

Reseña del libro

Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética

Francisco Longo y Adrià Albareda: Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética. Madrid: INAP (España), 2015. 146 pp

En este texto, los autores intentan realizar un análisis de la situación actual de la Administración pública, centrándose especialmente en la figura de los valores, la ética o moral y los mecanismos que se han empleado o que se comienzan a emplear para tratar de redibujar el concepto de Administración pública. En ese análisis, las miradas se van a posar también en la postura de distintos organismos internacionales (ONU, OCDE, Consejo de Europa...), y especialmente en la evolución de las respuestas que se han planteado con vistas a los problemas que han causado la reflexión acerca del mundo del gobierno y las políticas públicas, tales como la corrupción o la mala percepción por parte de la sociedad entre otros.

Longo y Albareda asumen como marco principal el contexto de crisis de la Administración pública, esto es, marcan la necesidad de su trabajo en la reconfiguración de la esfera burocrática. Para ellos, el Estado ha sufrido una serie de transformaciones que han provocado el “incremento del peso y de la influencia social del Estado”, “la expansión del rol de proveedor de bienes y servicios públicos” (y su heterogeneidad), “la globalización económica y política” como limitadora de la autonomía estatal, “la extensión e importancia de las relaciones intergubernamentales”, “la aparición de nuevos problemas sociales” y “la multiplicación de las relaciones” entre el mundo público y el mundo privado. Este cambio de paradigma no ha logrado llevarse al mismo tiempo a la esfera burocrática, lo que provoca una disfuncionalidad entre los mecanismos de actuación internos y externos y las nuevas necesidades del Estado. Todo ello también se encuadra en la reducción del gasto público fruto de la crisis fiscal a finales del siglo XX, lo que conduce a la necesidad de repensar el futuro de la Administración bajo una premisa clara “hacer más cosas y mejor contando con menos recursos”.

Recordemos que lo importante aquí es centrarnos en los valores y el discurso que se estructura a través de ellos. Por ello, las relaciones de la Administración con su entorno primero, o sea, la política, los ciudadanos, el sector privado y la relación interna después con el personal administrativo, van a ser de crucial interés para precisar la situación del discurso ético de la Administración. La nueva legitimidad respecto a los resultados y no tanto en la distancia y en las prioridades, la incursión de la receptividad como asunto central para la Administración de cara a los ciudadanos, la difuminación de la barrera entre sector privado y sector público y finalmente la penetración de la efectividad en los barómetros internos de la burocracia para medir el trabajo realizado, suponen la aparición de una serie de nuevos dilemas relacionados con la ética. Creo que es interesante recordarlos todos a continuación para que nos sea más fácil comprender el siguiente punto que trataremos, que es el de infraestructura ética. Tenemos pues un hilo de confrontaciones que es el siguiente: 1) “resultados vs procedimientos” (no se pueden vulnerar los procedimientos); 2) “discrecionalidad vs control” (la dis-

crecionalidad debe ser vigilada por mecanismos de control); 3) "fragmentación vs responsabilización" (el proceso de descentralización no puede quebrantar la rendición de cuentas); 4) "eficiencia vs equidad" (se debe velar por la eficacia de los derechos); 5) "receptividad vs imparcialidad" (la neutralidad tiene que respetarse); 6) "flexibilidad vs mérito" (es necesario un nuevo equilibrio); 7) "fórmulas relacionales vs primacía del interés público" (problemas en distribución de responsabilidades con presencia del sector privado). Estos dilemas suponen el punto de partida para la elaboración de nuevas propuestas que ataquen directamente la reestructuración de valores dentro de la Administración. Creo que es acertado situar esa tensión entre conceptos como núcleo del trabajo, y es que al igual que los autores, pienso que la contradicción entre "cambio y estabilidad" es la que define el nuevo paradigma en la nueva concepción de la Administración.

Tras situar el paradigma actual de la burocracia pública, los autores adoptan el concepto de infraestructura ética como nudo del desarrollo de su análisis. La infraestructura ética sería "el conjunto de instrumentos que las administraciones públicas pueden utilizar para definir y garantizar determinados estándares éticos en el comportamiento de sus agentes y sus organizaciones". Los principios que estructuran la infraestructura ética, en boca de la OCDE, son los mecanismos de control, orientación y gestión, lo que nos abre tres dimensiones distintas a la hora de abordar el carácter interno del tema que nos atañe. Hay que mencionar también la importancia del compromiso como liderazgo político a la hora de estructurar y garantizar la ética pública. A su vez, las tres dimensiones se plasman en la realidad con la utilización de dos clases de instrumentos: las rutas difíciles (formación, socialización y liderazgo o campo "educativo") y las rutas fáciles (garantizar el cumplimiento de normas o campo "normativo"). Concibo esta distinción como una contraposición entre medidas materiales y medidas formales, mientras unas modifican los comportamientos y conductas a través de mecanismos socializadores y educativos, otras se tienen que centrar en los límites y delimitación de las actuaciones de los agentes con la coerción sancionadora que supone transgredirlos. De este modo, las dos clases de medidas tienen que complementarse y mostrar un sentido único que dé coherencia al total de prácticas administrativas.

A continuación se nos detalla una retahíla de instrumentos, que han sido implementados, que se corresponden con las dimensiones de control, orientación y gestión. En el campo de la orientación (y en ocasiones en el control), se tratan los códigos de conducta y las medidas de formación, en el del control propiamente dicho, se analizan legislaciones, sistemas de rendición de cuentas, organismos dedicados a garantizar el cumplimiento de las medidas y otros mecanismos más informales (como la denuncia), en el campo de la gestión, se trata la política de recursos humanos, y además se nos identifica el concepto de compromiso como el rol que debe asumir el liderazgo. Los instrumentos que vienen enunciados provienen de un estudio comparado, donde se analizan los casos de un conjunto de países, al mismo tiempo que se trata el papel de las distintas organizaciones internacionales. No vamos a centrarnos aquí en resumir las distintas implementaciones de los instrumentos, sino que vamos a relatar las conclusiones a las que llegan los autores.

En primer lugar, y atendiendo a la dimensión orientativa, los códigos de conducta son los instrumentos más empleados y los más populares. Si bien son importantes para construir los valores dentro de una organización, debe prestarse especial atención al modo de implementación de éstos para que sean útiles. Del mismo modo, hay que vigilar que no queden en la mera abstracción, esto es, que se lleve a cabo una concreción real y efectiva de aquéllos. Además, deben ser independientes de la coyuntura política y no ser utilizados como herramienta política por los distintos gobiernos. Siguiendo la misma lógica, las medidas de formación y socialización deben ser implementadas formalmente

(cursos formativos, etc.) e informalmente (a través de la socialización con compañeros y superiores), y gran parte de su utilidad depende del método de implementación y de los procesos que van a resolver los conflictos éticos. Sin embargo, el gran contratiempo de este tipo de medidas es el coste (en recursos y en tiempo), que hace retornar la idea de eficiencia en la utilización de los instrumentos de los que dispone la Administración. Parece ser que en la primera dimensión orientativa lo realmente relevante es el método empleado para implementar los distintos mecanismos para que éstos sean realmente eficaces y útiles.

En segundo lugar, nos encontramos con la dimensión del control. Se nos dice que los sistemas de control y sanción son una "parte esencial del sistema de incentivos para las conductas apropiadas". Estas medidas coercitivas deben centrarse más en la certeza de las sanciones que en su severidad para que realmente sean efectivas. Por otro lado, la necesidad de tener un órgano fiscalizador que tenga esa capacidad sancionadora fuerte nos revela una de sus limitaciones: el coste económico en el contexto de crisis económica a nivel global. La gran salida a esto es dotar a la ciudadanía de unos mecanismos de control (de denuncia y de información básicamente) sobre la Administración pública, pero el estudio comparado nos señala que es un camino al que le queda mucho por "recorrer".


En la dimensión de la gestión, los autores se centran, como hemos dicho antes, en las políticas de recursos humanos. Se llega a la conclusión de que las prácticas realizadas en recursos humanos también se configuran como prácticas decisivas para extender y contagiar los valores entre los distintos agentes públicos, y que no solamente se reducen a las prácticas de contratación. Por ello, la política de recursos humanos debe integrar "conductas éticamente adecuadas (...) Constatar a quién se recluta, como se selecciona, a quien se delega, que se redistribuye o que tipo de comportamientos dan lugar a la promoción resulta mucho más eficaz (...) que una batería completa de declaraciones de principios". Considero la dimensión de la gestión expresada en este texto como un catalizador entre las otras dos dimensiones (orientación y control), su papel debe ser el de otorgar a los otros instrumentos una importancia que se refleje en la realidad de la organización a través de estímulos o incentivos justos y eficaces.

Por último, veremos la cuestión del liderazgo. Es indudable que el rol de dirección es clave para la difusión de mensajes y de incentivos; por ello, el papel del líder tiene que encajar en una dinámica específica y estar en conexión directa con las tres dimensiones que hemos visto. Como se nos dice en el texto, el líder ha de ser un "ejemplo" para que sus mensajes sean más fluidos y efectivos. Se trata aquí de que el líder lleve a cabo un papel "éticamente responsable y más importante si cabe, ha de ser capaz de difundir los valores que han de guiar el día a día de la organización". Por ello, los líderes tienen que ser la demostración fiel de la meritocracia, por lo que la solución aquí más relevante es mantener los cargos directos fuera del alcance de los procesos políticos, dictaminando una serie de pautas precisas sobre el ingreso a esos cargos directivos que sean el reflejo del sistema meritocrático.

Las conclusiones a las que llega finalmente el trabajo son interesantes y muestran una clara intención de subrayar el proceso de cambio al que está sometida la Administración pública primero como figura conceptual, y segundo, como realidad en la práctica en los distintos entornos.

Los cambios que se están produciendo, dejando a atrás la concepción ética tradicional burocrática (legalidad, imparcialidad, objetividad...) hacia una nueva (racionalidad económica, responsabilización por resultados, etc.) tienen que ser capaces de integrar los principios éticos tradicionales en una visión más funcional que la nueva realidad global exige. La infraestructura ética tiene pues una vi-

gencia absoluta, y precisamente las direcciones de las que hablábamos anteriormente (difícil y fácil) deben estar en conexión y ser trabajadas en su conjunto para lograr cambios significativos que se traduzcan en la ética general de la Administración como en su práctica cotidiana. Los autores nos recalcan que este proceso debe atender también a nuevos métodos de participación, evaluación y transparencia para que la nueva Administración tenga un carácter flexible a los cambios y por lo tanto sostenible al entorno que le rodea. La combinación de métodos verticales (impuestos de arriba a abajo) y horizontales (de forma participativa) debe reajustarse para dotar de legitimidad a los distintos factores que componen la realidad burocrática. Ahí es donde se encuadra la presencia de la participación y evaluación por parte de la ciudadanía, la cual es imprescindible a la hora de otorgar legitimidad a los nuevos sistemas administrativos.

Podemos concluir que la Administración se enfrenta, en estos tiempos, a un paradigma sin precedentes en la historia. La explosión de intercambios, la conexión de redes y contactos y la reducción de los tiempos y distancias deben condicionar el futuro de la Administración, que se tiene que reconfigurar hacia unos planteamientos éticos que prioricen valores relacionados con la agilidad, la adaptabilidad y la rendición de cuentas hacia una ciudadanía que debe ser más inquisitiva y participativa tanto en política como en el modo de distribución de los servicios públicos. 

Ignacio García Bosch

Estudiante. Universidad Carlos III de Madrid