

TEMA TÉCNICO PARA ASAMBLEA ORDINARIA OLACEFS

ÉTICA PÚBLICA Y ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Preparado por Contraloría General de la República de Chile.

Santiago, 17 de agosto de 2011.

Las reflexiones en torno a la ética en el servicio público así como acerca del modo en que ella informa o debiera regir las prácticas de los funcionarios, tienen antigua data al interior de las administraciones y entre quienes tienen la misión de dirigir las. Aún más, entre los propios “padres conceptuales” de la función pública, burocracia, o servicio civil modernos¹, -más allá del afinamiento teórico de la separación entre lo público y lo privado y, por tanto, de las fronteras entre el Estado-Administración y la esfera de los negocios privados- la preocupación acerca del recto actuar de los funcionarios, si bien fuertemente centrada en el cumplimiento de los deberes normativos consagrados por el ordenamiento jurídico, también muestra una aproximación a cuestiones pre-legales y que hoy incluiríamos en este campo de la ética pública (Ramos, 2009; Weber, 2001; Wilson, 1887).

Y en esto último se vislumbra un rasgo característico de la ética pública: su separación de lo referido estrictamente a los deberes legalmente establecidos. Y ello ha ido siendo superado en las últimas décadas a propósito de la emergente llegada de un fenómeno complejo y que ha amenazado los modos institucionales del buen gobierno, como ha sido la emergencia de la corrupción.

Por otro lado, corresponde destacar que las materias relativas a ética pública adquieren ribetes especiales cuando se trata de organismos con misiones específicas en el ámbito de la fiscalización como acontece con los agrupados en OLACEFS, respecto de los cuales se exigen comportamientos acordes con estándares más estrictos que aquellos a los que son sometidos los organismos integrantes de la Administración activa. Al efecto OLACEFS ha acumulado un saber muy importante en este campo de la ética pública; y ha determinado por su relevancia constituir un Comité especializado en estas materias, atendida la enorme importancia que ellas han ido cobrando.

Este documento tiene tres objetivos, a saber.

El primero es proponer una acepción renovada acerca de la ética pública, intentando perfilar dicho concepto en su sentido más genuino, amplio desligándolo

¹ Según se trate de las tradiciones francesa, alemana o anglosajona.

del campo del derecho en tanto corpus normativo de naturaleza distinta aunque análoga a la ética.

El segundo es ofrecer un examen actualizado del estado del debate en el campo de la ética en general y de la ética pública, en particular. Y respecto de esta última, delinear las transformaciones institucionales ocurridas en el tránsito desde la Administración del tipo **burocrático weberiano** clásico hasta los tipos más recientes conocidos como **gerencialista** o de Nueva Gestión Pública, hoy preeminente; y de **redes**, esta última una modalidad emergente. Es decir, se trata de identificar las superaciones que sobre las cuestiones de ética pública han operado en los cambios de cultura organizacional acaecidos en los últimos 20 ó 30 años.

Y en tercer lugar, reflexionar acerca de la creación de nuevos principios preceptivos o valores en el cuerpo normativo de la ética pública, como resultado del cambio organizacional acaecido en el sector público.

Sobre la materia objeto del presente análisis conviene precisar que más que una exposición de posiciones rígidas, este documento es una invitación al debate entre los organismos integrantes de OLACEFS y sus funcionarios. Por lo mismo, en muchos casos promueve más bien preguntas que certidumbres frente a materias respecto de las cuales no resulta fácil adoptar puntos de vista únicos que no sean polémicos.

Eso sí, una certeza albergamos: sólo el diálogo entre entidades diversas en su similitud, con realidades histórico-institucionales distintas, pero unidas en el ámbito de la fiscalización, permitirá que asomen ópticas cada vez más compartidas sobre las diversas temáticas complejas que abarcan la discusión y las buenas prácticas referidas a la ética pública.

1.- Aspectos generales

1.1.- Fundamentación normativa en la modernidad tardía: diversos enfoques para la ética.

Si ha habido un planteamiento muy rico en consecuencias para el campo de la ética ha sido el del pensador alemán Jürgen Habermas, por concentrar en su obra tradiciones de pensamiento de muy diverso origen: desde los enfoques de la teoría del cambio social propios de la escuela de Frankfurt, las elaboraciones lingüísticas y semióticas adoptadas y enriquecidas desde la filosofía del lenguaje y, en gran medida, la recepción del pensamiento kantiano en el ámbito moral.

En breve, Habermas describe el escenario sobre el que se produce el debate ético moderno a partir de sus lecturas de Kant, Hegel y Weber: la autonomización de las distintas esferas del mundo de la vida respecto de nichos conceptuales que en el

pasado las cobijaron, ha derivado en que la fundamentación normativa moderna ya no se asiente puramente en la *naturaleza de las cosas* (siguiendo la tradición aristotélico-tomista) sino que necesita de bases teóricas propias, con lo cual la reflexión axiológica requiere fundamentos y elaboraciones específicas. La pregunta que a partir de este planteamiento se deriva es, entonces, ¿cuáles son esos fundamentos y de qué tradiciones de pensamiento derivan? (Habermas, 1989).

Esta visión de la época que nos toca vivir se profundiza en pensadores con enfoques holísticos de la sociedad, como Giddens (1984; 1990), para quien el rasgo esencial de los tiempos modernos consiste en el carácter reflexivo de los agentes, sean éstos individuales o sociales.

¿Significa ello que en estadios históricos anteriores la reflexividad estaba ausente en el obrar humano? Ciertamente no es así y allí están los legados intelectuales de enorme valor provenientes de las culturas grecolatina, judía y la gran variedad de creaciones de las culturas orientales.

Más bien, lo que se quiere enfatizar con la idea del carácter reflexivo de la modernidad es que hoy esa cualidad de los humanos se ha expandido a niveles sin precedentes, de manera tal que ya no es posible imponer un orden de las cosas basado en la tradición o en convicciones racionales, sino que los órdenes sociales modernos requieren persuadir, convencer y, en definitiva, asentar o internalizar su legitimidad entre sus integrantes de una manera no vista en etapas históricas previas a la moderna.

Ricoeur² (1997) hace notar que existen radios de acción de los órdenes normativos que rigen las sociedades modernas y que permiten diferenciarlos entre sí. De este modo, surge un continuo prescriptivo dado por la trilogía Ética-Derecho-Política, donde la primera comprende el campo normativo más amplio, que incluye, a su vez, al derecho y dentro del cual se sitúa la política, como un orden normativo “menor”.

Dejando de lado las cuestiones referidas a la política y centrándonos en las dimensiones ético-morales³ y jurídicas, resultan interesantes las distinciones existentes entre ambas esferas que perfila Ricoeur. Desde una perspectiva neokantiana, identifica un “dilema aparente” entre la ley –inmutable, universal, constrictiva, objetiva- y la conciencia –variable, circunstancial, espontánea y subjetiva-, esta última el rasgo síquico básico que define al sujeto moral, esto es, aquel capaz de percibir la discriminación primaria entre el bien y el mal.

² Recurrimos a Ricoeur, de nacionalidad francesa, para mostrar que el debate liberal-comunitarista no está circunscrito a la academia estadounidense como algunos parecen acusar (entre otros Cristi), sino que hoy por hoy liberalismo y comunitarismo son los polos más o menos universales de la discusión acerca de la ética.

³ A pesar de la distinción entre moral como conjunto de principios que guían el obrar humano y la ética como la reflexión y fundamentación teórica de la moral, para los efectos de esta ponencia dicha distinción no nos parece relevante.

El mismo Ricoeur plantea que no existe oposición entre ley y conciencia, o entre lo jurídico y lo ético, sino que niveles de diferenciación radicados exclusivamente en el individuo (o sujeto moral) y que la polaridad ley/conciencia se puede también expresar en los términos del par *evaluaciones fuertes-adhesión fuerte*.

Aquí “**evaluación fuerte**” apunta (siguiendo al comunitarista canadiense Charles Taylor) a las ponderaciones más estables de la conciencia común que, por su estructura binaria, expresan la distinción primordial entre bien y mal: admirable/abominable, noble/vil, digno/indigno, etcétera, que permiten identificar los bienes de rango superior (*hypergoods*). Esos bienes constituyen el núcleo de lo jurídico pues, por su entidad y relevancia, requieren de especial protección y de allí que estén amparados coercitivamente.

En cuanto a “**adhesión fuerte**”, esta noción expresa la aparición del sí-mismo (*self*) unido a la idea de bien (*good*), nexos que, como señala Ricoeur, desde una óptica neoaristotélica permite visualizar la conexión de la identidad personal con la pregunta acerca de cómo se debiera vivir la vida. En otros términos, la idea de adhesión fuerte dice relación con la respuesta a interrogantes más íntimas que elucubran acerca del buen vivir, respecto de las cuales el yo adquiere la *convicción* de estar en presencia de un bien al cual reconoce y valora. Es decir, estamos en el campo de la ética, donde lo coercitivo es irrelevante por cuanto lo central es la adhesión a dicho bien.

Profundizando en un segundo nivel de análisis, Ricoeur aborda la cuestión de la distinción ética-derecho a partir de tres dimensiones comunes de las normas.

- a) Prohibición: La prohibición es el “rostro severo que nos muestra la ley”. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la prohibición revela la faz represiva característica de la ley. Pero se advierte también su función estructurante o instituyente, como ocurre en el caso más universal de prohibición relativo al incesto, que busca no sólo prohibir las relaciones procreativas intrafamiliares sino que instituir la distinción entre el lazo social de alianza y el puramente reproductivo; o bien la prohibición del falso testimonio que, “protegiendo la institución del lenguaje, instaura el vínculo de confianza mutua entre los miembros de una comunidad lingüística”. En este punto lo que distingue la legalidad de lo ético dice relación con que la primera sólo pide una obediencia externa acompañada del temor al castigo, mientras que la “verdadera” ética consiste en la interiorización de la norma.
- b) Universalidad: otro rasgo común de las normas éticas y jurídicas es su aspiración a la validez universal, aunque empíricamente varíen mucho en el espacio y el tiempo. Y lo que diferencia la ley de la norma ética en este plano es que la primera tiene su fuente en un legislador externo que se opone a la autonomía personal entendida, con Kant, como “la legislación que una libertad se da a sí misma”, fuente, a su vez, de la segunda.

- c) Pluralidad humana: la normatividad alberga también una tercera pretensión como es el ordenamiento de las relaciones entre un sí-mismo y un otro, a fin de regular y delimitar las esferas confluentes de las libertades individuales. En este ámbito surgen las perspectivas neokantianas representadas por la teoría de la justicia (Rawls) y la ética dialogal o del discurso (Habermas, Apel) como dos estrategias para la “construcción prescriptiva” y, por ende, la fundamentación normativa moderna entre sujetos diversos pero iguales en esencia. En ellas, lo que prima es el mejor argumento expuesto por sujetos exentos de coerción o que han respetado las lógicas procedimentales que validan la construcción normativa. Estos enfoques, a partir del planteamiento de la segunda formulación del imperativo categórico kantiano (la humanidad como fin en sí misma y no como medio), entendido como el respeto mutuo que las personas se deben unas a otras. Desde este punto de vista, ¿en qué se distinguen el derecho de la ética? Precisamente se diferencia por que en el plano de lo ético existe una obediencia íntima de la norma por *puro respeto* o adhesión a ella y no por mera conformidad con su enunciado, como ocurre en el plano jurídico.

En definitiva, tomando en cuenta la comprensión de la modernidad como un estadio histórico donde la humanidad ha expandido la exigencia de fundamentación racional de lo normativo de una manera no antes vista; que esa exigencia de fundamentación-argumentación supone el despliegue de la reflexividad para el examen de los ámbitos de la vida, incluida la esfera normativa; que, por otro lado, si se desbroza más sutilmente la distinción entre derecho y ética y se traslapa con el requisito de fundamentación reflexiva, tenemos que la idea de norma ética puede delinearse como aquella prescripción de conducta sustentada en la íntima convicción de los agentes humanos de estar obrando con arreglo a imperativos fundados racionalmente, sea porque ellos han sido definidos en una “situación ideal de habla” (Habermas), sea porque en el marco de la “posición original con su velo de ignorancia” (Rawls) los concurrentes han escogido principios normativos mutuamente aceptables.

Refuerza esta noción de lo ético la idea de adhesión fuerte sustentada en la convicción aludida, que la distingue de lo jurídico, en tanto en este último plano el respeto de la norma se satisface con la pura observancia externa, sin necesidad de adherir realmente a ella.

¿Por qué resulta importante relevar la distinción entre las esferas normativas jurídica y ético-moral?

En las formulaciones más frecuentes sobre ética pública suelen confundirse ambas esferas y, de hecho, suele mentarse predicativamente como materias de ética pública un conjunto de hechos y conductas reguladas por la ley positiva. A nuestro juicio es primordial establecer fehacientemente dicha distinción pues sostenemos que deben ser objeto privilegiado de reflexión ética precisamente aquellas conductas que no están reguladas por la ley, buscando dilucidar si las

normas morales que se disciernen requieren ser dotadas de fuerza coercitiva normativa.

Sin perjuicio de intentar contener la reflexión ética en los límites de las prescripciones no legales, no se nos escapa que es también tarea de la ética intentar trascender el carácter puramente heterónomo de las normas jurídicas relativas al comportamiento de los servidores públicos, especialmente aquellas que apuntan a relevar el interés público sobre el privado, procurando que ellas sean interiorizadas en la conciencia moral de los funcionarios de manera que guíen su actuar por convicción y adhesión real y fuerte y no sólo por imposición. En otros términos, hacer coincidir en torno a unas mismas prescripciones evaluación fuerte con adhesión fuerte, incrementando la legitimidad subjetiva de la regla legal, al estar revestido su cumplimiento no sólo de observancia externa sino también lo que de convicción.

1.2- El estado del debate en el campo de la ética.

Los planteamientos antes expuestos muestran, evidentemente, una cierta inclinación neokantiana, no necesariamente porque nuestra visión sea tributaria de ese enfoque, sino más bien por cuanto han sido exponentes de esa tradición quienes han insistido de manera más aguda en la necesidad de fundamentar adecuadamente la normatividad moderna. Entre los autores destacados de esta línea de pensamiento sobresalen los llamados liberales libertarios (Hayek, Nozick) y los denominados liberales igualitarios (Rawls, Dworkin), existiendo, en los hechos, divergencias muy profundas entre ellos. Una posición menos nítida –no tanto por sus conclusiones como por la elaboración analítica mediante la cual llegan a ellas- es la sustentada por los partidarios de la ética dialógica, entre los que cabe mencionar a Karl Otto Apel y, especialmente, Habermas (Habermas/Rawls/Vallespín, 1998)

Sin embargo, como sabemos, existe otra poderosa corriente ética conocida genéricamente como comunitarismo. Lo central de este planteamiento arranca de la moral clásica de raíz aristotélica y afirma, en breve, que es inconcebible el desarrollo ético fuera de la polis, de la comunidad cívica. Este planteamiento será retomado por Hegel con su antítesis *moral/eticidad*, donde la primera corresponde a la moral heredera de la Ilustración y la segunda recoge el aspecto comunitario, que es el horizonte de significado del obrar y de la vida propia de los individuos.

Al igual que en el campo liberal-neokantiano, al “sector” comunitarista también concurren líneas de reflexión que en otros ámbitos son radicalmente divergentes: desde Marx y algunas de sus críticas al capitalismo, pasando por conservadores como Tönnies, pragmáticos como Dewey (y su fiel escudero en la actualidad Richard Rorty⁴) hasta la tradición católica de raíz aristotélico-tomista⁵. En la

⁴ Al respecto, Rorty, R. (1993): “Freud y la reflexión moral”, en Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporáneos. Paidós. España; y “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo”, en Abraham Tomás (ed. 2004), Batallas Éticas. Nueva Visión. Argentina.

actualidad destacan en esta corriente autores como Taylor, McIntyre, Walzer y Sandel.

¿Cuáles son las principales diferencias existentes entre ellas? ¿Son esas discrepancias relevantes para nuestro propósito de proponer una noción de ética pública que sea útil para la reflexión permanente en nuestros organismos?

Naval y Cristi nos ofrecen descripciones apropiadas de las grandes corrientes de pensamiento que polemizan acerca de los fundamentos de la normatividad.

Naval, con fines de afinar estrategias de formación del sujeto moral, y Cristi, con el propósito de exponer la crítica de Sandel a la obra de Rawls, se adentran en los principales autores que nutren tanto a la tradición comunitaria como a la liberal en sus distintas variantes, asomando –además– las raíces de ambas: la tradición aristotélica y la kantiana, respectivamente.

En resumen, lo esencial de las ópticas liberales puede condensarse en dos ideas centrales: la **autonomía del individuo** y la **neutralidad del Estado**. La primera supone la libre determinación o voluntad para adoptar cualquier concepción del bien y de la vida buena, lo cual deriva en que se rechaza la posibilidad de descubrir pública y objetivamente aquello que permita identificar el bien, por lo cual el Estado debe mantenerse neutral frente a concepciones divergentes. Estos principios se resumen en una actitud “antipaternalista” de los teóricos liberales de raíz neokantiana.

Por su parte, la crítica comunitaria constituye una “rebelión” frente a la hegemonía cultural que ha alcanzado el liberalismo como corriente dominante (Cristi, 1998), ante los extremos a que ha llevado el individualismo liberal y las consecuencias en términos del deterioro sufrido por los valores comunitarios, el espíritu cívico y la participación en los espacios locales de autogobierno; fragmentando y debilitando la cultura y olvidando, en definitiva, la dimensión social de los humanos.

Los pilares del comunitarismo pueden expresarse en que, en primer lugar, afirma (o reafirma) **la naturaleza social de los seres humanos**, objetando por tanto la idea liberal del sujeto perfectamente autónomo constituido con anterioridad a cualquier vínculo social. En segundo término, postula que la **comunidad cívica (hoy diríamos el Estado) no es neutral frente a la idea de bien** y se ejemplifica esto con el debate relativo a la abolición de la esclavitud en los Estados Unidos: un Estado federal neutral debería haberse abstenido de intervenir en el conflicto (como postulaba S. Douglas), pero frente a la convicción de ser la esclavitud un mal moral insalvable e indiscutible y, por tanto, superior a cualquier deliberación entre sujetos autónomos, no cabe al Estado y sus agentes otra opción que intervenir.

⁵ Cristi acusa un abandono por parte de la Iglesia Católica de esa tradición y una aproximación de ella hacia algunas posiciones liberales.

En tercer lugar, el planteamiento comunitarista reivindica la **existencia de valores y de la virtud y, por lo mismo, es “perfeccionista”** y partidario de la educación cívica con arreglo a valores, lo que es rechazado por los liberales.

A nuestro juicio y sin caer en falsos eclecticismos, para los efectos de la reflexión ética que debe presidir el recto actuar de la Administración y sus miembros, en particular el de organismos responsables, precisamente y en gran medida, de vigilar las actuaciones de esa Administración y de los servidores públicos, ambas corrientes de pensamiento constituyen un aporte valiosísimo como guías para esa reflexión.

No debemos olvidar que nuestros debates internos acerca de las cuestiones de ética pública, usando la expresión weberiana, están “afectos a fines” y tienen propósitos prácticos, no académicos. Empero, generar y conducir esos debates supone estar al día en el estado del arte del campo disciplinario de la ética, recurriendo a las categorías que los autores reseñados nos proporcionan.

De allí que no parezca relevante el clivaje liberal-comunitarista para los efectos de nuestro trabajo; por el contrario, dicha tensión constituye el marco conceptual ineludible en que debemos movernos, recurriendo a una u otra posición según estimemos conveniente para producir una deliberación fructífera.

Así, frente a la divergencia en torno a un Estado “neutral” o bien uno “paternalista” que adopta y promueve valores, nos parece que por la ubicación de las EFS al interior de nuestros Estados no parece razonable permanecer neutrales, puesto que si hemos identificado un conjunto de valores (o bienes) que todos consideramos indiscutibles (independientemente del procedimiento mediante el cual llegamos a esa convicción, sea la discusión neokantiana o la reflexión comunitarista acerca de la virtud), debemos fomentarlos y promoverlos.

Por el contrario, si asumimos que como miembros de una Entidad Multilateral provenimos de tradiciones distintas y, por tanto, legítimamente podemos sostener posiciones divergentes respecto de un conjunto de bienes, tenemos también el deber de generar “situaciones de habla” entre los diversos organismos miembros de OLACEFS, que permitan construir o avanzar en el camino del logro del mejor acuerdo posible en torno a lo que estimamos como valores compartidos.

1.3.- Una noción de ética pública: ética de mínimos, especificidad del campo normativo.

Según una clásica distinción de Adela Cortina (1986), es posible identificar una ética “cívica” o de “mínimos” en oposición a las distintas éticas de “máximos” (o propuestas de vida feliz), compuesta por los elementos comunes de estas últimas e integrada por un conjunto de valores que comparten los ciudadanos miembros de una sociedad, independientemente de cuáles sean sus posiciones éticas “máximas”.

Así, la ética pública pasa a ser un caso particular de la ética cívica, referida al marco normativo propio de la función pública (y en ella incluimos también a los funcionarios cuyo origen es electoral y no sólo a aquellos de carácter permanente de la Administración), que la identifica y que establece pautas de conducta para sus integrantes, cuyo fin último es la consecución del bien común.

Se suele ubicar el inicio de la preocupación contemporánea por las cuestiones de ética pública en los años setenta, a raíz del denominado “caso Watergate”, que gatilló la creación de mecanismos para el fomento de la ética.

Como respuesta institucional, en Estados Unidos se estableció la Oficina de Ética y se promulgó la Ley de ética en el Gobierno, ambas en 1978. Diversos países siguieron los mismos pasos: Noruega y Holanda (1992); Reino Unido, con la creación de la Comisión Nolan (1994); Australia (1996); y, Finlandia (1997), entre otros.

Por otro lado, la preocupación sobre la temática originó propuestas por parte de organismos multilaterales entre las que destacan el Modelo de Infraestructura Ética de la OCDE (2000) y, en el caso de América Latina, la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (1998) y la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID (2001).

Antes de examinar las proposiciones de valores que, de acuerdo a estas iniciativas, integran la ética pública, es conveniente insistir en algo que hemos sugerido con antelación: la condición específica y el campo propio de la ética, diferenciado del campo jurídico.

No debemos perder de vista esta distinción pues, a nuestro juicio, permite concentrar la reflexión sobre la ética pública, en primer lugar y principalmente, en aquellas cuestiones que estimamos valiosas y orientadas al bien común y a la preeminencia del interés general por sobre el particular que **no están reguladas legalmente**, precisamente porque, al estar dotadas las prescripciones legalmente establecidas de coercitividad lo que cabe, más que elucubrar respecto de ellas, es velar por su aplicación y observancia.

Asimismo, en segundo lugar y sin que importe una contradicción a lo anterior, podemos incluir en el diseño de estrategias de trabajo sobre ética pública la elevación subjetiva de las prescripciones legales al estatus de las normas morales, generando respecto de las primeras *adhesión fuerte* por parte de los funcionarios y agentes públicos y no sólo la mera observancia formal, esto es, procurando que se genere entre los servidores públicos la convicción de que estas normas son valiosas y buenas.

Ahora bien, el examen de las propuestas de los organismos multilaterales requiere conocer las transformaciones que han operado en las instituciones públicas y que explican, en gran medida, la emergencia de nuevos valores en su interior.

2.- Ética y administración pública: cambios de paradigma organizacional y su impacto en la discusión ética.

2.1.- Transformaciones de contexto que inciden en la reflexión ética y en las prácticas: paso de un modelo administrativo burocrático *weberiano* a uno *gerencialista* y/o de *redes*.

El esquema clásico de definición de las maquinarias estatales modernas aparece descrito, en primer lugar y centralmente, en los textos de Max Weber (2001) y de allí la denominación que tiene este modelo como de burocracia weberiana. Junto a él y en el campo anglosajón, un exponente inicial es el ex presidente Woodrow Wilson (1897), vertiente cuyos principios fueron elaborados con mayor complejidad en el marco del llamado *Scientific Managment*.

En síntesis, el modelo organizativo burocrático se caracteriza por contar con oficinas unidas por reglas permanentes dentro de un ámbito de competencias determinado; lo central, entonces, en el modelo weberiano es la ley como expresión de una forma impersonal de dominación: la racional-legal. Y se caracteriza, además, por una tajante separación entre la esfera privada de los funcionarios y el ámbito público de su desempeño, desterrando formas de apropiación privada que surgen del ejercicio de cargos públicos, como era tradicional en otros sistemas.

Esta concepción “legalista” de la administración pública se caracteriza por un énfasis en los procesos, el debido procedimiento, jerarquías rígidas y atribución clara de competencias y es también el signo de los reformadores del servicio civil de Estados Unidos. De hecho, Wilson era, antes que “administrativista” en el sentido organizacional, profesor de Derecho Público. Eso sí, adicionaban a la lógica weberiana la modelización e incorporación de rutinas procedimentales adoptadas de la industria productiva, en particular el llamado *taylorismo*, que ofrecía una forma de operacionalizar el esquema burocrático de organización.

Esta burocracia así definida surgió y se consolidó en medio de formas de administración propias de otros tipos de ordenamiento público, que en general tendían a lo que se conoce como patrimonialismo, donde queda a la voluntad del señor y de sus funcionarios definir la dirección de las oficinas públicas e imponerse por sobre eventuales limitaciones formales a su poder. En la actualidad perviven modelos patrimonialistas asociados a órdenes político-clientelares.

Se trata, en definitiva, de una administración pública previsible, considerada esta condición como una garantía tanto para administradores como para administrados.

Este modelo dio todo de sí. Fue la expresión organizativa de la consolidación de los estados de derecho propios de las democracias modernas y se acopló adecuadamente a las exigencias de desarrollo nacional del siglo XX.

A mediados de los años 50 se levantaron las primeras críticas al modelo weberiano. El surgimiento de disciplinas como la sociología de las organizaciones, análisis de sistemas, economía del bienestar y la politología –mucho más complejas y ricas conceptualmente que los estudios administrativos originados en el derecho- abrió paso a un régimen de mirada más exigente respecto del rol del Estado: se cuestionó la eficiencia organizacional y la generación del “burocratismo” o patologías propias del modelo.

Sin embargo, la crisis fiscal de los años sesenta –con un capítulo especial en la cuestión de la legitimación de los Estados de bienestar- abrió paso a reformas financieras de los Estados que, consecuentemente, detonó reformas en el modelo organizativo.

Como expone Hood (1990, citado por Ramos, 2009) la crítica primero académica y luego política a las estructuras y procesos burocráticos tradicionales se articuló en propuestas de ajustes profundos de la Administración. Tomando como referente los avances producidos en las grandes corporaciones privadas, los rediseños institucionales emprendidos tenían como pilares la incorporación de mecanismos de mercado para hacer más eficiente la provisión de bienes públicos, en particular de la competencia entre agencias como vehículo de la optimización en la creación de valor público (Moore, 1998); y la instauración de la idea de que los usuarios-beneficiarios de las políticas y programas públicos debían ser considerados tal como si se tratara de clientes y, por tanto, debía aspirarse a su plena satisfacción.

Los componentes de esta nueva doctrina, que pasó a ser conocida como Nueva Gestión Pública (NPM, por su sigla en inglés) son:

- a) Libertad para gestionar desde la cúspide de las organizaciones, donde lo importante es la obtención de resultados y la rendición de cuentas de esos resultados y no los procesos para obtenerlos.
- b) Incorporación de estándares e indicadores explícitos de desempeño, traducido en la definición de fines, objetivos y sus correspondientes indicadores, preferentemente expresados en términos cuantitativos para facilitar su medición, la eficiencia y la rendición de cuentas.
- c) Mayor énfasis en los controles de producción, asociando los recursos presupuestarios y los incentivos con el desempeño medido, enfatizando nuevamente los resultados y no los procesos.
- d) Desagregación de las unidades del sector público, rompiendo con las grandes unidades ministeriales.
- e) Tendencia a la competencia entre agencias e incorporando la rivalidad al interior de la administración como mecanismo para disminuir los costos e incrementar la productividad, pasando de los procedimientos tradicionales de asignación de recursos hacia la lógica de contratos y licitación pública. Derechamente, se traspasa al mercado la provisión de determinados bienes públicos, cuya producción por parte de privados se estima más eficiente que si los produjera el sector público.

- f) Cambio en los estilos de gestión de personal, buscando una mayor flexibilidad para la selección, reclutamiento y retribución de los funcionarios.
- g) Disciplinamiento del uso de recursos, poniendo énfasis en la reducción de costos y contención de demandas laborales, bajo la lógica de “hacer más con menos”.

Como se quiera y estando de acuerdo o no con el enfoque global de la NPM, lo concreto es que hoy, la tendencia dominante en las reformas organizativas de las administraciones tiene muy en cuenta algunos de los elementos realizados por esta corriente, en particular, lo referido a contención de costos, orientación a resultados más que a los procesos y la centralidad que adquiere el sujeto-beneficiario de políticas públicas, especialmente si –tomando en cuenta algunas críticas al NPM- se releva en este caso la condición de ciudadano-cliente que tiene derecho a exigir una determinada prestación.

Una variante de la crítica al modelo burocrático tradicional se traduce en el llamado modelo de *redes*, que empatiza con NPM en la crítica al Estado centralizado y las rutinas burocráticas, pero difiere con el gerencialismo en cuanto a quienes están en condiciones de proveer bienes públicos. Desde la lógica de redes, el traspaso de funciones gubernamentales debe operar en dirección a la sociedad y no al mercado, esto es, hacia organizaciones autogobernadas que, si bien pueden tener fines de lucro, éste debe estar subordinado a la lógica cooperativa.

Las principales críticas al modelo de redes apuntan a cuestionar la representatividad de las redes, a las dificultades para la conducción y coordinación de las políticas públicas y a débil rendición de cuentas y, por último a los problemas de eficiencia que se le atribuyen.

Con todo, al igual que respecto del NPM se rescatan los elementos que hemos mencionado, en el caso del modelo de redes se advierte el aporte que ha hecho al posicionar a la ciudadanía y la sociedad civil organizada como un actor gravitante en la discusión y provisión de bienes públicos.

Si se tuviera que identificar las fortalezas y aportes históricos de los tres modelos reseñados, podríamos decir que respecto del burocrático tradicional mantiene plena vigencia la centralidad del derecho como marco impersonal de funcionamiento de la administración; que el modelo gerencial aporta un punto de vista muy valioso en cuanto a cuidar los recursos, de modo tal que su uso apunte a obtener buenos resultados y que los ciudadanos, en tanto clientes, tienen derecho al mejor servicio posible. Y, en el caso del modelo de redes, que el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil y la participación ciudadana ha llegado para quedarse.

Estas transformaciones y nuevos puntos de vista inciden, naturalmente, en la complejización de la reflexión ética. De lo que se trata es de visualizar los desafíos de la ética pública desde la óptica sugerida por Ricoeur y que mencionáramos

más arriba, por un lado y, por otro, tener en cuenta las transformaciones institucionales y organizacionales acaecidas en los últimos decenios, que nos hablan de modelos organizativos postburocráticos.

Entonces, emergen nuevas exigencias, tales como la orientación a resultados, la centralidad de los ciudadanos-usuarios y la satisfacción de sus necesidades, así como la inclusión de su voz en las decisiones públicas –superando la pura lógica de representación- y adoptando, en la medida de lo posible, prácticas de participación ciudadana;

¿Han sido ellas suficientemente recogidas en las propuestas elaboradas por organismos multilaterales? ¿a nivel de las Entidades de Fiscalización Superior de OLACEFS se promueve tal participación?.

3.- Ética pública postburocrática: propuestas multilaterales.

La primera propuesta proviene de la OCDE, conocida como “Infraestructura ética”⁶.

Ella está compuesta de ocho orientaciones de acción, agrupadas en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión.

En el caso de la función Control, se plantea la existencia de: a) Un marco legal que permita la investigación y acusación independientes; b) Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación; y c) Escrutinios públicos (transparencia y acceso a la información).

En cuanto a la función Orientación, los elementos propuestos son: a) Compromiso bien articulado de los líderes políticos, b) Códigos de conducta que determinen valores y normas aplicables; c) Existencia de mecanismos o actividades de socialización profesional, tales como la educación y la formación.

Finalmente, en materia de Gestión se propone: a) Condiciones sólidas de servicio público, basadas en políticas eficaces de recursos humanos; y, b) una coordinación de la infraestructura, sea a través de una oficina central existente o una nueva creada al efecto.

Por su parte, de las dos iniciativas de América Latina, la promovida por el BIB pareciera contar con un marco de metas algo más concreto. En particular destacan: a) el estímulo del análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos y la toma de responsabilidades por parte de los decisores; b) Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas; y, c) impulsar el

⁶ En lo que sigue recurrimos a Bartok (2001) y Diego Bautista (s/fecha).

conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo por parte de los medios.

Los modelos reseñados han sido objeto de críticas por su carácter demasiado general y poco concreto, por estar dirigidos fundamentalmente a funcionarios y no a políticos (que también ejercen funciones públicas) y por estar muy centradas en lo económico.

Con todo, son las propuestas realmente existentes y sirven de base para posteriores debates o para considerarlas como parámetros mínimos a seguir. Si son insuficientes la tarea es, entonces, trascenderlas positivamente o aumentar su nivel de adhesión interno.

4.- Ética pública a escala nacional.

Los distintos países integrantes de OLACEFS han ido abordado las cuestiones de ética pública y muchos de ellos lo han expresado en cuerpos normativos, algunos de ellos con rango legal, otros más bien indicativos. Sin embargo, todos al abocarse a estas materias, lo han hecho teniendo presente los contextos cambiantes en que operan las administraciones y los gobiernos.

Caiden ofrece una panorámica de las tendencias dominantes en los distintos países, pero nos interesa destacar algunas afirmaciones de este académico.

En primer lugar, el potenciamiento de la voz de los ciudadanos ha obligado a los dirigentes a atender sus reclamos, especialmente si aquellos cuentan con el apoyo de organizaciones no gubernamentales tan prestigiadas como Transparencia Internacional.

En segundo término, la instalación global de la convicción de que la corrupción es lo más disfuncional para el progreso humano y el desarrollo mundial.

Tercero, un juicio que debemos tener en cuenta: lo que él denomina el “fracaso de la codificación” pues el esfuerzo inicial de poner “en papel las costumbres desarticuladas que supuestamente deberían regir la ética del servicio público” devino en un círculo vicioso donde las autoridades tratan de “cazar a los estafadores” y estos tratan de mantenerse un paso adelante.

Se desprende de lo anterior que, al parecer, las experiencias nacionales volcadas en la codificación de las conductas deseables por parte de los funcionarios se han tornado también insuficientes. Es necesario retomar el camino de la reflexión sobre ética pública desde sus orígenes y, sobre todo, discernir acerca de una gama más amplia de instrumentos que, situados en lugares distintos del entramado institucional de nuestros organismos, nos permitan ser eficaces en cuanto a:

- a) El cercioramiento de que no sólo la ética pública va mutando, sino que los entornos societales también lo hacen, incluidas las propias entidades públicas
- b) La construcción de un cuerpo normativo ético siempre provisional;
- c) La definición de mecanismos útiles y ágiles para la implantación de esos cuerpos normativos;
- d) La apertura de espacios permanentes de deliberación que permitan actualizar el cuerpo normativo;
- e) La definición de estrategias de formación moral permanente de los funcionarios basadas en la auto-reflexión y la generación de adhesión fuerte a los valores definidos; por sobre la mera imposición.
- f) La instauración de mecanismos de refuerzo para la difusión y el efectivo cumplimiento y, eventualmente y como *ultima ratio*, el castigo de los infractores.

5.- Principios y criterios para discutir de ética en instituciones fiscalizadoras modernas.

Llegados a este punto conclusivo sólo queremos apuntar algunas ideas básicas que nos parecen ineludibles. El supuesto es que a nuestras Entidades y a sus miembros nos son exigibles conductas evaluadas con estándares más exigentes que a los organismos de la Administración activa.

Lo primero es hacerse cargo de la especificidad del campo normativo ético. Es imprescindible, a nuestro juicio, tener en cuenta la autonomía de esta esfera respecto del ámbito jurídico, a riesgo de caer en lo que antes hemos señalado, el fracaso de la excesiva regulación.

En segundo lugar, debemos adoptar los puntos de vista aportados por los autores más arriba mencionados, de manera que tomemos de ellos lo que resulte útil para nuestro propio debate ético. No temamos a construir “éticas híbridas” que se aparten de las ortodoxias tanto liberal-neokantiana como comunitarista: ambas proporcionan elementos útiles para nuestro desafío.

En tercer término, insistir en lo que venimos diciendo: las transformaciones de modelo organizativo de la administración impactan sustantivamente en las exigencias de conducta debida de nuestros funcionarios. El paso del procedimentalismo legalista a los modelos gerenciales y de redes, con todas las mixturas que en los hechos se observan, nos obliga a identificar nuevos valores y deberes.

Y, en cuarto término, relevar aquellos aspectos que nos parecen basales para la discusión de lo que pudiéramos llamar una nueva ética: a) no centrarse exclusivamente en los casos más graves abordados hasta ahora, como es la

corrupción. Se requiere asumir las sutilezas éticas que los nuevos paradigmas nos plantean; b) tener en cuenta que el uso adecuado (y no sólo su apropiación indebida) de los recursos públicos ha devenido en un tema también ético y que debe ser expresado como tal; c) lo mismo podemos decir respecto de las cuestiones de servicio al ciudadano entendido no sólo como súbdito (como en el pasado) ni como cliente (en el modelo gerencial) sino que también como un sujeto participativo que cada vez más exige ser protagonista de la construcción del futuro común; d) elevar los estándares de exigibilidad de comportamiento de nosotros mismos y de nuestros funcionarios: no basta con satisfacer los criterios generales de los estatutos administrativos ni con reducir los riesgos de captura por parte de los fiscalizados, se debe avanzar hacia una concepción de las EFS donde estas jueguen un rol articulador crucial entre los principales de la sociedad, como son los ciudadanos, y los agentes (autoridades-funcionarios), reduciendo las asimetrías de información y disminuyendo el riesgo moral de esa relación entre mandante y mandatario; y ,por cierto, ello debiera reflejarse en términos éticos y no puramente funcionales.

BIBLIOGRAFÍA

Bertok, Janos (2001). Construcción de una infraestructura ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE. En Gestión y Política Pública, segundo semestre, número 02. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.

Caiden, Gerald (2001). Tendencias actuales en la ética del servicio público. Gestión y Políticas Públicas, segundo semestre, número 02. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Canales Aliende, José M (2002). Algunas reflexiones sobre la ética pública. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.

Cortina, Adela (1986). Ética mínima. Tecnos. Madrid.

Cristi, Renato (1998). La crítica comunitaria a la moral liberal. Estudios Públicos, 69. Santiago de Chile.

Diego Bautista, Diego (s/fecha). La gestación de la Ética Pública. Cuadernos de ética para los servidores públicos. Serie 3. México.

Giddens, Anthony (1995 (1984)). La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu. Buenos Aires.

– 2008(1990). Consecuencias de la modernidad. Alianza Editorial. España

Habermas, Jürgen (1989). El discurso filosófico de la modernidad. Taurus, España.

- 1997(1984). Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Cátedra. España
- 1998. Habermas, J./Rawls, J./Vallespín, F. Debate sobre el liberalismo político. Paidós. España.

Moore, Mark. H. (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Paidós. España.

Naval, Concepción (1995). Educar ciudadanos. La polémica liberal-comunitarista en educación. Ediciones Universidad de Navarra. España.

Ramos, Conrado (2009). Radiografía del cambio de paradigma en la Administración Pública. Instituto de Ciencia Política. Uruguay

Ricoeur, Paul (1997). Lo justo. Editorial Jurídica de Chile.

Rorty, Richard (1993): “Freud y la reflexión moral”, en Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporáneos. Paidós. España.

- 2004. “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo”, en Abraham Tomás (ed.), Batallas Éticas. Nueva Visión. Argentina

Weber, Max (2001). ¿Qué es la burocracia? Ediciones Coyoacán. México.

Wilson, Woodrow (1887). El estudio de la Administración. En http://www.inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2767