



Secretaría

Distr.
LIMITADA

ST/SG/AC.6/1997/L.3
6 de mayo de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

GRUPO DE EXPERTOS SOBRE EL PROGRAMA DE
LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS
13ª reunión
27 de mayo a 4 de junio de 1997

ÉTICA, PROFESIONALISMO E IMAGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Informe preparado por la Secretaría*

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 - 5 | 2 |
| II. LA IMAGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CRISIS | 6 - 8 | 3 |
| III. EL MOVIMIENTO DE LA ÉTICA ADMINISTRATIVA | 9 - 12 | 4 |
| IV. PROFESIONALISMO Y ÉTICA ADMINISTRATIVA | 13 - 20 | 6 |
| V. LOS CUSTODIOS DE LA CONFIANZA PÚBLICA | 21 - 28 | 8 |
| VI. EFECTIVIDAD DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS | 29 - 37 | 11 |
| VII. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA | 38 - 54 | 14 |
| <u>Anexo.</u> Problemas de ética administrativa | | 17 |

* Para la preparación de este documento, la Secretaría contó con el apoyo del Sr. Ali Farazmand, quien actuó como consultor.

I. INTRODUCCIÓN

1. La administración pública representa uno de los valores más antiguos, estimados, difundidos y celebrados de la historia de la humanidad. En las sociedades tradicionales, se establecía escasa distinción entre el servicio voluntario para el bien de la comunidad y la labor remunerada realizada sobre la base de un contrato profesional. La fusión de los papeles del gobierno y el gobernado, la participación directa en los asuntos del Estado y el crecimiento, de esta forma, de una cultura política y aptitudes administrativas se vieron favorecidas por las condiciones de relativa estabilidad y la presencia de una clase ociosa compenetrada con un profundo compromiso hacia el bienestar de la sociedad. No obstante, esa situación se transformó con el surgimiento de vastos reinos e imperios multinacionales, desde China hasta Persia y Roma.

2. En la edad moderna, el surgimiento del Estado administrativo, a partir del siglo XVIII, también produjo una gran expansión de la administración pública. Ha estado acompañado por la burocratización que, como observa Max Weber, revolucionó profundamente las estructuras y los valores de las organizaciones. Irónicamente, en los últimos tiempos esos valores han entrado en conflicto con las aspiraciones largamente valoradas de la ciudadanía democrática y el gobierno participativo. La profesionalización de la administración pública ha cambiado la naturaleza de las organizaciones públicas, implantando profundamente el racionalismo instrumental que ha dominado a las sociedades del mundo entero. No obstante, esa dominación ha sido más pronunciada en los países de Occidente que en las naciones en desarrollo.

3. El nacionalismo y el positivismo ha sido parte de las culturas occidentales durante casi 200 años, en tanto que los valores normativos siguen predominando en la mayoría de los países en desarrollo. No obstante, la mundialización y la convergencia cultural, por una parte, y las presiones desde las bases en contra de esta racionalidad instrumental generalizada, por otra, están cambiando la situación. El resultado ha sido el choque de los principales valores que sirven de base a los sistemas administrativos y políticos de todo el mundo.

4. El surgimiento de las economías mixtas después de la segunda guerra mundial y la descolonización dieron impulso al estado administrativo. No obstante, a la larga, la caída de la Unión Soviética llevó a un replanteamiento de los principios sociales, organizativos y económicos. Como sistema económico dominante, el capitalismo parece haber trepado a la cima, y los Estados Unidos y algunos Estados europeos son los líderes de este nuevo contexto mundial.

5. La ideología capitalista propugna la supremacía del mercado, junto con los beneficios de la empresa privada y la racionalidad administrativa. No obstante, esa nueva tendencia ha estado acompañada de presiones desde las bases surgidas de los ciudadanos que buscan su potenciación, la reducción del gobierno, menos injerencia gubernamental en sus vidas privadas y la democratización del proceso normativo. El resultado ha sido el choque, por un lado, de los valores cívicos y por el otro, de los valores administrativos profesionales. Por consiguiente, la administración pública se ha visto gravemente perjudicada en lo que respecta a la capacidad institucional, la calidad del rendimiento y la imagen pública. Para resolver ese conflicto es preciso reconciliar las éticas administrativa y cívica.

II. LA IMAGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CRISIS

6. La imagen de la administración pública se puede revitalizar y mejorar mediante la integración de esos valores opuestos. En el presente documento se abordan ésa y otras cuestiones para el análisis y la formulación de recomendaciones de política. En primer término, se examina una serie de factores que contribuyeron al desprestigio de la imagen de la administración pública. A continuación se presentan varias perspectivas sobre la ética administrativa. A esto sigue un análisis de la profesionalización de la administración pública y sus consecuencias para la ética de la administración pública. Posteriormente, se presenta un examen de los funcionarios públicos como custodios de la confianza pública. Por último, se esbozan algunos principios éticos a manera de orientación, a lo que sigue un anexo que incluye algunas cuestiones éticas, cuyas consecuencias normativas podrían estudiarse y discutirse. Muchos factores han contribuido al surgimiento y la expansión del estado administrativo moderno. A lo largo de los años, la función del gobierno ha aumentado drásticamente. Pronto se convirtió en el motor del crecimiento nacional, el desarrollo del sector público, la prestación de servicios públicos y la protección de los derechos individuales. La profesionalización de la administración pública ha sido un rasgo compartido por el capitalismo y el socialismo.

7. En los países capitalistas surgieron las economías mixtas, desdibujando las fronteras entre los dos sectores. Los valores de los sectores público y privado también se fundieron en cierta medida. No obstante, los valores y el compromiso de la administración pública siguieron siendo firmes. Esos valores administrativos profesionales desplazaron a los de los antiguos sistemas de mecanismos políticos que predominaron en muchos países durante el siglo XIX y los primeros años del siglo XX. Así pues, la profesionalización de la administración pública que surgió después llevó a la separación de la política y la administración. La dicotomía entre política y administración fue una filosofía dominante del Estado administrativo y de la administración pública. No obstante, a pesar de las mejoras en el rendimiento de la administración pública que proporcionó, también introdujo otro dilema, la dicotomía entre política y administración.

8. Esta dicotomía colocó a los administradores profesionales en una situación vulnerable, forzándolos a abstenerse de la elaboración de políticas públicas y a no participar en actividades en la esfera de la política, sea cual fuere su definición. Los valores democráticos de la sensibilidad, responsabilidad y rendición de cuentas se transformaron en valores políticos importantes, que se consideraban en conflicto con los valores administrativos de profesionalismo, eficiencia y eficacia. Por consiguiente, el estado administrativo y la administración pública recibieron los ataques de diversos sectores de apoyo a la democracia. Esas fuerzas contrarias a la administración pública, a la burocracia y al gobierno han tenido fundamentos ideológicos, políticos, sociales y económicos cuyo estudio excede las limitaciones del presente documento. Posteriormente se produjo una grave decadencia de la administración pública tanto en lo que respecta a la capacidad institucional como a la imagen que presentó en los Estados Unidos y en el resto del mundo. Como resultado se ha producido una importante crisis del carácter profesional de la administración pública.

III. EL MOVIMIENTO DE LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

9. La deshonestidad política y la corrupción económica generalizadas proporcionaron gran parte del impulso para el desarrollo de la administración pública moderna y su profesionalización. Así, en los Estados Unidos, la ley de reforma de la administración pública de 1883 "en realidad fue el equivalente cabal de una enmienda constitucional, aunque no se podría describir como tal". Como señaló recientemente Frederickson, "el movimiento contemporáneo de ética gubernamental parece tener esencialmente el mismo propósito que el movimiento de reforma de hace un siglo: reducir la corrupción del gobierno". Nunca antes la ética ha sido tan importante. El significado de la ética en el gobierno y la administración pública es importante por muchas razones. En primer lugar, el nivel de corrupción de los gobiernos ha aumentado drásticamente. El cohecho entre los funcionarios públicos, sobre todo políticos, es un fenómeno muy difundido en todo el mundo y el sector empresarial es uno de los principales conductos para esa práctica. Numerosos funcionarios han sido condenados por la justicia a raíz de escándalos grandes y pequeños. La corrupción es un problema público persistente y generalizado. En segundo lugar, cada vez más "la gente no es ambigua respecto de la corrupción gubernamental. La corrupción está mal y la gente está en su contra". En tercer lugar, la corrupción del gobierno es una cuestión de política con una "capacidad máxima" notable. Ha llegado a un nivel de saturación. En cuarto lugar, las cuestiones relativas a la ética del gobierno se institucionalizan cada vez más. En quinto lugar, la ética abarca todos los sectores políticos: empresarial, médico, de servicio social, de seguros, de seguridad social, militar, económico, científico, etc.

10. La creciente preocupación en todo el mundo acerca de la ética administrativa se ha manifestado por lo menos en tres sectores: el mundo académico, la legislación y el fomento de las instituciones. Los aspectos judiciales también se reflejan en los casos que llegan a los tribunales y las decisiones que se adoptan. En los últimos 20 años se han publicado numerosos trabajos de investigación y ensayos sobre ética administrativa.

11. La preocupación institucional y legislativa acerca de la ética se ha expresado en diversas medidas organizativas y jurídicas adoptadas para luchar contra la corrupción, proteger la integridad de la administración pública y fomentar una conducta profesional basada en fundamentos éticos sólidos. Casi todas las organizaciones públicas y asociaciones de funcionarios públicos parecen haber adoptado códigos deontológicos. En todas partes existen arreglos institucionales, tales como oficinas encargadas de prevenir o combatir la conducta no ética. Se trata de un fenómeno mundial.

12. En las publicaciones recientes sobre ética administrativa y rendición de cuentas parecen haber surgido ocho temas y perspectivas principales, que incluyen:

a) Ciudadanía y teoría democrática, con insistencia en la renovación de la virtud cívica. Según este tema, los funcionarios públicos son ciudadanos virtuosos y custodios de los intereses comunitarios. Una ciudadanía virtuosa es importante para el gobierno y la administración democráticos. La lealtad a los valores democráticos, la sensibilidad, la responsabilidad y la conducta moral son virtudes de la ciudadanía democrática. La urbanidad, la tolerancia, el

respeto por la igualdad y por los derechos de los ciudadanos, así como las obligaciones, son valores fundamentales de los ciudadanos de una democracia.

b) La ética de las virtudes, que insiste en la probidad en la administración pública. Es una extensión del primer concepto. El carácter es el punto de concentración del estudio y la práctica en la ética administrativa: el problema más grave es la escasez de hombres y mujeres probos en puestos de liderazgo, ya sea público, privado, educativo o religioso. Durante demasiado tiempo, la administración ortodoxa ha considerado como axiomática la proposición de que los buenos sistemas producirán buenas personas. No obstante, está claro que una sociedad justa depende más de la fiabilidad moral de sus ciudadanos y dirigentes que de las estructuras y los sistemas. El costoso fracaso ético de los dirigentes de las organizaciones ha causado daños irreparables a la confianza pública y a los intereses de la sociedad. Como atributo personal, la virtud es un rasgo del carácter que nos inclina hacia una conducta ética. La ética tiene sus orígenes en la antigüedad. Para Aristóteles, la virtud moral es el resultado del hábito, por lo cual su nombre ethike es una derivación de ethos (hábito). De este concepto también se desprende que ninguna de las virtudes morales surge en nosotros por naturaleza. Por consiguiente, para Aristóteles y todos los que respaldan esta perspectiva, la ética administrativa es un valor cognitivo y aprendido. Pero el contexto social en que actúan los funcionarios públicos afecta los valores cognitivos adquiridos o aprendidos. Los escritores contemporáneos generalmente asocian la búsqueda de la excelencia con la práctica de la virtud. Esta perspectiva tiene consecuencias significativas para la administración pública moderna, en el sentido de que los administradores virtuosos pueden formarse y desarrollarse mediante los preceptos éticos de la administración pública. Por consiguiente, la conducta no ética puede considerarse una forma de corrupción, ya que la corrupción es la ausencia de virtud cívica.

c) El pensamiento básico y la tradición constitucional, que insisten en la obligación ética de los funcionarios públicos de defender los principales valores consagrados en las constituciones, tales como la libertad, la igualdad, las garantías procesales, la justicia, etc. Esta perspectiva también valora la eficiencia en la medida en que se mantienen los valores éticos y políticos de la democracia. Resulta tan fundamental para el tema del interés público como la justicia de procedimiento en oposición a la justicia sustantiva y trata de aumentar al máximo la influencia saludable del interés personal y de controlar los efectos adversos de las pasiones populares.

d) La ética como educación, insistiendo en el estudio de la ética en los programas de administración pública y de formación de los funcionarios públicos para una carrera honorable. Esta perspectiva se basa en el desarrollo educativo de los funcionarios públicos y destaca el servicio comunitario. La ética es educación en el sentido en que transforma a los funcionarios modelando sus actitudes, conducta y percepción de los demás. La ética administrativa social también se fomenta a través del propio desarrollo. La ética como educación comprende el aprendizaje externo y la internalización de los valores morales.

e) El contexto organizativo de la ética, que se centra en la eficiencia y la eficacia, pero también en los valores normativos de la equidad, la justicia y la conducta moral: las organizaciones y sus miembros no sólo deben ser morales cuando resulta eficiente serlo; deben ser eficientes sólo cuando serlo también

es moral. La eficiencia a cualquier precio es inaceptable, pero la eficiencia con una conducta moral y ética es imperativa. Las estructuras organizativas reflejan la elección de valores y los compromisos éticos contraídos por quienes las diseñan. Protegen valores éticos como la equidad, la justicia, la honestidad, la rendición de cuentas y el respeto por los derechos, pero también pueden obstaculizarlos mediante patologías burocráticas internas. Las estructuras y los procedimientos pueden considerarse mecanismos para obtener resultados éticos. La justicia de procedimiento se considera un medio para tratar la arbitrariedad, la tiranía y la injusticia que pueden surgir en el ejercicio de la discreción administrativa. Así pues, debe controlarse la discreción mediante las instituciones judiciales y de otra índole. En la administración pública puede producirse un enfrentamiento entre la ética y la cultura de las organizaciones. Los críticos sostienen que la cultura burocrática corrompe a la sociedad por la falta de normas centradas en el ser humano. La función manipulativa de quienes detentan el poder se degenera en un sistema totalitario, en el cual se ven comprometidos los valores éticos de las organizaciones.

f) La teoría y las perspectivas filosóficas, que se centran en el rechazo del positivismo y las perspectivas posteriores a éste en la administración pública. Rechazando el argumento de la neutralidad, esta perspectiva subraya el papel activo de los funcionarios públicos de mantener y fomentar los valores acordados por la comunidad como de interés público. Por consiguiente, la ética administrativa equipara al profesionalismo con una conducta moral activa. En la ética administrativa se hace hincapié en la función del profesionalismo y de los administradores profesionales.

g) La ética como consecuencia o utilitarismo, que insiste en los resultados de la conducta y el comportamiento en la administración pública. En lo que constituyó una importante ruptura con el pensamiento clásico, Maquiavelo (El Príncipe) sostuvo que los actos deben considerarse buenos o malos según sus consecuencias, más bien que según sus intenciones o las características de quienes los ejecutan. Siguiendo este argumento, John Stuart Mill (1806-1873) escribió (Utilitarianism) "Todas las acciones se realizan para algún fin, y las reglas de las acciones que parece natural ejecutar deben tomar todo su carácter y color del fin al cual sirven. Para ser buenas, las acciones deben ser medios para algo que se acepta como bueno, por ejemplo, la salud o el placer".

h) La ética como principio, con insistencia en los imperativos categóricos en los cuales se persigue el bien absoluto. Emanuel Kant (1724-1804) consideró la cuestión de la ética desde un ángulo muy diferente del de Maquiavelo o Mill. Kant define su imperativo categórico como la base última para la acción o la falta de acción ética.

IV. PROFESIONALISMO Y ÉTICA ADMINISTRATIVA

13. Desde estas perspectivas teóricas, se pueden discernir consecuencias para la administración pública moderna en las cuales los valores organizativos y normativos basados en la racionalidad convergen con la ciudadanía virtuosa.

14. Max Weber observó una vez que todo en la administración pública moderna estaba burocratizado. Tanto los Estados capitalistas como los socialistas y sus

sistemas administrativos han sufrido un proceso de burocratización y profesionalización. La profesionalización de la administración pública se ha caracterizado por la adhesión al sistema de méritos, a la especialización de las tareas, a los sistemas de equilibrio de poderes y a los valores organizativos de eficiencia, economía y eficacia conseguidos mediante la neutralidad política. También ha entrañado la adhesión a normas, valores, criterios y una ética profesionales antes que criterios políticos o de otra índole.

15. Así pues, en general, la profesionalización de la administración pública y el Estado administrativo presentan dos perspectivas opuestas: la profesionalización introduce el cumplimiento de tareas, la eficiencia, la eficacia, la objetividad, la integridad, la identidad y la cohesión. También sirve como contrapeso contra la corrupción política y otros comportamientos irregulares en la administración pública. Su valor como correctivo ha sido reconocido. No obstante, el choque entre los valores de la administración pública profesional, por una parte, y los valores políticos de sensibilidad, responsabilidad y rendición de cuentas a los ciudadanos, por la otra, ha sido una de las principales fuentes de tensión entre los burócratas profesionales de carrera y los políticos, electos y nombrados. El conflicto entre los valores profesionales y políticos ha sido objeto en gran parte de las publicaciones recientes sobre administración pública y ciencia política en todo el mundo. ¿Son realmente contradictorios o complementarios?

16. Al respecto predominan dos perspectivas opuestas. La que está en contra de la discreción profesional y la participación en la elaboración de políticas afirma que esa participación es antidemocrática porque los burócratas no elegidos sino designados no pueden ser responsables ante los miembros del electorado. Esta perspectiva también argumenta que los valores democráticos que la sensibilidad y la responsabilidad se pierden si los burócratas profesionales desempeñan una función en las decisiones de política. Es cada vez más difícil no responsabilizar a los expertos profesionales, ya que sólo ellos comprenden las minucias del conocimiento que poseen. El argumento contrario en favor de los valores profesionales afirma que las normas profesionales sirven al interés público en general. Por consiguiente, son sensibles a las necesidades de la sociedad. La rendición de cuentas se consigue mediante mecanismos organizativos, profesionales y personales de equilibrio de poderes. Además, los medios de supervisión legislativos, judiciales y de otra índole se ejercen respecto de esos valores.

17. Un tercer enfoque teórico consiste en combinar los valores profesionales y democráticos en la administración pública. Por consiguiente, para ser un administrador cabal es esencial desempeñar las tareas con elevados valores éticos y fomentar la eficiencia y la eficacia, pero también la sensibilidad, la responsabilidad y la equidad o la justicia. Se debe ejercer discreción por medio de múltiples sistemas para asegurar el equilibrio de poderes, pero también con integridad y prudencia (sabiduría práctica) personal y profesional. Por consiguiente, no basta con ser profesional. También se debe ser un administrador responsable y sensible. Esto exige una educación y una formación éticas en todos los niveles.

18. Se puede percibir a los administradores públicos profesionales como los custodios del estado administrativo. Proporcionan estabilidad y continuidad en el gobierno, aun en medio de crisis políticas paralizantes, disturbios y

revoluciones. Es un hecho demostrado que la burocracia ha sobrevivido a los cambios políticos durante más de tres milenios. Los administradores públicos desempeñan una función activa en la formulación de las políticas públicas. Pero su influencia en el ritmo, el estilo, el tono y la calidad de la aplicación de las políticas es inmensa. Pueden considerarse custodios de la confianza pública.

19. No obstante, para muchos ciudadanos, expertos y autoridades políticas interesados del mundo entero, esta afirmación también plantea una pregunta muy fundamental. ¿Quién vigila a su vez a los custodios? Esta también es una cuestión central de la gestión pública. Como Victor Thompson señaló hace algún tiempo, la especialización cada vez mayor de los empleados subordinados ha creado un grave desequilibrio entre la autoridad jerárquica formal y la responsabilidad de las minorías administrativas selectas de alto nivel, por una parte, y su capacidad real de administrar, por otra.

20. La rendición de cuentas en la administración pública es muy importante porque hay muchos aspectos de la labor administrativa que están abiertos a la corrupción y la subversión del interés público. Al mismo tiempo, hay aspectos del profesionalismo que hacen difícil obtener un nivel aceptable de rendición de cuentas. La dificultad para lograr la rendición de cuentas administrativa hace que la ética administrativa revista particular importancia. La ética es una forma de autodisciplina, un control interior de la conducta de los funcionarios públicos. La rendición de cuentas también es una preocupación organizativa y política. Se refiere a cuestiones de responsabilidad así como a asuntos éticos. Para tratar estas dos cuestiones de importancia mundial, conviene examinar la cuestión de por qué algunos administradores públicos abusan de la confianza y actúan de maneras consideradas contrarias al interés público y en violación de la confianza pública.

V. LOS CUSTODIOS DE LA CONFIANZA PÚBLICA

21. En general, tres categorías de factores mueven a los administradores públicos a violar la confianza pública, a saber, la tergiversación del interés público, la corrupción y la subversión.

A. Tergiversación del interés público

22. Varios factores se conjugan para configurar los conceptos que los funcionarios públicos se forman del interés público. La mayor parte de los funcionarios que ocupan cargos de alto nivel proceden en forma desproporcionada de estratos de clase alta y clase media alta. Por esa razón, la burocracia no es socialmente representativa. El fundamento de clase social y económica de la administración pública tiene carácter crítico, pues tiñe las percepciones respecto de la forma en que vive la gente, cuáles son sus problemas y qué quieren y necesitan.

23. La especialización excesiva es también otra causa de tergiversación del interés público. Los administradores públicos profesionales - por ejemplo, los que desempeñan funciones especializadas - pueden formarse un concepto estrecho del interés público, ya sea porque exageran la importancia de lo que hacen o

porque restan importancia a la labor de otros. Como ejemplo cabe citar a los abogados, los médicos y los científicos. Los críticos han sostenido incluso que las burocracias y los burócratas tienden a desarrollar ideologías burocráticas que suelen distorsionar su percepción de las necesidades públicas. Ello se debe a que todos los funcionarios dan muestras de una lealtad relativamente intensa a la organización de la que dependen su seguridad en el empleo, sus perspectivas de carrera y sus ascensos.

24. Por último, la tergiversación puede derivarse de las estrechas relaciones entre las organizaciones del sector público y ciertos grupos de administrados: a este respecto cabe mencionar las esferas de la salud, la agricultura, el medio ambiente y el desarrollo urbano. Los funcionarios de esos organismos pueden considerar, erróneamente, que los grupos de intereses con los que tratan son auténticamente representativos de la población en general. Con la expresión "triángulos de hierro" se hace referencia a un fenómeno que ha pasado a ser común en los Estados Unidos y en muchos otros países. Uno de los triángulos de hierro más poderosos en el ámbito de la política pública es el complejo militar-industrial. El triángulo de hierro típico es una alianza oficiosa entre grupos de intereses, élites administrativas/burocráticas y miembros de comisiones legislativas (las élites políticas). Esa alianza opera fuera de la estructura y los procesos oficiales de la burocracia y el Estado, sin que se elaboren actas ni se hagan referencias. La dominación del proceso de formulación de políticas por parte de las élites empresariales, burocráticas y políticas se traduce en una visión estrecha y una correlativa capacidad y falta de rendición de cuentas en la gestión de la cosa pública.

B. Corrupción

25. La corrupción, que es un fenómeno mundial, se puede considerar como una traición de la confianza pública. Ha contribuido a crear la actual crisis en la imagen de la administración pública. Escapa al ámbito del presente documento examinar sus múltiples dimensiones, consecuencias y causas. Baste decir que las definiciones de corrupción varían según la cultura. Lo que es lícito y legítimo en los Estados Unidos acaso se considere corrupto en otras culturas. Existen numerosas formas de corrupción, incluido el soborno o cohecho, que se han institucionalizado en algunos regímenes políticos. Otras formas de corrupción son tan comunes que se las acepta virtualmente como normales, entre ellas el nepotismo, el favoritismo, el clientelismo y la venta o intercambio de cargos públicos con fines de lucro. La corrupción, que empaña la imagen de la función pública, priva de legitimidad a la función del Estado; en todas sus formas viola la confianza pública y los valores civilizados. La omnipresencia de la corrupción en la función pública hace imperativo que se establezcan medios para custodiar a los custodios.

C. Subvención

26. La subversión es otra razón por la que es imperativo vigilar y controlar a los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos pueden embarcarse en actividades subversivas por diversas razones: un descontento extremado o el temor de perder el empleo, las actividades clandestinas en cooperación con las fuerzas u organizaciones contrarias al gobierno, la corrupción, etc.

27. A pesar de su importancia, la tarea de custodiar a los custodios plantea diversos problemas:

a) Pericias e informaciones especializadas: los funcionarios públicos a menudo son expertos en su cometido. La información y los conocimientos especializados que poseen les ponen en una situación ventajosa, con la que no pueden competir las personas ajenas a la administración pública, en particular el ciudadano común, y, a veces, ni siquiera los políticos. Estas pericias e informaciones técnicas y especializadas, que sirven de fundamento a las decisiones administrativas e institucionales, con frecuencia escapan a la capacidad de comprensión de las personas ajenas a la administración pública y de los órganos que tienen encomendada supervisar la actuación de la administración pública.

b) Dedicación exclusiva: para decirlo de manera sencilla, el régimen de dedicación exclusiva de los funcionarios públicos hace difícil que las personas ajenas a la administración pública, que tienen muchas otras cosas que ocupan su tiempo, puedan exigir una rendición de cuentas a los empleados públicos.

c) Seguridad en el empleo y otras formas de amparo: la mayor parte de los funcionarios públicos disfruta de seguridad en el empleo y toda medida que se adopte contra ellos está sujeta a que se observen las garantías procesales, los procedimientos de amparo de la administración pública, etc. Las medidas disciplinarias y la separación del servicio son difíciles, aunque no imposibles. Un gran número de infracciones administrativas pequeñas e insignificantes pueden, en el curso del tiempo, tener un efecto adverso e importante sobre la imagen y la credibilidad de la función pública, así como sobre la productividad de la organización, el rendimiento y la calidad de los servicios.

d) La ley control del control: de acuerdo con Anthony Downs, se necesita una burocracia para controlar a otra. La "ley control del control" tiene diversas manifestaciones en diferentes partes del mundo. Da lugar a duplicación y desperdicio y a la proliferación de organizaciones burocráticas con fines de control; esa práctica impide ver claramente el objetivo cardinal de la función pública, que es prestar servicio a los ciudadanos y amparar sus intereses.

e) Problemas de coordinación: estos problemas dificultan la rendición de cuentas por muchas razones. Por ejemplo, la separación de poderes en los Estados Unidos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial ha sido causa de dificultades cuando se trata de hacer efectiva la rendición de cuentas. Ejemplos análogos se pueden observar en otras partes del mundo. Muchas veces es difícil lograr que un organismo o un funcionario público rindan cuentas, cuando son muchas las organizaciones y funcionarios que intervienen en las actividades de ejecución sin una coordinación y un control apropiados.

f) Fragmentación de las funciones y estructuras institucionales: se trata de otro obstáculo que se opone a la efectividad de la rendición de cuentas administrativa. La fragmentación y la yuxtaposición de funciones y responsabilidades causan confusión. La disciplina de rendición de cuentas se diluye porque al parecer nadie es responsable cuando todos lo son. Las "culpas" se pasan de una fuente a otra.

g) Gran magnitud y alcance de la administración pública: casi en todo el mundo, la magnitud, los cometidos y el alcance de la administración pública son extremadamente amplios. Es frecuente que las estructuras, las normas, los procedimientos y el número de personal empleado compliquen la tarea de lograr que los administradores públicos rindan cuenta de sus actos.

28. Sin embargo, a pesar de todos estos obstáculos, se ha recurrido a diversos mecanismos para hacer efectiva la rendición de cuentas de la administración pública y, por ende, para custodiar a los custodios. Una de las categorías generales en la que se pueden clasificar estos medios es la de los códigos de ética profesional y la enseñanza de la ética. Un mecanismo complementario comprende los arreglos políticos, jurídicos, culturales e institucionales y de otra índole que se examinan infra.

VI. EFECTIVIDAD DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

29. La rendición de cuentas administrativas en la función pública se puede hacer efectiva por conducto de diversos mecanismos oficiales.

A. Mecanismos institucionales y de gestión

30. Este mecanismo, que se aplica en todo el mundo, es un medio universal de hacer efectiva la rendición de cuentas en cualquier tipo de organización. Consta de varios principios o valores fundamentales que se aplican a todas las organizaciones y culturas. Esos valores institucionales universales son los de eficiencia, economía, eficacia y control. Los tres primeros son valores de racionalidad instrumental; el cuarto, en cambio, es a la vez un imperativo normativo y racional de la rendición de cuentas institucional. La unidad institucional es importante para elevar al máximo esos valores y para lograr esa unidad se recurre a diversos medios.

31. Primero, es menester definir y asignar con claridad la jerarquía, la autoridad y la responsabilidad. Hay que reducir las funciones que se yuxtaponen; las vías de autoridad jerárquica deben ser claras y completas. La pluralidad en la dirección de un organismo tiende a dividir las lealtades de los subordinados y a obscurecer la responsabilidad. Para la unidad, la efectividad y la rendición de cuentas en una organización se necesita también subordinación. La insubordinación que rara vez se tolera, se sanciona con la separación del servicio. Por último, cabe decir que el ámbito del control es un medio eficaz de hacer efectiva la rendición de cuentas institucional. Parte esencialmente de la teoría clásica y ortodoxa de la gestión y de la organización, se ha considerado que un ámbito reducido de control constituye un principio importante de la rendición de cuentas.

32. La lealtad para con la organización, que se espera de todos sus miembros, se hace efectiva por diversos medios, a saber: la socialización del individuo dentro del medio institucional; la especialización ocupacional, que hace difícil que los empleados encuentren cargos equivalentes en otra parte, y la dependencia de la organización, por medio de regímenes de pensiones o incluso de disposiciones relativas a los conflictos de intereses, que cierran la "puerta giratoria". En países como los Estados Unidos se han sancionado leyes muy

completas en la materia. Los regímenes disciplinarios oficiales hacen efectiva tanto la rendición de cuentas como la subordinación. El objeto de estos regímenes es estatuir los tipos de conducta que se consideran apropiados e impedir que los funcionarios abusen de la autoridad y el patrimonio del organismo público.

33. Con frecuencia se ha criticado a los regímenes disciplinarios diciendo que básicamente son inocuos. La rendición de cuentas de la función pública debe tratar de imponer normas de conducta mucho más estrictas, mecanismos que es de naturaleza profesional y legal o constitucional. Las auditorías son un instrumento poderoso para prevenir la corrupción u otros abusos de la confianza pública. Las auditorías pueden ser también externas o internas, y bien puede ser conveniente recurrir tanto a las auditorías externas como internas. En muchas organizaciones públicas se exigen ambos tipos de auditorías.

B. Mecanismos políticos

34. Los mecanismos políticos toman otro camino para destacar la necesidad de establecer un medio externo para exigir la rendición de cuentas a la administración pública. Con frecuencia se recurre para ello al control político de los regímenes de personal mediante nombramientos que responden a influencias políticas. Sin embargo, también se aplican eficazmente otros medios importantes y los más comunes en muchos sistemas son los siguientes:

a) La supervisión legislativa, que se puede instrumentar mediante el requisito de que el nombramiento de los directores de los organismos públicos reciba el asenso del órgano legislativo y también por conducto de las investigaciones legislativas y de las auditorías;

b) El control presupuestario, esto es, la facultad del poder legislativo sobre las rentas públicas, constituye un instrumento sumamente importante del poder legislativo para controlar al poder ejecutivo;

c) La rotación en el cargo tiene por objeto disminuir el riesgo de tergiversación del interés público o la acumulación de poder o influencia por parte de ciertos administradores de alto nivel. Esta práctica de personal, que data de la antigüedad, se remonta a Persia y Roma. Por diversas razones, existe acuerdo en cuanto a su utilidad en todo el mundo. En los Estados Unidos la Ley de reforma de la administración pública, de 1978, creó el Cuadro Ejecutivo Superior para que los funcionarios de la administración pública federal puedan ser trasladados de un organismo a otro. Los funcionarios directivos que ocupan cargos de naturaleza política son trasladados ordinariamente de una dependencia a otra o separados del servicio cuando se nombra un nuevo jefe político;

d) La representación y la participación pública como medio de ampliar la composición de la administración pública y propiciar la diversidad, que puede dar lugar a que los valores administrativos se aproximen a los del público en general, reflejando así las perspectivas y preferencias de la ciudadanía;

e) La denuncia de actos ilegales o corruptos es una práctica muy conocida, que tiene ventajas y desventajas. El uso de líneas telefónicas especiales y otros medios confidenciales de comunicación puede ser más seguro

para los funcionarios públicos, pues les protege contra las represalias. Las denuncias se pueden hacer como informaciones trascendidas a la prensa, denuncias públicas y denuncias comunicadas a los medios de difusión, denuncias a una autoridad superior, las dimisiones de protesta y publicidad. Algunos países han sancionado leyes que protegen a los denunciantes;

f) Las leyes de transparencia, que obligan a dar publicidad a los actos públicos como medio importante de hacer efectiva la rendición de cuentas y de lograr que los funcionarios públicos se conduzcan como es debido. Actualmente, en muchos estados y administraciones locales de los Estados Unidos se han sancionado leyes de transparencia;

g) El régimen de los conflictos de intereses, que es similar al mecanismo de organización y gestión.

C. Mecanismos jurídicos

35. Se trata en este caso de la vía judicial para hacer efectiva la rendición de cuentas de la administración pública. Por un lado está la responsabilidad administrativa y por el otro un fuerte incentivo personalmente interiorizado de proteger los derechos constitucionales del ciudadano.

D. Mecanismos culturales

36. Este medio de hacer efectiva la rendición de cuentas de la función pública requiere la incorporación de elementos éticos importantes en la enseñanza de niños y adultos. La educación ética se puede impartir en instituciones religiosas y laicas. Las instituciones y valores religiosos pueden servir como principales principios rectores de la conducta del funcionario público. Por ejemplo, en la fe musulmana, como en otras religiones, se atribuye gran valor a la calidad de funcionario público y a la conducta debida en la vida pública y personal.

E. Mecanismo de las instituciones de supervisión de la ética

37. Se pueden crear instituciones con facultades para propiciar y hacer efectiva la conducta ética y la rendición de cuentas. Por lo común, los gobiernos modernos instituyen programas de denuncias, líneas directas de comunicación para presentar denuncias de conducta indebida, juntas y comisiones de ética, programas de enseñanza de la ética para los funcionarios electivos, los funcionarios con nombramientos políticos y los funcionarios administrativos, nombran funcionarios a quienes se les encarga el cometido de fiscalizar las cuestiones de ética en los organismos y establecen regímenes de declaración de intereses financieros y conflictos de intereses y los códigos de ética profesionales. Australia, el Canadá, los Estados Unidos, la India, el Reino Unido y la República Islámica del Irán y muchos países en desarrollo han creado todas estas instituciones o algunas de ellas.

VII. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

38. La profesionalización dentro del estado administrativo ha reforzado la ética administrativa. Aunque la ética de la función pública y la rendición de cuentas siguen siendo problemas importantes, la incidencia de la corrupción y del comportamiento indebido se advierte principalmente en el componente político de la función pública. Los funcionarios en cargos directivos con nombramientos políticos suelen estar en la cumbre de las organizaciones públicas y, en su calidad de élites, tienden a ser los protagonistas principales de muchos escándalos. El profesionalismo en la administración pública ha ayudado a contener la corrupción política en todo el mundo.

39. En su calidad de custodios de la confianza pública, los administradores profesionales ocupan una función clave para revitalizar y realzar la imagen de la función pública. El problema es muy importante y requiere un esfuerzo deliberado de mediación y aplicación de las normas pertinentes. En los párrafos siguientes se enuncian unos principios que pueden servir de guía a los administradores públicos para propiciar la consecución de los objetivos antes señalados. Estos principios o preceptos se presentan en la forma de obligaciones positivas y prohibiciones.

40. Enseñanza de la ética. La enseñanza de la ética es esencial y debe formar parte de los planes de estudio en todos los niveles. Con todo, la enseñanza de la ética administrativa es sumamente esencial en las carreras de la administración pública en todo el mundo. Esa enseñanza debe comprender tanto la ética personal como la ética administrativa. Los funcionarios públicos deben interiorizar las virtudes cívicas, la honestidad ciudadana, el respeto por los demás, la protección de los derechos individuales y otros valores éticos. Entre los consejos que se debieran dar a los directivos de alto nivel habría también que incluir lo siguiente: dé el ejemplo y marque la tónica para toda la organización y, a ese fin, haga hincapié en la enseñanza de la ética y en el pensar y conducirse en forma ética. Consejo para los funcionarios públicos: haga suyos los principios éticos y morales y actúe en forma ética; no comprometa sus principios; desacate las órdenes inconstitucionales, inmorales, ilícitas y contrarias a la ética y denuncie esas órdenes por la vía que corresponda; encuentre medios apropiados para interponer esas denuncias.

41. Preservación de la integridad profesional y personal. Los valores profesionales deben primar sobre los mandatos de la organización o las órdenes personales de los superiores que se consideren cuestionables. El profesionalismo responsable, un componente esencial de la conducta administrativa, requiere autorregulación, conocimiento, control de sí mismo, autonomía e independencia personal y subordinación de los intereses privados a los intereses públicos y a la confianza pública.

42. Prudencia. Dos grandes pensadores persas de la edad media - Ibn-e-Cina y Nizam-ul-Mulk - hicieron hincapié en el ejercicio de la prudencia, que se equipara a la sabiduría práctica. Toda sociedad tiene sus propios pensadores de igual calibre. La prudencia requiere el control de sí mismo y decisiones discrecionales sustentadas en el conocimiento, las pericias especializadas y el sano juicio ético.

43. Espíritu de bien público. Los intereses privados se han de subordinar a los intereses públicos y comunitarios. Al adoptar decisiones o actuar en calidad de administrador, piense primero en el bien público y en los intereses de la ciudadanía y luego en sus propios intereses. Haga suyos las virtudes cívicas, actúe con probidad y propicie la honestidad ciudadana con su propio ejemplo de ciudadano y de administrador probo.

44. Evitación de todos los problemas que causan crisis en la función pública. Aunque algunos de estos problemas escapan al control del administrador, es imperativo obrar con arreglo a los valores y factores que evitan la corrupción de la función pública y comprometen su integridad.

45. Actúe como un administrador responsable. Actúe con moderación, discreción y libertad, que significa también responsabilidad. Dé el ejemplo a los demás. Si no puede continuar desempeñando debidamente sus funciones, presente su dimisión y denuncie a quienes han hecho imposible que usted se desempeñe en forma ética y profesional.

46. Promueva el bien común. Consagre su tiempo, pericias y conocimientos a fortalecer los valores comunitarios y a defender los derechos tanto de los pobres como de los ricos. En todo momento, actúe con integridad al servicio del interés público y de la confianza pública.

47. Actúe con idoneidad y equidad. La idoneidad es el resultado de la formación, el perfeccionamiento de las pericias y el conocimiento. Cuando se ocupan cargos administrativos es sumamente importante aplicar los conocimientos especializados con objetividad, equidad y justicia. Aunque son valores importantes en la organización y la gestión, la eficiencia y la eficacia se deben conjugar con la objetividad, la equidad y la justicia. Esta combinación de valores éticos y profesionales hace que la ética profesional en la administración pública sea tanto deseable como posible.

48. Obedezca y aplique el código de ética profesional. Los códigos de ética en la administración pública son conjuntos normativos escritos y consuetudinarios o regímenes de leyes, normas y reglamentos que orientan el desempeño de la función pública. Son declaraciones de ideales y cánones de acción en consonancia con esos ideales, complementados con las vías para hacer exigible esa conducta dentro de los límites establecidos por el código. Quienes se oponen a los códigos de ética aducen que no es posible moralizarlo todo, que la codificación rígida de lo que está bien y de lo que está mal es disfuncional y que la neutralidad burocrática considera inmoral abrir juicio moral sobre las organizaciones públicas. Quienes están en favor de los códigos de ética mencionan la objetividad y el valor positivo que se logran merced a la aplicación de los códigos de ética. Algunos códigos de ética incluyen sanciones de los actos contrarios a la ética; otros, en cambio, son más bien expresión de aspiraciones u orientaciones para los funcionarios públicos.

49. Establezca y afirme su identidad profesional como funcionario público, como profesional, como custodio de la confianza pública y como persona que obra con arreglo a la ética. Resista todas las formas de corrupción.

50. Evite los dilemas contrarios a la ética en cuanto sea posible; sin embargo, cuando se encuentre en un dilema, pida consejo y obre con prudencia. La mayor parte de los dilemas de carácter ético se pueden resolver con prudencia.

51. Actúe con arreglo a la moral y a la ética, en forma sana y con juicio responsable. Valore y promueva la imagen de la función pública.

52. Luche contra la corrupción en todos los niveles y en todo momento. Establezca comisiones de investigación y recurra a ellas; luche contra la indisciplina y actúe con una conducta ejemplar. Use también los estudios de investigadores y los métodos confidenciales mencionados anteriormente.

53. Desarrolle e interiorice el concepto de gestión de calidad total: promueva la idea de que las cosas se deben hacer bien de primera vez, y evite el error oneroso de duplicar o repetir los trabajos de calidad deficiente. No haga trampas en su trabajo, interiorice la ética del trabajo y desarrolle una motivación de interés público y de autorrealización.

54. Vea al ciudadano como un ser humano valioso y como miembro de la comunidad y no sólo como usuario o consumidor en el mercado. Opóngase a las ideologías corporativistas tendenciosas, que propician la corrupción y el comportamiento contrario a la ética. Los mercados no son sustitutos de la función pública. En cambio, el buen gobierno, la función pública y la ciudadanía responsable son requisitos sine qua non de un entorno favorable a la actividad comercial privada, el sano funcionamiento de los mercados, la democracia eficaz y la paz social.

Anexo

PROBLEMAS DE ÉTICA ADMINISTRATIVA

A los administradores públicos se les presentan, en forma cotidiana, problemas éticos importantes. Algunos de estos problemas atañen estrictamente a la organización; otros, en cambio, tienen un ámbito social más amplio que atañe a la ética y la rendición de cuentas. Los administradores públicos tienen que examinar ambas categorías de problemas guiándose por principios éticos. Seguidamente figura una lista de estos problemas para orientar el debate en la reunión:

Contratación y selección

Los exámenes médicos para detectar el uso de estupefacientes y la ética

Alcoholismo

Medidas disciplinarias y rescisión del nombramiento

Regímenes de sueldos y prestaciones

Discriminación por cualquier motivo

Reducción de la plantilla

¿Quiénes deben ser las personas afectadas en primer lugar cuando se instituyen programas de reducción de personal?

Hostigamiento sexual y orientación sexual en el lugar de trabajo

Diversidad de la fuerza de trabajo

El derecho de huelga

Actividades políticas de los funcionarios públicos

Cambios institucionales que afectan a los empleados

Programas de aptitud física para el personal

Censura

Uso privado del tiempo y los conocimientos del empleado

¿Clientelismo o meritocracia?

Denuncias de actos ilícitos o corruptos

Futura empleabilidad del personal

Comparación entre la conducta privada y la conducta pública

Conflictos entre los funcionarios de carrera y los funcionarios con nombramientos políticos

Encubrimiento del supervisor

Órdenes jerárquicas

Conflictos de intereses

Soborno y pequeños fraudes

Uso de influencias

Nepotismo y clientelismo

Ética de la privatización

Motivación y productividad

Politización de la función pública

Erosión del sistema de mérito

Uso de la propiedad pública para fines privados

Raza, color, convicciones y género

Objetividad, equidad, justicia, eficiencia y eficacia.
