una parte, con los de eficacia, eficiencia y efectividad de la acción pública, por otra. Dicho con otras palabras, la crisis del ideal burocrático de administración y función pública ha abierto el paso a una confrontación entre diferentes discursos de integridad.

LA ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO EN LOS ENTORNOS Y DISCURSOS DE SIGNO POSTBUROCRÁTICO

Como han sabido ver Denhardt y Denhardt (2000:551), la NGP no es simplemente la implantación de nuevas técnicas, sino que lleva consigo un nuevo conjunto de valores. Es ante todo, pues, en el campo de los valores donde se libra el debate.

En un reciente trabajo, Jeroen Maesschalk propone un marco teórico en el que clasifica, adaptando la tipología de “climas éticos de trabajo” de Victor y Cullen (1988) nueve estándares éticos de referencia, para cada uno de los cuales define un continuo de “decisión ética” (entendiendo por tal aquella que enfrenta un dilema que hace difícil juzgar lo que sería

⁶ He aquí un ejemplo de este tipo de argumentación: “...NPM is a major institutionalizing instrument –in terms of structure, process and norms/values- in the changing character and role of the new state and of the transformation of government worldwide. Designed and driven primarily by the United States and Britain, the NPM ideology is consistent with, and an integral philosophy of, corporate globalization of capital. NPM functions as an institutional conduit of the coercive-corporate state in which public accountability and ethical responsibility are pushed to the back seat of secrecy behind the closed doors and become meaningless. This is a typical practice in the corporate business world” (Farazmand, 2002, 135).

una conducta éticamente adecuada). El continuo se mueve entre dos extremos caracterizados como “comportamiento ético”, uno de ellos y “comportamiento no ético”, el opuesto. El comportamiento no ético es definido como “el uso excesivo de uno de los nueve estándares éticos”, es decir, se produce por una radicalización de los comportamientos pautados como éticos desde el marco de referencia correspondiente. Así, por ejemplo, el estándar “egoísmo/individual” produciría como comportamiento no ético la prevalencia del interés particular, en tanto que el estándar “principios/cosmopolita” conduciría por exceso al fetichismo de la norma. Pues bien, cuanto mayor es el predominio de un estándar, mayor es el riesgo de una aplicación excesiva del mismo, y por tanto de que se produzca un comportamiento éticamente reprochable. Dicho de otro modo, cada marco ético de referencia lleva consigo el peligro de que la aplicación de sus valores conduzca, por exceso, a conductas inadecuadas, y este peligro se incrementa cuando dicho patrón es dominante e incontestado⁷. Ello lleva al autor a defender una visión contingente de la ética pública, y a propugnar que el administrador público, confrontado con los diferentes dilemas, busque las respuestas, más que comprometiéndose en exclusiva con una sola doctrina (podría haber dicho “discurso de integridad”) intentando combinar diferentes marcos éticos de referencia, que Maeschalk identifica con los de la administración pública tradicional, la NGP y el “Nuevo Servicio Público” (Maeschalk, 2004:470 y ss.).

Si aplicamos este marco analítico al discurso de integridad propio del ideal burocrático de función pública, que describíamos antes, cabría afirmar que, del mismo modo que aquél puede ser inductor de comportamientos éticos, también podría llegar a producir, bajo ciertas condiciones, los de signo contrario. Esta argumentación nos permitiría el siguiente intento de explicación de la crisis que hemos descrito en el apartado anterior: El marco ético de referencia o discurso de integridad burocrático experimenta en las últimas décadas importantes sacudidas derivadas de un entorno turbulento y presionante que eleva significativamente el número de “decisiones éticas” que los gestores públicos se ven obligados a adoptar. La combinación de estas nuevas presiones con el predominio, incontestado durante décadas en los sistemas públicos, de los estándares burocráticos de moralidad pública, incrementa exponencialmente el riesgo de “comportamientos poco éticos”, entendiendo por tales los que aplican dichos estándares “por exceso”, en forma poco ajustada a los requerimientos que las sociedades trasladan a los aparatos administrativos. En otras palabras, los sistemas político-administrativos contemporáneos empiezan a sufrir “buropatologías”, esto es, disfunciones características de la aplicación de patrones burocráticos de conducta a entornos que demandan otro tipo de respuestas. Estas disfunciones se manifiestan, a nuestro juicio, en cuatro marcos relacionales diferenciados, que afectan a: a) la relación entre política y administración; b) la relación entre administración y ciudadanos; c) la relación entre sector público y sector privado; y d) la relación entre las administraciones y su personal.

a) La relación política-administración.

La neta delimitación de orígenes, funciones y roles entre las clases políticas y la burocracia administrativa es, como veíamos, un componente esencial del discurso burocrático sobre la administración pública. En realidad, esta dicotomía, que ha ocupado durante décadas a los

⁷ Esta aproximación puede relacionarse con la seguida por Linda deLeon, que, tras explorar las relaciones entre cuatro modelos de organización y sus sistemas éticos asociados, afirma que “...el conocimiento de estas estructuras tiene consecuencias sobre el comportamiento ético, ya que ayuda a permanecer vigilante de las patologías características que un particular tipo de organización puede mostrar” (deLeon, 1993: 312).

estudiosos del tema, ha sido más bien un artificio teórico que un criterio de diseño institucional capaz de permitir una explicación cabal del funcionamiento real de los sistemas públicos. La porosidad entre política y administración ha sido, en realidad, un dato permanente. Por otra parte, la pretensión delimitadora no ha desaparecido con las reformas de signo gerencialista, sino que, como antes indicábamos, forma parte de éstas e incluso ha sido considerada como uno de sus rasgos centrales (Kolthoff et al, 2003:3). Lo que ha acabado por resultar disfuncional es el diseño burocrático tradicional de dicha dicotomía, basado en los rasgos que describíamos anteriormente: a) la definición de la superioridad moral de la burocracia pública sobre la política; b) la consiguiente asignación a ésta de un rol de confrontación como guardián de la ética pública; c) la definición del espacio relacional entre ambas como un ámbito de “suma cero”, en el que las respectivas posiciones se dirimen en términos de poder.

Los estados democráticos de nuestros días siguen precisando de una administración pública sometida a la constitución y las leyes, pero exigen además que aquélla esté dotada de capacidad de respuesta a las necesidades sociales, lo que exige altas dosis de receptividad⁸ a las iniciativas y programas que se formulan desde la dirección política de las instituciones. La legitimidad de la administración pública se vincula crecientemente a sus resultados, lo que obliga a que relaciones basadas en la distancia y en la persecución de prioridades diferentes deban articularse de forma distinta a la tradicional. La función pública, sin perder la independencia e imparcialidad que derivan de su configuración profesional basada en el mérito, es vista crecientemente como una pieza del engranaje productor de respuestas públicas a los problemas sociales. Ello implica diseñar también –y preferentemente– como relaciones de colaboración lo que el ideal burocrático definía fundamentalmente como mecanismos de control y filtros de regularidad. Esto no significa que la profesionalización de la función pública deje de operar como garantía de limpieza de los procedimientos públicos, y como contrapeso a incentivos de signo contrario. Lo que lleva consigo es la exigencia de añadir al núcleo de principios de referencia de la función pública nuevos valores, procedentes de otros discursos de integridad, y equilibrarlos con aquéllos. Como señala un reciente documento de la OECD (2004:6), “...cómo equilibrar las necesidades de continuidad profesional y receptividad política es una cuestión clave de la gobernanza pública”.

Un eje central de este nuevo equilibrio viene determinado por un fenómeno característico de los nuevos diseños institucionales: la eclosión de la dirección pública profesional⁹. Si en la administración pública tradicional los administradores públicos no desempeñaban un papel importante en la formulación de políticas y la gobernanza, sino que limitaban sus cometidos a la implementación (Denhardt y Denhardt, 2000:552), los nuevos gerentes públicos reclaman y obtienen el “derecho a gestionar” (Kolthoff et al., 2003:2). Además, el concepto de gestión se amplía desde lo operativo a lo estratégico, ya que estos directivos son llamados a desarrollar iniciativas creadoras de valor público (Moore, 1995), lo que hace que la gestión de su entorno político se convierta en una parcela fundamental de su trabajo. Todo ello lleva a una ampliación de la esfera de relación entre política y gestión, no exenta de tensión, lejana de las certidumbres (más formales que reales) del modelo burocrático, pero consustancial a los diseños institucionales de los sistemas político-administrativos contemporáneos. Los

⁸ Utilizamos la palabra “receptividad”, como hace la OCDE, con el alcance del término inglés “responsiveness”, de elusiva traducción al castellano.

⁹ En otro lugar (Longo, 2004:cap. 5) hemos intentado describir con extensión las causas y significado de este fenómeno. A dicha explicación nos remitimos.

formatos de tipo contractual (agencias, contratos de gestión) han venido a reformular la delimitación política-gestión, adaptándola a los nuevos diseños institucionales e intentando contener de forma fructífera las tensiones propias de los mismos.

Ha sido precisamente la aparición de este tipo de directivo público el hecho que más ha contribuido a desestabilizar –especialmente en el mundo anglosajón- los modelos burocráticos, y a suscitar en la doctrina tradicional las críticas más contundentes acerca del supuesto déficit ético de las reformas. En particular, el espíritu emprendedor (*entrepreneurship*) ha sido visto como una inapropiada y peligrosa importación del mundo privado (Frederickson, 1997; Terry, 1998). Los principales reproches se han centrado en la asunción de riesgos sin el debido control democrático, y en el debilitamiento de los mecanismos de responsabilización (*accountability*). En cuanto al primero, (es la principal crítica derivada del caso de Orange County, antes mencionado), aunque es dudoso, como dijimos, que pueda relacionarse con la corrupción, obliga sin duda a considerar la necesidad de una aplicación exigente de controles y contrapesos. Bellone (1992:132) ha defendido la construcción de un *civic regarding entrepreneurship*, fundamentado en un desarrollo de la educación y el involucramiento de los ciudadanos. En lo que afecta a la responsabilización, Behn (2001), entre otros, ha puesto el acento en la necesidad de definir y desarrollar nuevos modelos de *accountability*, capaces de combinar la responsabilización por la probidad y el juego limpio, eje del modelo burocrático, con la responsabilización por el rendimiento, característica de los nuevos diseños¹⁰. Son necesidades de desarrollo de la gestión pública que no descalifican sin más los nuevos enfoques. Cohen y Eimicke (1998), tras reconocer que una administración pública más emprendedora puede incrementar los peligros de corrupción, añaden “...Al mismo tiempo, el espíritu emprendedor público ha facilitado la asunción responsable de riesgos en la administración, permitiendo a los directivos públicos satisfacer las aspiraciones ciudadanas de que las organizaciones públicas hagan más con menos recursos”.

b) La relación entre la administración pública y los ciudadanos

Hacia finales de la década de los ochenta, la OCDE publicó un libro, traducido al español como “La Administración al servicio del público” (OCDE-MAP, 1988), en el que acuñó el lema de la receptividad, en el contexto de las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos, y lo desplegó en cuatro significaciones básicas: a) comprensibilidad del sistema administrativo; b) capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes; c) accesibilidad; y d) fomento de la participación activa. Todas ellas han sido, con mayor o menor énfasis en una u otra, líneas presentes en los movimientos de reforma de la gestión pública de las últimas dos décadas.

La búsqueda de nuevas formas de relación con los ciudadanos, ha constituido, pues, un elemento sustancial de los escenarios de cambio. Aunque las críticas dirigidas desde los sectores tradicionalistas reducen esta preocupación a una aproximación consumerista que vería al ciudadano exclusivamente como comprador de servicios, lo cierto es que esta visión de mercado ha aparecido combinada con otras, que han propugnado la proximidad y la implicación recíproca. Ha formado parte de las orientaciones de la NGP, tal como ha sido entendida por muchos, el incremento de la receptividad a las necesidades ciudadanas y el

¹⁰ Hemos dedicado a este tipo de responsabilización y sus dificultades un trabajo titulado “La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos”, presentado en el VIII Congreso del CLAD y pendiente de publicación en un volumen colectivo.

involucramiento de la comunidad, así como una mayor transparencia del proceso de decisión (Podger, 2004,132) Para Bouckaert (2004:12) una de las tres hipótesis básicas de las reformas de la NGP es precisamente la de que el involucramiento de los ciudadanos redundará en un mejor rendimiento de los servicios públicos.

Esta orientación a la receptividad ha venido a subvertir también el patrón ético del ideal burocrático de función pública. Tal como lo describe Chanlat (2003:59), las cualidades que se atribuyen al buen funcionario público, y entre ellas la integridad, la neutralidad, la diligencia, la discreción, la igualdad de trato, ilustran una voluntad de despersonalizar la función administrativa. Esta despersonalización se manifiesta como un doble distanciamiento: entre la persona y el puesto ocupado –al que aludiremos más adelante- y entre el empleado público y los administrados. Este último distanciamiento es exigido por la prioridad atribuida al mantenimiento de la igualdad de los ciudadanos ante la administración y la necesidad de preservar éste de toda contaminación derivada de un exceso de proximidad. Este vestigio de una administración reguladora y fiscalizadora ha permanecido durante décadas como patrón ético dominante, incluso en épocas de fuerte expansión de la actividad prestadora del estado. Ni que decir tiene que la calidad de los servicios públicos de nuestros días exige, por el contrario, combinar la aspiración a la igualdad de trato con un grado creciente de proximidad y personalización, capaces de permitir buenas lecturas del contexto y de facilitar la producción de juicios expertos en situaciones complejas. También aquí aparece, por tanto, la necesidad de reequilibrar el juego de los valores en presencia.

c) La relación entre el sector público y el sector privado

Si hay un punto en el que la coincidencia sobre el sentido de los cambios es prácticamente total es en el que afecta a las relaciones entre las organizaciones públicas y las del sector privado. Una interacción más próxima entre ambos ocupa un lugar central en las orientaciones que contemplamos (Podger, 2004:132). Las privatizaciones, los procesos de tercerización o subcontratación, la competencia entre proveedores públicos y privados de servicios públicos, los partenariados público-privados, los convenios de patrocinio, todo un universo de acuerdos de colaboración, han difuminado en nuestros días las fronteras tradicionales entre las organizaciones públicas y las empresas.

El modelo burocrático de administración pública implica, también en este punto, un distanciamiento neto entre ambos mundos, que se reproduce en la percepción acerca de los marcos éticos dominantes en cada uno de ellos. Por eso, la interpenetración reseñada es también la que ha concentrado un mayor número de críticas (Frederickson, 1997; Terry, 1998; Denhardt y Denhardt, 2000; Farazmand, 2002) desde el ángulo de sus repercusiones sobre la ética pública. ¿Están justificadas? Damos aquí por reproducido lo dicho sobre la falta de evidencia y el carácter ideológico de algunas de ellas. En cualquier caso, parece evidente que la aproximación público-privado puede ser fuente de nuevos dilemas y obliga, probablemente, a los gestores públicos, a un aprendizaje ético que les permita enfrentarlos. Volveremos sobre ello en el apartado final de este trabajo.

Lo importante, en cualquier caso, es que esa interpenetración, los diseños en red para la ejecución de políticas y provisión de servicios públicos, los acuerdos público-privados de colaboración, marcan líneas de evolución irreversibles, y constituyen escenarios propios de la gestión pública de nuestros días. La valoración de los riesgos que ello supone dependerá de las convicciones que se asuman acerca de la distancia entre los patrones éticos dominantes en uno y otro mundo. Mendoza (1995) ha definido tres premisas implícitas en el

marco tradicional de valores de referencia del estado de bienestar europeo: a) la separación de los ámbitos público y privado, basada en la convicción de que la búsqueda del interés general es patrimonio exclusivo del estado; b) la creencia en la autosuficiencia del estado para reconocer, afrontar y resolver los problemas sociales; y c) la convicción de que la producción directa por parte del estado es la mejor manera de hacer llegar a todos los bienes socialmente preferentes, detrás de la cual subyace, para el autor, una clara desconfianza hacia la sociedad civil y el mundo empresarial.

Esas premisas han entrado abiertamente en crisis, y tienden inevitablemente a modificarse como consecuencia de los nuevos escenarios de aproximación y colaboración. Kolthoff et al. (2003) dan cuenta de que en la conferencia internacional sobre Ética en el Servicio Público celebrada en Holanda en 1998, el 85 por ciento de los participantes estuvo de acuerdo con la tesis “la ética empresarial y la ética del sector público comparten sus valores y normas básicas”. Tal vez, incluso, junto a los peligros antes mencionados, la aproximación entre ambos mundos pueda aportar también elementos valiosos para la renovación del marco ético de referencia de los gestores públicos. Así lo cree un autor que, tras analizar las relaciones entre el ministerio australiano de Defensa y la industria del sector, concluye que no cree en una mayor conciencia ética del sector público respecto del privado, añadiendo que estas relaciones pueden ayudar a hacer más ético al sector público (Taylor, 1999:91). Probablemente este tipo de afirmación resulte más convincente si se recuerda que entre las organizaciones no públicas llamadas a relacionarse de diversas formas con las administraciones de nuestros días hay, junto a las empresas, una enorme cantidad de entidades no lucrativas y del tercer sector, muchas de las cuales han desarrollado altos niveles de autoexigencia ética.

d) La relación entre las administraciones públicas y su personal

En el ideal burocrático de función pública, el marco ético de referencia de los empleados públicos ha aparecido centrado, de forma coherente con cuanto hemos venido reseñando, en la protección de los valores de probidad y juego limpio. Para ello, un estricto cumplimiento de la legalidad constituye la primera obligación. Más allá de los enunciados contenidos en las formulaciones legales de derechos y deberes funcionariales, el contrato psicológico entre la burocracia pública y sus agentes se basa en la entrega de honradez, cumplimiento de la norma y lealtad al servicio público, a cambio de seguridad en el empleo, estabilidad de las condiciones de trabajo, y expectativas de carrera. Los cambios en la gestión pública están suponiendo, como adelantábamos, el inicio de una demolición de esta arquitectura contractual. El servicio público, afirma la OCDE, ha ofrecido tradicionalmente un alto nivel de seguridad en el empleo, pero a lo largo de las dos últimas décadas, muchas áreas del empleo público han perdido esta singularidad. Las diferencias entre el empleo público y privado están reduciéndose; la legislación deviene más flexible y los contratos temporales se hacen más frecuentes. El status de empleo de los servidores públicos es ya muy similar al de los empleados comunes en 16 de los países de la OCDE (OECD, 2004:1-3)

El detonante de esta ruptura ha sido la necesidad, interiorizada por los sistemas públicos, de conseguir niveles superiores de productividad, dificultados por el exceso de rigidez y el carácter hiperprotector de las normas de gestión del empleo público, y una consiguiente tendencia al acomodo del personal público en estándares insuficientes de rendimiento. Evan Berman identifica la productividad con el incremento de la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos para producir resultados. Parece claro que éste, y no otro, ha sido el principal desafío afrontado por las organizaciones del sector público en las dos últimas décadas.

Aduce el autor citado que el mayor reto para muchas de estas organizaciones y sus directivos es el alineamiento de la ética con la mejora de la productividad, entendiendo que el logro de ésta última requiere actitudes éticas, diálogo ético, y políticas y prácticas organizativas coherentes con un propósito de fortalecimiento ético (Berman, 1998:272). Este discurso moral es nuevo para el ideal burocrático de administración pública, que nunca produjo, como tal, una ética del trabajo. Aporta, por tanto, a las organizaciones públicas de nuestros días, valores (responsabilidad, esfuerzo, laboriosidad, austeridad, adaptabilidad a los cambios) llamados a combinarse y reequilibrarse con los tradicionales (Berman y van Wart, 1999).

El medio para el logro de un mayor productividad ha sido, como antes mencionábamos, la introducción de flexibilidad en las políticas y prácticas de gestión del empleo público. ¿Para qué necesitamos sistemas de personal flexibles? –se preguntan Romzek y Dubnick (1994)- y contestan: porque, presumiblemente, si los directivos de línea disponen de más flexibilidad, serán capaces de emplear y desarrollar a las personas de un modo que mejore el rendimiento. La flexibilidad no es, en sí misma, –añaden- un valor político o gerencial destacable. Es importante sólo en cuanto ayuda a producir mejores resultados. La exigencia principal es aquí el que la introducción de políticas y prácticas flexibles de gestión de los recursos humanos no se haga al precio de debilitar las garantías propias de los sistemas de mérito. Hoy más que nunca es preciso tener una burocracia independiente y neutral, seleccionada por criterios de mérito (Villoria, 2000:147). Una administración profesionalizada y con sistemas de control, internos y externos, desarrollados sigue siendo una de las barreras más importantes contra la corrupción (Villoria, 2004:25). Como apuntábamos en otro lugar, mérito y flexibilidad son componentes esenciales del empleo público de nuestra época. Se trata de elementos que ni se contraponen ni se disputan un territorio previamente delimitado, como si se tratara de un juego de suma cero, en el que es necesario que una parte pierda para que la otra gane. Por el contrario, los nuevos diseños de gestión de las personas en las organizaciones del sector público debieran perseguir que ambas dimensiones se desarrollen, fortaleciéndose recíprocamente, en un círculo virtuoso de importancia crucial para la gobernabilidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos (Longo, 2004).

LA NECESIDAD DE UN IMPULSO ÉTICO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Sin perjuicio de que algunas voces críticas nos puedan parecer exageradamente alarmistas, los escenarios descritos en los apartados anteriores llevan consigo amenazas y riesgos para la ética del servicio público. Como apunta Villoria (2000:143), los procesos de modernización implican un cambio en los valores básicos de las sociedades, que puede decantarse hacia un resquebrajamiento de su consistencia ética. Desde hace dos décadas, los sistemas político-administrativos del mundo desarrollado viven, como hemos señalado, de manera desigual pero en forma generalizada, procesos de ese tipo.

La necesidad de orientar el funcionamiento de las organizaciones públicas a la producción de resultados y la obtención de mejoras contundentes de eficiencia ha estado en la base de aquellos, pero no es la única explicación a la amplitud e intensidad del fenómeno. También se ha podido constatar la aparición de nuevos problemas sociales, muchos de los cuales se han revelado particularmente resistentes a la aplicación de las respuestas tradicionales. En el Reino Unido se ha llamado *wicked problems* a este tipo de problemas de escala muy diversa

(desde el fracaso escolar a la polución ambiental, la gestión de la diversidad cultural derivada de los flujos migratorios, la congestión del tráfico en las ciudades o los embarazos adolescentes) que se caracterizan por la inexistencia de respuestas técnicas previamente protocolizadas por el conocimiento experto. Estos problemas demandan aproximaciones transversales que eluden y difuminan las fronteras internas y exteriores de los gobiernos y organizaciones del sector público y cuestionan la propia autosuficiencia de las respuestas públicas (Clarke y Stewart, 1997). Son problemas que “cruzan los gobiernos –tanto a nivel nacional como internacional- cruzan las jurisdicciones, cruzan los sectores y cruzan los portafolios” (Podger, 2004:13). Todo ello abre paso a un “estado relacional” que sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado en el terreno de la corresponsabilidad, noción ausente en las concepciones anteriores del estado, cuyo modelo organizativo emergente pasa a ser el de “emprendedor social”, capaz de crear y gestionar complejas redes interorganizativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas (Mendoza, 1995:82-85).

No es difícil apreciar hasta qué punto la profundidad de estos cambios está cuestionando el modelo burocrático de administración pública y el discurso de integridad que le es inherente. Son escenarios que nos sitúan lejos de las organizaciones-máquina y sus certidumbres basadas en la adjudicación de roles y tareas perfectamente divididas y precisadas. En el plano horizontal, fuertes requerimientos de especialización técnica coexisten con demandas no menos fuertes de multidisciplinariedad y acción colaborativa, más allá, como vimos, de las fronteras de las profesiones, las organizaciones y los sectores. En el plano vertical, el fortalecimiento de la gerencia pública, antes mencionado, coexiste con procesos de delegación y *empowerment* exigidos por la naturaleza compleja de los problemas y la necesidad de resolver desde la proximidad. Donde la aplicación de la norma producía previsibilidad y certeza, hoy se requiere formular juicios expertos en entornos crecientemente descentralizados. Todo ello traslada, tanto a los directivos como a los profesionales del sector público, la responsabilidad de formular juicios morales individuales ante una diversidad de situaciones que antes quedaba cubiertas por el recurso a la regla establecida. En definitiva, la gestión pública afronta el desafío de construir un nuevo discurso de integridad, capaz de combinar las exigencias de seguridad jurídica, por una parte, y de eficacia y eficiencia, por otra, mediante un equilibrio de valores distinto del que durante décadas interiorizaron las burocracias públicas.

Este reequilibrio de los valores en presencia implica la aparición, para los gestores públicos, de algunos importantes dilemas morales. Sin ánimo exhaustivo, apuntamos sucintamente los ámbitos temáticos de controversia de valores que nos parecen más significativos.

- *Resultados vs. procedimientos*

El énfasis en el logro puede debilitar garantías sustantivas. En definitiva, se trata del peligro clásico de subordinar medios a fines. Como recuerda Denhardt (1989), las normas de procedimiento existen para asegurar limpieza, justicia, elusión del favoritismo y consideración de todos los intereses relevantes en presencia. En análogo sentido, destaca Villoria (2000:145) la obligación de asegurar que en las opciones de políticas se produce una razonada deliberación por parte de todos los implicados en el asunto. La orientación a resultados no puede vulnerar una serie de exigencias procedimentales básicas.

- *Receptividad vs. imparcialidad*

La voluntad de respuesta al mandato político o la demanda ciudadana –en el sentido que hemos descrito anteriormente- debe ser equilibrada con un propósito de preservación de la neutralidad partidaria y la igualdad de trato para todos los destinatarios de la acción pública. La proximidad y personalización de los comportamientos de los servidores públicos, de las que hemos hablado, pueden introducir aquí sesgos que deben ser evitados.

- *Eficiencia vs. equidad*

La orientación de las organizaciones públicas a la contención del gasto y la optimización de los recursos puede amenazar, si se exagera, el trato equitativo de los ciudadanos. Es importante que la rendición de cuentas de la gestión incluya garantías sobre la plena eficacia de los derechos reconocidos, el cumplimiento de los estándares de servicio garantizados y la protección de los más débiles. Es particularmente importante prevenir los peligros de *creaming*, o discriminación entre usuarios por razones de rentabilidad, en especial en contextos de competencia entre proveedores de servicios públicos.

- *Innovación vs. responsabilización*

El espíritu emprendedor es una característica deseable de la gestión pública, favorecida, como vimos, por los diseños descentralizados que caracterizan a la reforma gerencial. No obstante, el “derecho a gestionar” debe ser equilibrado con mecanismos exigentes de rendición de cuentas, plenamente interiorizados y asumidos por los gestores públicos, quienes deben –escribíamos en otro lugar- dejar de ver la responsabilización como un conjunto engorroso de trámites para pasar a asumirla como un desafío irrenunciable (Longo, 2003). Esta misma autoexigencia es reclamada por Cohen y Eimicke (1998:12), que consideran un rasgo esencial de un administrador público ético la aceptación de responsabilidad personal por sus decisiones y por el impacto de aquellas.

- *Flexibilidad vs. mérito*

La implantación de políticas y prácticas flexibles de gestión de los recursos humanos puede amenazar en ocasiones la preservación de los elementos básicos constitutivos de un sistema de función pública basado en el mérito, que reseñábamos en uno de los apartados precedentes de este trabajo. Como antes indicábamos, no se trata tanto del manejo de elementos antitéticos, como de asumir la necesidad de un equilibrio razonable entre ambas dimensiones, que deberá plasmarse –y resultará evaluable- en el diseño y funcionamiento específicos de cada proceso de gestión de las personas.

- *Fórmulas relacionales vs. primacía del interés público*

Como antes veíamos, el uso de un amplio repertorio de fórmulas de colaboración interorganizativa e intersectorial caracteriza a la gestión pública actual. En las fórmulas público-privadas de colaboración, cualquiera que sea la modalidad específica que se aplique, es probable que deban adoptarse decisiones dudosas desde el ángulo de los intereses en presencia. En concreto, puede hacerse más difícil visualizar y mantener en todo caso el predominio de los fines de interés general sobre los intereses –legítimos pero particulares- de otros actores.

Este escenario, en el que predominan el cambio sobre la estabilidad, las hipótesis sobre las certidumbres, y la exploración sobre la mera aplicación de reglas, hace imprescindible, en nuestra opinión, que los gobiernos y organizaciones del sector público inviertan en lo que podríamos llamar actualización y fortalecimiento de sus activos éticos. De hecho, son numerosas las iniciativas desarrolladas en este sentido en diversos países del ámbito OCDE¹¹. La retórica acerca de si las administraciones son más o menos parecidas a las empresas, debiera dejar paso a la preocupación por realinear sus sistemas de función pública adaptándolos a las nuevas realidades (Gilman, 1999). Es éste un propósito claramente orientado a influir sobre la práctica de las organizaciones públicas. Como señala Lewis (1991:xvii), “...lo que hace a la ética tan importante para el servicio público es que va más allá del pensamiento y habla de acción y de rendimiento”.

Victor y Cullen (1988) incluyen en el concepto de clima ético de trabajo “...las prescripciones, proscripciones y autorizaciones percibidas como obligaciones morales en las organizaciones”, y afirman que la existencia de un clima ético de trabajo requiere que los sistemas normativos se hallen institucionalizados en la organización, esto es, que sus miembros perciban la existencia de unos determinados patrones normativos con un grado mensurable de consenso. Construir en las organizaciones públicas climas éticos de trabajo adaptados a los nuevos escenarios nos parece el desafío que debe ser asumido. ¿Debe usarse para ello la coerción o la motivación? Opinamos, con Gilman (1999), que no es forzoso elegir entre uno y otro camino, y que el uso de los mecanismos de norma/control es perfectamente compatible con los de carácter inspirador y naturaleza no coactiva. Apuntamos, para finalizar nuestra reflexión, los que nos parecen los principales frentes en que debiera actuarse para construir una adecuada infraestructura ética en las organizaciones públicas.

Los estándares

Si bien la mera proclamación y codificación de unos valores no es garantía de nada, hoy es comunmente aceptado que los servidores públicos necesitan conocer los principios básicos y estándares que se espera que apliquen a su trabajo, así como dónde se encuentran los límites de lo que se entiende por un comportamiento aceptable (OECD, 1998). Explicitar valores y estándares de conducta es un primer paso en la creación de una cultura en la que los funcionarios públicos y la sociedad dispongan de una percepción compartida del comportamiento que se espera de los primeros (OECD, 2000a). Como observa Gilman (1999), este tipo de declaración es útil tanto para fundamentar mecanismos de exigencia de responsabilidad como para difundir entre los empleados públicos los valores inspiradores de conductas éticamente adecuadas.

La orientación y el asesoramiento

Un asesoramiento imparcial puede ayudar a crear el entorno adecuado para que los funcionarios públicos se muestren más proclives a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos (OECD, 1998). Si, como antes indicábamos, el objetivo último es influir

¹¹ Para una buena síntesis comparada de experiencias de impulso al fortalecimiento de la ética en la administración pública, v. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2002), informe que analiza los casos de Australia, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Salway (2004) presenta una estrategia global de fortalecimiento ético de la función pública en el Gobierno de Victoria (Australia)

sobre los comportamientos efectivos, ésta nos parece una línea de actuación fundamental. En los casos que no revistan una complejidad significativa y en los que buena parte de los problemas éticos resulten previsibles, este objetivo puede conseguirse mediante la edición de guías o manuales ¹². Específicamente, la OCDE recomienda la formulación de líneas claras de conducta para guiar los procesos de interacción público-privado. En ciertos supuestos, puede ser necesario crear algún tipo de mecanismo de consulta, como sugiere Gilman (1999). Hay experiencias, en este sentido, de uso interactivo de las nuevas tecnologías. En todo caso, debe configurarse como función de los mandos el facilitar asesoramiento a sus colaboradores en los casos en que éstos afronten dilemas éticos en el puesto de trabajo (OECD, 2000b).

Los sistemas de control y premio/sanción

La exigencia efectiva de responsabilidades es un elemento central, a nuestro juicio, de la infraestructura ética necesaria. La responsabilización por la observancia de los principios éticos debe ser exigida por órganos de control tanto internos como externos, y debe combinarse con la rendición de cuentas por el cumplimiento de la ley y por el rendimiento (OECD, 1998). En ciertos entornos organizativos, será conveniente desarrollar una infraestructura específica de investigación para detectar posibles brechas o casos de corrupción. Todo ello es compatible con la existencia de mecanismos externos e independientes de escrutinio y exigencia de responsabilidad, ya se hallen ligados al Parlamento, a Inspecciones de Servicios o a los Ombudsmen (OECD, 2000b).

La formación y socialización

Sin duda, habida cuenta de que estamos hablando de valores, el uso de los instrumentos de comunicación, formación y socialización ocupa un lugar fundamental en los procesos de fortalecimiento ético de las organizaciones públicas. La formación debe proponerse desarrollar las competencias necesarias para el manejo de problemas éticos, tanto en forma genérica, como específica del puesto de trabajo (OECD, 2000b). Los procedimientos de acogida, inducción y comunicación interna son canales fundamentales para la interiorización y consiguiente institucionalización de normas de conducta.

El liderazgo

Cohen y Eimicke (1998) proponen cinco líneas de conducta para un liderazgo público emprendedor éticamente correcto: a) Cumple la norma; b) Sirve el interés público; c) Asegúrate por medio del análisis; d) Actúa con compasión y empatía; y e) Asume personalmente la responsabilidad por tus decisiones. Sin duda, nada mejor que un liderazgo ejemplarizador de estas características para producir los climas éticos perseguidos. El compromiso real del liderazgo político con el fortalecimiento ético es un activo fundamental. A su vez, los directivos tienen un importante papel en este aspecto, que ejercen sirviendo como modelos de rol para sus colaboradores (OECD, 1998). La inversión en desarrollo directivo forma parte, pues, del empeño por fortalecer la ética en las organizaciones públicas. Resaltemos el primero de los mandatos señalados más arriba. El cumplimiento de la ley está en la base de todo comportamiento ético de quien dirige. Como señala Gilman (1999) las

¹² La Oficina de Ética Administrativa del Gobierno Federal de Estados Unidos ha editado una guía de este carácter que nos parece un instrumento útil en esta dirección. V. U.S. Office of Government Ethics (2000).

normas disfuncionales deben ser cambiadas, no ignoradas.

La transparencia

Las medidas de incremento de la transparencia pueden reducir la posibilidad de conflictos entre obligaciones públicas e intereses privados (OECD, 2000a). A nuestro juicio, la inversión en este campo es una de las que ofrece un mejor retorno en términos de lucha sostenible contra la corrupción. Por una parte, obliga a difundir y socializar un valor poco interiorizado en ciertas latitudes: el de que la información producida por la administración es de dominio público, y no puede, por ello, ser patrimonializada por las clases políticas o la burocracia. Por otra, la transparencia opera como un mecanismo preventivo, que obliga a los servidores públicos a anticipar las posibles consecuencias negativas de los comportamientos poco éticos. La eliminación de los reductos de opacidad en los sistemas públicos es, por todo ello, una prioridad de las estrategias de fortalecimiento ético.

La gestión de recursos humanos

Las condiciones de empleo en el servicio público, como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, una remuneración adecuada, y las demás políticas de recursos humanos deben crear un entorno estimulador de la conducta éticamente adecuada (OECD, 1998). En una correcta gestión del empleo y las personas se juega una parte importante del éxito de la agenda ética¹³. Sin duda, la articulación de estas políticas sobre el eje del mérito es la base para que todo ello sea posible, pero no agota el potencial de fortalecimiento ético que incorpora esta parcela de la gestión pública.

Desde luego, la gestión de los recursos humanos debe incorporar específicamente este propósito en el diseño de sus políticas y prácticas de formación, comunicación interna y socialización, como vimos antes, así como en las de exigencia de responsabilidad y corrección disciplinaria. No obstante, es, a nuestro entender, en el resto de políticas, menos conectadas aparentemente con estas finalidades, donde desempeña un papel insustituible, por su intrínseca capacidad para lanzar a la organización y sus miembros señales inequívocas de dónde se sitúan las prioridades de la dirección. La constatación de a quién se recluta, cómo se selecciona, a quién se delega, qué se retribuye, qué tipo de comportamientos dan lugar a promocionar, tiene, para la difusión de tales mensajes, una eficacia netamente superior a la de una batería completa de declaraciones de principios.

REFERENCIAS

BARZELAY, M. (1995): "Metáforas en la gestión de servicios públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 1, 17. Madrid. INAP.

BELLONE, C.J. y GOERL, F. (1992): "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy", en *Public Administration Review*, march/april 1992, vol. 52, nº 2, pgs. 130-134.

BERMAN, E. (1998): *Productivity in Public and Nonprofit Organizations. Strategies and Techniques*. Thousand Oaks. Sage.

BERMAN, E. y VAN WART, M. (1999): "The Ethics of Productivity. Towards Increased Dialogue and Customer-Based Accountability", en *International Journal of Organizational Theory and Behaviour*, 2 (3/4), 413-430.

¹³ En Government of Western Australia (2001) puede consultarse una interesante y completa declaración de estándares para la gestión de recursos humanos.

- BOUCKAERT, G. (2004): "Recent developments in New Public Management", en *Eipascope*, nº 2004/1. Maastricht. Instituto Europeo de Administración Pública.
- CHANLAT, J.F. (2003): "Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics", en Duvillier, T. Et al (ed.) *La motivation au travail dans les services publics*. L'Harmattan.
- CHAPMAN, R.A. y O'TOOLE, B.J. (1995): "The Role of the Civil Service; a Traditional View in a Period of Change", en *Public Policy and Administration*, 10, 2, 3-20.
- CLARKE, M. y STEWART, J. (1997): *Handling the Wicked Issues*. INLOGOV Discussion Paper. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.
- COHEN, S. y EIMICKE, W. (1998): "Is Public Entrepreneur Ethical? A Second Look at Theory and Practice", en *Public Integrity* III
- COOPER, T.L. (2004): "Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort", en *Public Administration Review*, julio/agosto, vol 64, nº 4, pgs. 395-407.
- DENHARDT, K. (1989): "The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics". *Public Administration Review*, March-April, 187-193.
- DENHART, R.B. y DENHART, J.V. (2000): "The New Public Service: Serving Rather than Steering", en *Public Administration Review*, nov/dec 2000, 60, 6, pgs. 549-559.
- dLEON, L. (1996): "Ethics and Entrepreneurship". *Policy Studies Journal*, 24 (3), 495-510.
- EVANS, P.B. y RAUCH, J.E. (1999): "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis on the effects of "Weberian" state structures on economic growth", en *American Sociological Review*, nº 64, octubre, 748-765.
- FARAZMAND, A. (2002): "Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68, nº 1, marzo, pgs 127-143.
- FOX, C.J. y MILLER, H.T. (1996): *Postmodern Public Administration. Towards discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- FREDERICKSON, G. (1997): *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey Bass Publishers.
- FREDERICKSON, G. (1999): "Public Ethics and the New Managerialism", en *Public Integrity* 1,3, 265-78.
- GILMAN, S.C. (1999): "Public Sector Ethics and Government Reinvention: Realigning Systems to Meet Organizational Change", en *Public Integrity*, 1, 2, pgs. 175-192.
- GOVERNMENT OF WESTERN AUSTRALIA (2001): *Public Sector Standards in Human Resource Management*. Commissioner for Public Sector Standards.
- HANBURY, G. L. (2004): "A "Pracademics" Perspective on Ethics and Honor: Imperatives for Public Service in the 21st Century", en *Public Organization Review: A Global Journal*, 4, pgs 187-204. Kluwer Academic Publishers.
- KOLTHOFF, E., HUBERTS, L y VAN DEN HEUVEL, H. (2003): "The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?". Paper presented at the First Workshop of the EGPA Study Group "Ethics and Integrity of Governance". Citado con autorización de los autores.
- LAWTON, A. (1999): "Social Enterprise and the Public Services Manager". En L. Huberts y J. Van den Heuvel (eds.): *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht, Shaker, pgs. 55-73.
- LEWIS, C. (1991): *The Ethics challenge in public service: A problem-solving guide*. San Francisco, Jossey Bass Inc.
- LONGO, F. (1999): "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- LONGO, F. (2003): "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos". Ponencia presentada en el VIII Congreso del CLAD, pendiente de publicación.
- LONGO, F. (2004): *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.
- MAESSCHALK, J. (2004): "The Impact of New Public Management Reforms on Public Servant's Ethics: Towards a Theory", en *Public Administration*, Vol. 82, Nº 2, pgs. 465-489.

MENDOZA, X. (1995): “Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado de Bienestar al Estado Relacional”, en Bengoa, R. (ed.) *La Sanidad: un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, los usuarios y proveedores*. Santander-Madrid, UIMPP y MSD, pg. 29-41.

MOE, R.C. y GILMOUR, R.S. (1995): “Rediscovering Principles of Public Administration: the Neglected Foundations of Public Law”, en *Public Administration Review*, 55,2,135-46.

MOORE, M. H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusets. Versión en español: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós.

OECD (1988): *La Administración al servicio del público*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.

OECD (1998): *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. OECD Recommendation. PUMA Policy Brief, nº 4.

OECD (2000a): *Building Public Trust. Ethics Measures in OECD Countries*. PUMA Policy Brief nº 7.

OECD (2000b): *The fight against bribery and corruption*. OECD Observer.

OECD (2004): *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. OECD Observer.

PODGER, A.S. (2004): “Innovation with integrity-the public sector leadership imperative to 2020”, en *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), marzo, pgs. 11-21. Blackwell Publishing.

ROMZEK, B. y DUBNICK, M. (1994): “Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems”, en Ingraham, P. y Romzek, B. (eds.) *New Paradigms for Government. Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, Jossey Bass, 263-294.

RAUCH, J.E. (2001): “Leadership selection, internal promotion and bureaucratic corruption in less developed polities”, en *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, nº 1 febrero, pgs. 241-258. Canadian Economics Association.

SALWAY, P. (2004): *Reporting against an ethical framework. A New Public Management Model in Practice*. Victoria, Australia, www.ope.vic.gov.au

SCHWARTZ, H.M. (1994): “Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s”, en *Administration and Society*, nº 1, mayo. Sage Publications.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2002): *L'Infrastructure de l'Ethique dans la Fonction Publique. L'expérience de certains pays*, www.tbs-sct.gc.ca

TAYLOR, M. (1999): “The Australian Department of Defence's Interface with the Private Sector”. En L. Huberts y J. Van den Heuvel (eds.): *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht, Shaker, pgs. 85-98.

TERRY, L. (1998): “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement”, en *Public Administration Review* 58 (3), 194-200.

U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS (2000): *An Ethics Pamphlet for Executive Branch Employees*. April 2000,

VICTOR, B. y CULLEN, J. B. (1988): “The Organizational Bases of Ethical Work Climates”, en *Administrative Science Quarterly*, mar 1988; 33, 1, pg. 101.

VILLORIA, M. (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid. Tecnos.

VILLORIA, M. (2004): *La corrupción como problema. La calidad de la democracia como respuesta*. Ponencia para el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid. (Borrador)

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ

Profesor y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992, así como asesor del Alcalde de Barcelona y consejero de varias empresas municipales.

Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo

de instituciones públicas, y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado numerosos trabajos. Ha dirigido asimismo los estudios *Informe sobre el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas* (1996) e *Informe sobre el Gobierno Local en España* (1997), editados por la Fundación Carles Pi i Sunyer, de Barcelona. Acaba de publicar *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público* (Paidós).

Ha asesorado a numerosas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado en diversos países latinoamericanos como consultor internacional del Instituto Europeo de Administración Pública, del Banco Interamericano de Desarrollo y del CLAD. Ha sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996-2000), en el Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Profesor en el MBA ESADE-ICDA, en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Ha sido redactor y ponente del proyecto de Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ha impartido cursos sobre gobierno local y gestión pública en Washington, DC, Guatemala, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Bolivia.

Dirección postal: ESADE. Av. Pedralbes 60-62. E-08034, Barcelona; e-mail: longo@esade.edu