

ÉTICA PÚBLICA PARA GENERAR CONFIANZA

PUBLIC ETHICS TO BUILD TRUST

Txetxu Ausín Díez
Instituto de Filosofía, CSIC
txetxu.ausin@cchs.csic.es

Recibido: 26/10/2015

Aceptado: 19/11/2015

Laburpena: «Sinesgarritasunaren» krisi sakon batean murgilduta gaude. Herritarrek politikarekiko estimurik eza erakusten duten honetan, bitzta publikoarekin erabat etsita dauden honetan, oso da beharrezkoa zerbitzu publikoaren dimensio moralari buruzko gogoeta egitea; izan ere, zerbitzu publikoak kontu eman behar du bere egintza eta ez-egintzen gainean, interes orokorrari begira. Horretarako, etika publikoak, gobernuaren eta administrazio publikoaren gaiei aplikatutako etika den aldetik, tresna batzuk garatu ditu; besteak beste, nazioarteko akordioak, zaintza eta kontrolerako entitateak eta jardunbide egokien kodeak. Badakigu funtsezkoa dela politika- eta gobernu-praktiken kontrol sozial bat egitea, praktika okerrek ustelkeria baitakarte eta horrek politikarekiko estimurik eza sortzen baitu herritarrengan. Baina gerta daiteke etika publikorako tresnek euren buruarentzako helburu soila izatea, zerbitzu publikoaren alde egin gabe, eta horrek jendeak, oro har, konfiantzarik ez izatea eta «defentsiban dagoen administrazio bat» izatea eragiten du. Aitzitik, etika publikoaren sendotze horrek konfiantza-sortzaila izan behar du, eta, horretarako, indartu egin behar dira uste sendoak, ohiturak eta kultura-aldaketa. Zeregin profesionalari atxikitako elementu bat da konfiantza, kapital soziala sortzen duena, eta hori gabe, ezinezkoa da gizarte konplexu bati eustea.

Gako-hitzak: zerbitzu publikoa, etika publikoa, konfiantza, kontu ematea, ustelkeria, kapital soziala

Resumen: Vivimos una profunda crisis de «crédito». En un contexto de desafección ciudadana hacia la política y de profunda desmoralización en la vida pública, es más necesario que nunca recapitular sobre la dimensión moral del servicio público, que debe rendir cuentas de sus acciones y omisiones como actividad orientada al interés general. Para ello, la ética pública, como ética aplicada a los asuntos del gobierno y de la administración pública, ha desarrollado una serie de instrumentos como los acuerdos internacionales, las entidades de control y vigilancia y los códigos de buenas prácticas. Pero si es fundamental el control social de las prácticas políticas y gubernamentales, en la medida en que las malas prácticas originan la corrupción y, por ende, la desafección ciudadana, no es menos cierto que las herramientas de ética pública pueden convertirse en un fin en sí mismas, sin contribuir a una mejora del servicio público y favoreciendo una suerte de desconfianza pública generalizada y de «administración defensiva». Por el contrario, el robustecimiento de la ética pública debe orientarse a generar confianza, reforzando convicciones, hábitos y cambio de cultura. La confianza es un elemento inherente al quehacer profesional, que genera capital social y sin la cual no puede mantenerse una sociedad compleja.

Palabras clave: servicio público, ética pública, confianza, rendición de cuentas, corrupción, capital social

Abstract: We live a deep crisis of «trust». In a context of public disaffection with politics and profound demoralization in public life, it is more necessary than ever to reflect on the moral dimensions of public service which is accountable for its actions and omissions as a general interest-focused activity. To this end, public ethics understood as applied ethics aimed towards matters of government and public administration, has developed a series of instruments such as international agreements, institutions of control and surveillance and codes of good practices. But if social control of government policies and practices is essential, to the extent that the malpractices and corruption arise as well as citizen disaffection, the fact remains that the tools of public ethics can become an end in themselves, without contributing to the improvement of public service and promoting a sort of widespread public distrust and «defensive administration.» On the contrary, the strengthening of public ethics should be aimed at building trust, strengthening convictions, habits and culture change. Trust is an inherent element of professional work, which generates social capital and without which a complex society cannot be maintained.

Keywords: public service, public ethics, trust, accountability, corruption, social capital

Sumario

1. Una sociedad sin crédito.—2. Teoría y práctica de la ética pública.—3. La hipertrofia del control.—4. Generar confianza.—5. Referencias.

1. Una sociedad sin crédito

Vivimos un momento histórico donde se da una profunda crisis de crédito. Y no solo porque las entidades financieras mantienen una actitud cicatera con relación a la concesión de préstamos a particulares y empresas. Hay desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos, los partidos, los medios, las empresas y las instituciones en general. Las familias desconfían de los maestros y educadores. Los pacientes y usuarios de los servicios sanitarios desconfían de los médicos y del personal asistencial. Es lo que Carlos Pereda (2009) ha llamado un «principio de desconfianza sistemática», en tanto en cuanto desconfiamos de la capacidad de las personas para comportarse como se espera que lo hagan y deben hacerlo.

La desconfianza generalizada es una productora de sospecha que conduce inevitablemente a una cultura del miedo y, como recuerda Victoria Camps (2011: 195), citando a Condorcet, el miedo es el origen de casi todas las estupideces humanas y, sobre todo, de las estupideces políticas. En una época de grandes incertidumbres y riesgos (Beck 1998, 2011), con la situación de crisis económica actual, la desconfianza, la sospecha y el miedo al futuro remiten, como afirma Marina (2006), a un «miedo especial», al temor a que la sociedad en la que vivimos se desplome, a la sensación de hundimiento y de pérdida de la identidad. Y es que quizá sea el miedo la emoción más contagiosa que hay. Por razones adaptativas uno necesita saber qué va mal, por eso el miedo es la emoción más creída. Y esto no tiene por qué ser necesariamente malo: Hay miedos racionales que nos permiten

protegernos y defendernos de peligros, amenazas y males que nos acechan. El problema es la sobrevaloración del miedo, su «des-gobierno» (Camps 2011) por mor de una epidemiología del miedo apoyada en heurísticas cognitivas como las cascadas, la polarización grupal y las predisposiciones que, además, se vería potenciada en nuestro tiempo por el incremento de la densidad, frecuencia y complejidad de nuestras interacciones con los demás, característica de la globalización y de los nuevos medios, como internet, que aumentan el grado de las alarmas (Sunstein, 2009). De resultas que la concentración en los peores escenarios posibles conlleva, en consecuencia, un efecto deformante sobre el juicio humano, produciendo un miedo excesivo hacia acontecimientos improbables y, a la vez, una confianza infundada hacia situaciones que plantean un peligro genuino (Ausín, 2014).

Es evidente que el reconocimiento progresivo de las libertades individuales y la democratización de las relaciones produce desconfianza hacia quien ostenta algún poder. Y por ello no hay que cejar en el control social de las prácticas profesionales, políticas y de gobierno en la medida en que son las malas prácticas, entre otras cosas, las que generan desconfianza y descrédito. En este sentido, Victoria Camps (2011: 208) sostiene que el ejercicio de la libertad no tiene por qué verse obstruido por el hecho de descargar en otros la responsabilidad de ciertas decisiones.

A todo esto se une una «colonización» creciente que el mercado ejerce en la vida social, de modo que múltiples relaciones que se basaban en la confianza, como las relativas al ejercicio de profesiones —Max Weber ya destacó que la confianza es un elemento inherente al ejercicio profesional—, quedan reducidas a transacciones mercantiles fuertemente determinadas por contratos y posiciones «defensivas»²:

«Un mundo en el que las personas interactúen exclusivamente mediante transacciones en el mercado no solamente es moralmente estéril sino que probablemente resulte insostenible. La cuestión es cómo prevenir que el mercado invada todas aquellas esferas de la vida social que de hecho actúan como un contrapeso de él. Recientemente diversos filósofos han comenzado a investigar las razones por las cuales ciertos bienes y relaciones humanas deben mantenerse aisladas de los mecanismos de mercado (...). Las razones que se dan son muy variadas pero una de ellas se refiere a cómo la exposición a los mecanismos de mercado puede cambiar el carácter de las relaciones para lo peor, por ejemplo, minando la confianza». (D. Miller 1999, en Álvarez 2003: 55).³

Así, el antídoto contra el miedo, es la confianza, caracterizada ya por Aristóteles como lo contrario del temor (*Retórica*, 1383a). Confiar es manifestar tranquilidad y seguridad ante una persona, cosa o institución que se espera que se porte o funcione bien o que ocurra tal y como se pensaba; esto es, la confianza tiene que ver con la fe en las expectativas. La confianza es un hecho básico de nuestra vida social, uno de los elementos dentro de los cuales vivimos nuestra vida cotidiana y cuya completa ausencia la haría imposible y paralizante. En un mundo, como hemos señalado, abrumadoramente incierto y complejo, la confianza constituye un mecanismo esencial para absorber dicha complejidad. Pero además, la confianza supone la aceptación de ciertos riesgos, si bien no se confía de modo incondicional sino dentro de límites y con relación a expectativas racionales y específicas.⁴

«La confianza reduce la complejidad social, es decir, simplifica la vida por medio de la aceptación del riesgo. Si la disposición para la confianza está faltando o si la confianza es expresamente negada, con el propósito de evitar los riesgos implicados en la precipitada absorción de la inseguridad, esto por sí mismo deja el problema sin solución. De este modo, la función de la confianza quedaría incompleta. Cualquiera que simplemente rechace otorgar confianza, restaura la complejidad original de las potencialidades de la situación y se carga él mismo con ella. Sin embargo, el excedente de complejidad pone demasiadas exigencias al individuo y lo hace incapaz de la acción». (Luhmann 1996: 123-124).

Mostrar confianza es adelantar el futuro, es comportarse como si el futuro fuera cierto sobre la base de un trasfondo confiable de experiencias previas (la confianza genera confianza). Para Luhmann (1996: 111), la confianza se acumula como una especie de capital que ofrece más oportunidades para una acción más extensa. En este sentido, la confianza es un elemento clave del concepto de «capital social», utilizado ampliamente en economía y ciencias sociales, y que se puede definir como las conexiones entre individuos y redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que surgen en esta interacción:

«Social capital consists of the stock of active connections among people: the trust, mutual understanding, and shared values and behaviours that bind the members of human networks and communities and make cooperative action possible». (Cohen & Prusak 2001: 4).

Este concepto de capital social está vinculado a ciertas virtudes cívicas, como la coherencia, la integridad, la sinceridad, el cumplimiento de las promesas, que son generadoras de confianza (Camps 2011: 199-200). La diferencia estriba en que el capital social incide en el hecho de que las virtudes cívicas son más poderosas cuando se inscriben en el marco de redes sociales de relaciones recíprocas:

«A society of many virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social capital». (Putnam 2000: 19).

En consecuencia, la confianza se muestra en conexión con la responsabilidad (Camps 2011: 202), dado que confiar en los demás es suponer que son responsables y que cumplirán con las expectativas puestas en ellos y, alternativamente, que no tiene sentido rendir cuentas si no se presupone una relación de confianza con el destinatario de las explicaciones:

«(...) la conexión entre responsabilidad y confianza, y sus satisfacciones (que no optimizaciones) respectivas, aparecen como componentes de un posible modelo de individuo que consideramos soporte de emociones y objetivos. Si no nos consideramos responsables es muy probable que no tengamos confianza en los demás. Y si tenemos confianza es muy probable que nos consideremos responsables de nuestras acciones.» (Álvarez 2003: 55-56).

Volviendo al principio de este capítulo, la desconfianza y el descrédito son letales para organizaciones, empresas e instituciones y minan las bases de la organización política de la sociedad. Como recogían varios informes de la OCDE (1997, 2000), desde la década de los noventa del siglo pasado se detecta un declive de la legitimidad de los gobiernos y la caída de la confianza en las instituciones públicas en muchos países, con un efecto negativo para la legitimidad de tales gobiernos e instituciones. En el extenso estudio coordinado por Robert Putnam (2003) sobre el capital social en varios países (Gran Bretaña, Suecia, Australia, Japón, Francia, Alemania, España y Estados Unidos) se constata que, a pesar de las diferencias, se da un creciente descontento con las instituciones públicas y un descenso de la confianza social, concretado en una bajada conjunta de la participación electoral, del compromiso público con los partidos políticos, de la afiliación sindical y de la asistencia a la iglesia.

2. Teoría y práctica de la ética pública

Hablamos de «ética pública» o «ética para la política y la administración pública» para referirnos a la ética aplicada relativa a los asuntos del gobierno y de las administraciones. Se trata, por tanto, de la ética aplicada a los servidores públicos, aquellos que ocupan un cargo público, bien por elección bien por oposición u otro medio, en tanto que agentes de una panoplia de actividades mancomunadas con vistas a favorecer la utilidad pública.

Esta definición genérica plantea dos problemas de entrada. Uno, sobre qué sea una «ética aplicada». Algunos autores, como Alasdair MacIntyre (2003), afirman que la ética aplicada esconde un redescubrimiento de la moralidad como tal en ámbitos donde urge recuperar la confianza, de modo que, en realidad, lo que se necesita es una cabal «aplicación» de la teoría ética a determinados ámbitos concretos y una toma de conciencia de la dimensión moral de dicha actividades. Sin embargo, cabe una visión más sustantiva de la ética aplicada. Es cierto que parece redundante el adjetivo «aplicada» con relación al sustantivo «ética» pues la reflexión sobre las cuestiones morales implica, cuanto menos, la dimensión de actuar en consecuencia; esto es, la ética está indefectiblemente ligada a la acción y la conducta humanas. Sin embargo, bajo este marchamo u otro similar (ética práctica, ética y asuntos públicos, ética en acción) se destaca la importancia de los casos de la vida moral concreta para la teoría ética, de modo que la teoría no sólo debe «aplicarse» a la práctica moral concreta (en tanto que marco de referencia en torno a determinadas actividades), sino que ésta última, la praxis, actúa como estímulo, acicate y guía para la teoría. Pero es que además, este giro hacia la «vida moral», hacia los casos y problemas morales sustantivos, no comporta un menoscabo de la tarea de análisis y definición conceptual sino que más bien la orienta y fructifica, rescatándola de la torre de marfil académica. Muchas de las teorías y muchos de los conceptos propios de la filosofía moral se están sometiendo al escrutinio implacable de su plasmación en la vida moral real: qué es una obligación moral, la cuestión del mal menor, la relevancia o no de la distinción entre acciones y omisiones, los conflictos o dilemas, la tensión entre libertad y bienestar, la definición de la identidad personal, etc. Para la ética aplicada la teoría y la práctica están indisolublemente ligadas, se fecundan mutuamente, de modo que la razón teórica es dirigida por las necesidades

de la razón práctica, de la misma manera que la razón práctica se configura y esclarece sus fines en el avance y los dictados de la razón teórica. Este «giro aplicado» de la ética se caracteriza por la interdisciplinariedad —decía Ferrater Mora que la ética sólo en manos de los filósofos ni es prudente ni es muy buena idea— y por el fomento de la participación social en el debate público, propiciando la información, la transparencia y la intervención de no expertos en la deliberación, considerada como un ejercicio de reflexión pública, basada en valores y que es transformativa, ya que tiene por objeto encontrar soluciones colectivas a los desafíos y problemas sociales —la deliberación tiende a «cambiar las cosas», a influir en las políticas: opiniones, actitudes, leyes.

El otro problema se refiere al concepto, indeterminado, de «utilidad pública». Podemos caracterizarlo como aquella actividad tal que existen buenas razones que aconsejan emprenderla mancomunadamente bajo la dirección de la autoridad legítima que gobierna la sociedad, cuando ella sea conducente a una mayor prosperidad general o, si se prefiere, a la satisfacción de un conjunto ordenado de preferencias sociales relativas al bienestar, cuidado y servicio a la población en términos de equidad (interés general). Como se recuerda en Peña, Ausín y Diego (2010: 10-11) son innumerables las actividades que desempeñan las administraciones o los establecimientos públicos, a pesar de la actual exaltación de lo privado y de lo individual y la desconfianza hacia lo público y mancomunado. Van desde la atención sanitaria a las comunicaciones pasando por el alcantarillado, la instrucción pública, los equipamientos culturales, la protección civil y la prevención de catástrofes, la seguridad social, los registros de certificación, la habitabilidad urbana, el orden público, la administración de justicia, etc. etc.

Recuerda Óscar Diego (2013) en su obra *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*, que la ética pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, de modo que las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. El servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella. En palabras de Manuel Villoria:

«La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y la libertad del ser humano.» (Villoria 2000: 19).

Si, por un lado, los políticos tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos, por el otro, los aparatos administrativos estatales (burocracia), propician la ejecución de las decisiones políticas, en la medida en que la administración está implicada en todas las etapas de las políticas públicas (inicio, formación, diseño, adopción e implementación) —asumiendo de forma delegada y subordinada, poderes cuasi-legislativos y cuasi-judiciales (Aberbach, Putnam & Rockman 1981).

Más aún, la ética pública presenta una complejidad añadida frente a otras éticas aplicadas en la medida en que la reflexión ética atañe no solo a la actividad profesional misma desempeñada por el servidor público (ética profesional) sino también a su condición de servicio público orientado a los intereses generales y la utilidad pública, como hemos dicho anteriormente. Pero es que, además, la ética pública concierne tanto al individuo que desarrolla su actividad en el servicio público (gobierno, administración) como a la misma organización de dicha función pública (ética de las organizaciones). [Sobre la variable institucional en la ética pública volveremos al final del artículo].

En cuanto al marco teórico general para la ética pública, ésta se mueve entre dos modelos. Uno es el que hemos llamado «enfoque agregacionista», donde se enumeran enormes listas de valores de referencia para los servidores públicos: mérito, honradez, integridad, compromiso, responsabilidad, mejora continua, imparcialidad, profesionalización, fiabilidad, lealtad, transparencia, actitud innovadora, liderazgo, equidad, apego a la ley, interés colectivo, objetividad, confidencialidad, austeridad, neutralidad, promoción medioambiental ... dándose una mezcla de principios estrictamente éticos (integridad, imparcialidad, honestidad, respeto), con otros técnicos (excelencia, innovación) y otros organizativos (liderazgo, austeridad, eficiencia) en una suerte de *totum revolutum*.⁵ Se cae así en el riesgo de que valores organizacionales definidos por la eficacia, la racionalidad formal y la competencia técnica desplacen a valores y principios fundamentales del servicio público, como el interés general, la justicia o la equidad.

El otro modelo es de carácter prudencial y ponderativo, basado en definir y delimitar principios éticos mínimos y orientadores de la actividad de los gobiernos y de las administraciones públicas, que luego irán concretándose en acciones, reglas y procedimientos en función del contexto, las estructuras organizativas y el cambio tecnológico y cultural (Cooper 2006). Principios entendidos como máximas mediante las cuales el agente organiza numerosas intenciones específicas, a modo de directrices para llevar adelante una determinada actividad, en este caso, el servicio pú-

blico (O'Neill 1989). Así, las situaciones concretas no se reducen a ser un mero ejemplo de lo que establecen los principios y la puesta en práctica de un principio nunca es la mera aplicación de un criterio general a un caso individual, de modo que se da una interacción entre los principios y las situaciones reales, concretas, complejas y cambiantes —de acuerdo con la concepción integrativa de teoría y práctica acerca de la ética aplicada que hemos defendido—. Estos principios pueden entenderse y justificarse de muy diverso modo: bien como generalizaciones prudenciales de la experiencia moral adquirida por los individuos y grupos a lo largo del tiempo (punto de vista empirista); bien como *a priori*s éticos universales y universalizables; bien como aspiraciones (*telos*) de buena vida. Un ejemplo de estos principios aplicables a la ética pública son los de no-maleficencia, respeto y beneficencia, tomados del campo de bioética, donde se han mostrado especialmente fructíferos (Ausín 2010).

Todo lo anterior se refiere a la teoría de la ética pública pero ¿cómo se concreta en procedimientos, instrumentos y herramientas? Muy brevemente, podemos distinguir:

1. Acuerdos sobre ética pública: Son numerosos los documentos y recomendaciones relativos a la lucha contra la corrupción, como la *Convención Interamericana contra la corrupción* de la OEA (29/03/1996), los *Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción* del Comité de Ministros del Consejo de Europa (06/11/1997), el *Convenio sobre la Lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales* de la OCDE (21/11/1997), la *Convención penal sobre la corrupción* del Comité de Ministros del Consejo de Europa (04/11/1998), el *Modelo de Código de Conducta para los titulares de cargos públicos* del Comité de Ministros del Consejo de Europa (11/05/2000) o, recogiendo buena parte del espíritu de todos estos documentos, la *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción* (Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31/10/2003).⁶ Se ha generado de este modo un conglomerado de *soft law* internacional relativo a la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública.

2. Entidades públicas y privadas: Al hilo de estos acuerdos sobre ética pública y corrupción se ha ido desarrollando todo un entramado institucional relativo a la probidad y buenas prácticas en el servicio público. Incluye grupos de trabajo internacionales *ad hoc* sobre el blanqueo de capitales, el soborno y la corrupción promovidos por la OCDE, el Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO) del Consejo de Europa o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Unión Europea. También existen organismos anti-fraude y anti-corrupción de carácter

nacional (Diego 2009: 98 ss.), entidades de evaluación y control de la calidad de las políticas públicas, como es el caso de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), creada en España en diciembre de 2006, así como comités y comisiones dedicadas al seguimiento de documentos y códigos de buenas prácticas (como es el caso de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco). También en este apartado hay que incluir organizaciones no-gubernamentales que impulsan la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública, como son *Transparencia Internacional*, *Global Witness*, *Common Cause*, *Probidad para América Latina* o *Global Integrity*, por citar algunas relevantes. En conjunto, esta red de instituciones, públicas y privadas, nacionales y supranacionales, busca mejorar la calidad de los gobiernos y administraciones mediante la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación y la eficiencia en la gestión de los servicios y políticas públicas.

3. Códigos de conducta y buenas prácticas: Más allá de su carácter meramente retórico y cosmético en muchas ocasiones, los códigos deontológicos relativos al servicio público constituyen una reflexión sobre la dimensión moral de las actividades del servicio público, sobre qué prácticas llevan a alcanzar las metas de dichas actividades y sobre qué valores y principios se consideran necesarios para proporcionar a la sociedad el bien que les incumbe. Tienen una triple función: informativa, argumentativa y educativa en tanto en cuanto recogen el acervo moral de la actividad de servicio público y contribuyen a defenderla frente a presiones externas, incrementando su prestigio y dignificándola socialmente —esto es, estableciendo condiciones de ejemplaridad (la fuerza de lo que es como debería ser)—. Su efectividad e impacto dependerán mucho de si han sido elaborados desde la propia organización y con participación de usuarios y otros *stakeholders* (y no se han importado acríticamente) y de si plantean un buen sistema de adhesión y vigilancia (comisión de seguimiento, sanciones vinculantes).

3. La hipertrofia del control

Ya hemos dicho que la democratización de las relaciones sociales y el paralelo reconocimiento de la autonomía de los individuos han supuesto un incremento

del control social (*naming & shaming*) de las prácticas profesionales, políticas y de la administración. Ello tiene todo el sentido, con respecto a la actividad del servicio público, en tanto en cuanto comporta un conglomerado de acciones, gestiones, procesos y trámites que afectan a las personas en particular y a la comunidad en general donde se desenvuelven. Esto es, la actividad de servicio público entraña consecuencias y resultados sobre los que habrá que rendir cuentas (*accountability*). Y, en este sentido, a los servidores públicos les son imputables determinadas acciones y omisiones y sus consecuencias de las que habrán de «hacerse cargo», en acertada expresión de Roberto R. Aramayo (1999). Se trata de un básico principio de responsabilidad de los servidores públicos —entendido aquí en términos éticos y no tanto jurídicos, penales o civiles—. Más aún, en términos de ejemplaridad pública (Gomá 2009), los políticos y otros servidores públicos deben ser responsables además de su ejemplo en la medida en que su círculo de influencia es mucho mayor y su modelo constituye una de las principales fuentes de creación de costumbres sociales; por ello, su responsabilidad es mayor que la del resto de ciudadanos.

En consecuencia, control, rendición de cuentas y transparencia en el servicio público constituyen pilares básicos para la ética pública y, por ello, se recogen como principios básicos en los documentos internacionales y códigos de conducta a los que nos hemos referido en el apartado anterior. Así, como ejemplo cercano, el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV 28/05/2013) dice lo siguiente:

«5.2.2. Responsabilidad por la gestión: Los cargos públicos y asimilados deberán responder por la gestión realizada, así como por las decisiones, acciones u omisiones propias de su ámbito de competencia y de sus propias funciones. (...) Para hacer efectiva esa responsabilidad, los cargos públicos y asimilados deberán exteriorizar y justificar en sus resoluciones, actos o en aquellas otras decisiones que adopten las razones objetivas de tales medidas, sometiéndose de ese modo a un correcto escrutinio por parte del Parlamento y de la propia ciudadanía.

5.2.3. Transparencia y gobierno abierto: Los cargos públicos y asimilados, aparte de exteriorizar sus decisiones y actos, deben ofrecer de forma fidedigna y completa información a la ciudadanía sobre los procedimientos, informes, estudios y razones de sus decisiones, así como especialmente de sus costes financieros y modo de sufragarlos. Esta información solo se podrá restringir cuando excepcionalmente así lo prevean las leyes. La transparencia vendrá acompañada de una apuesta decidida y cada vez más exigente por el Gobierno Abierto (...).»

Todo este planteamiento resulta loable y necesario desde la perspectiva de la responsabilidad contemplada en la ética pública. Pero también ha de ser matizado, especialmente atendiendo a la otra cara de la responsabilidad a la que nos hemos referido también antes, la confianza.

Por un lado, no se debería absolutizar el principio de transparencia. Muchas veces, la abundancia de datos no garantiza la vigilancia democrática, dejando a la ciudadanía sumida en la sobreinformación y el «ruido». En definitiva, la disposición de más datos no implica necesariamente más conocimiento ni que nuestras decisiones serán más razonadas y precisas —los datos pueden resultar ininteligibles para la ciudadanía—. Hace falta una contextualización e interpretación de la información (análisis). Más datos también pueden resultar en más confusión y más falsos positivos. Este problema está muy relacionado con el auge de la analítica de *big data* y los problemas éticos que plantea con respecto a la intimidad, la vida privada, el determinismo de los datos y el riesgo de discriminación por perfilamiento (Mayer-Schönberger & Cukier 2013). Pero además, un principio de transparencia total paralizaría la política, como ha observado Daniel Innerarity (2013): convertir la democracia en una «política en directo», caracterizada por la vigilancia constante e inmediata, lleva a una sobreprotección de las acciones y discursos políticos, en una suerte de «política/administración defensiva», encorsetada y paralizante, basada en la desconfianza y en la que evitar las quejas, incluso las infundadas, se convierte en el objetivo institucional primordial. Por ello, Innerarity prefiere un principio de publicidad (remedio del formulado por Kant en *La paz perpetua*), de justificación de las decisiones públicas, limitado a los actos que tengan sentido político y en los espacios de dominio público.

Por el otro lado, muchas veces ha sucedido que la rendición de cuentas ha terminado en una multiplicación de los controles administrativos de la vida institucional de los servicios públicos, regulando hasta minucias —desde una visión negativa y desconfiada hacia el servidor público— y diluyendo las responsabilidades, que se remiten al «sistema». Los procesos de control se convierten en un fin en sí mismos y no en un medio para la mejora de los servicios; se cumplimentan las formas, los procedimientos, pero sin alcanzar el fin de la mejora de la actividad. Importa rendir cuentas ante el «empleador», sea éste el regulador, departamentos del gobierno o patrocinadores, sin importar el usuario, el servicio y la sociedad en general. Y además, en este agotador proceso de *total accountability* se generan resistencias y se malgastan recursos y tiempo valiosos y escasos que se detraen del propio servicio público —quien haya ganado en Es-

paña un sencillo proyecto de investigación con fondos ministeriales podrá describir con precisión esta kafkiana situación.

Más aún, buena parte de estos instrumentos para la rendición de cuentas en el servicio público responden a un modelo de auditoría importado acríticamente desde el sector financiero y que se impone para el análisis de procesos y sistemas del servicio público que son completamente distintos —pensemos en la atención sanitaria, la instrucción pública o la investigación científica—. Los llamados «indicadores de actividad» se usan para medir las prácticas adecuadas e inadecuadas con una supuesta precisión que no es sino pseudo-objetivismo (Power 1997). En palabras de Onora O'Neill:

«Serious and effective accountability, I believe, needs to concentrate on good governance [margins for self-governance], on obligations to tell the truth, and on intelligent accountability [not wholly standardised or relentlessly detailed procedures]. I think we need to fantasise much less about Herculean micro-management by means of performance indicators or total transparency. If we want a culture of public service, professionals and public servants must in the end be free to serve the public rather than their paymasters.» (O'Neill 2002: 59).

4. Generar confianza

No cabe duda de que los controles, la rendición de cuentas y el principio de publicidad son elementos indispensables para la ética pública en su aspiración por elevar la calidad del servicio público mediante la honestidad y la integridad, siendo asimismo mecanismos de control de la arbitrariedad en el uso del poder y elementos de ejemplaridad pública. Sin embargo, la hipertrofia del control a la que nos hemos referido también contribuye a desarrollar una cultura de la sospecha y de la desconfianza pública (O'Neill 2002: 57).

En este sentido, muchos de los instrumentos de ética pública mencionados anteriormente (especialmente los acuerdos internacionales), se han centrado básicamente en el combate de la corrupción económica sin considerar otro tipo de valores/anti-valores implicados en el servicio público y que trascienden el estrecho margen de lo estrictamente económico: abuso de autoridad, acoso, falsedad, nepotismo, etc. (Diego 2013: 102 ss.). Es lo que Adela Cortina ha denominado como

«moralina burocrática», producto de los sacerdotes de los organismos financieros internacionales que, como nuevos profetas, componen la nueva ortodoxia de una «ética anémica», sin cargas de fondo, fría y desangelada (Cortina 1998: 52).

Restaurar y generar confianza entre los ciudadanos y sus instituciones ha de ser el objetivo fundamental y básico de la ética pública y para ello tiene que ser capaz de generar hábitos, convicciones y cambio de cultura. No hay que olvidar que los servicios públicos son actividades cooperativas, recurrentes e institucionalizadas y que, en consecuencia, la cultura institucional ejerce una enorme influencia en las percepciones y elecciones de los servidores públicos de modo que el entorno de expectativas, reglas y roles afecta y explica una parte importante de la decisión final (Villoria 2007). Por ello, el cambio de cultura organizacional (*ethos* del servidor público) será uno de los objetivos de toda intervención ética en el servicio público.

«La confianza entre las instituciones y las personas no se logra multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la compete a un ética de la administración pública; la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia». (Cortina 1998: 160).

Y es que las instituciones «crean» el sentido de la responsabilidad colectiva, en lo que Rawls llama una «sociedad bien ordenada», impregnando la mentalidad de la gente, produciendo un cambio de la cultura cívica y favoreciendo la interiorización de las normas.

Retomando la idea de capital social, las relaciones sociales repetidas y las redes sociales en las que se cultiva la confianza constituyen una verdadera riqueza. Así, como consecuencia de la confianza en que seremos bien tratados por los demás (el médico, el científico, el profesional, el político, el servidor público), el capital social produce incentivos a cooperar, basados en pasadas experiencias positivas [véase nota 2 sobre la cooperación]. La confianza entre individuos deviene en confianza entre extraños y confianza en el conjunto de las instituciones sociales. Sin esta interacción, la confianza decae y se manifiestan serios problemas sociales, como constatamos en la actual profunda desafección ciudadana hacia la política y la acusada desmoralización en la vida pública.

La conclusión es que el robustecimiento de la ética pública debe orientarse a la generación de confianza (*intelligent accountability*), reforzando el *ethos* del servidor público. Confiar nos hace la vida más fácil y, como concluye Luhmann en su libro *Confianza* (1996), si bien la confianza no es la panacea universal ni la única razón del mundo, no es posible mantener una sociedad compleja sin la confianza.

5. Referencias

- ABERBACH, Joel D., PUTNAM, Robert D., ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1981.
- ÁLVAREZ, J. Francisco. «Responsabilidad, confianza y modelos humanos», *Isegoría*, 2003, 29, pp. 51-68.
- ARAMAYO, Roberto R. «Los confines éticos de la responsabilidad». En M. Cruz y R.R. Aramayo (coords.), *El reparto de la acción. Ensayos en torno a la responsabilidad*. Madrid: Trotta, 1999, pp. 27-45.
- AUSÍN, Txetxu. «Ni ángeles ni demonios: ética aplicada al servicio público». En Peña, Lorenzo et al. (eds.), *Ética y servicio público*. Madrid: Plaza y Valdés, 2010, pp. 433-452.
- AUSÍN, Txetxu. «El poder de los miedos, ¡perdón!, de los medios». *Claves de razón práctica*, 2014, 233, pp. 86-95.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BECK, Ulrich. «Convivir con el riesgo global». En D. Innerarity y J. Solana (eds.), *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Barcelona: Paidós, 2011, pp.21-31.
- CAMPS, Victoria. *El gobierno de las emociones*. Barcelona: Herder, 2011.
- COOPER, Terry L. *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 5th.edition, San Francisco: Jossey-Bass, 2006.
- COOPER, Terry L. ed. *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd edition. New York: Marcel Dekker, 2001.
- CORTINA, Adela. *Hasta un pueblo de demonios*, Madrid: Taurus, 1998.
- DENHARDT, Kathryn G. *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, New York: Greenwood Press, 1988.
- DIEGO BAUTISTA, Óscar. *Ética para corruptos*, Bilbao: Desclée de Brouwer, 2009.
- DIEGO BAUTISTA, Óscar. *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*. México: Senado de la República, 2013.
- GOMÁ, Javier. *Ejemplaridad pública*. Madrid: Taurus, 2009.
- INNERARITY, Daniel. «De dominio público», *El País*, 23-4-2013.
- LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Barcelona: Anthropos / Universidad Iberoamericana / Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.
- MACINTYRE, Alasdair. «¿Se basa la ética aplicada en un error?». En A. Cortina y D. García-Marzá, *Razón práctica y éticas aplicadas*, Madrid: Tecnos, 2003, pp. 71-91.

- MARINA, José Antonio. *Anatomía del miedo*, Barcelona: Anagrama, 2006.
- MAYER-SCHÖNBERGER, V. & CUKIER, K. *Big Data. A revolution that will transform how we live, work and think*. London: John Murray Pub., 2013.
- O'NEILL, Onora. *Constructions of Reason. Explorations on Kant's Practical Philosophy*. Cambridge Univ. Press, 1989.
- O'NEILL, Onora. *A Question of Trust*. Cambridge Univ. Press, 2002.
- OCDE. *La ética en el servicio público*. Madrid: MAP, 1997.
- OCDE. *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París: OCDE, 2000.
- PEÑA, Lorenzo, AUSÍN, Txetxu y DIEGO, Óscar. «Introducción: Cantidad, calidad y honestidad en los servicios públicos». En Peña, Lorenzo et al. (eds.), *Ética y servicio público*. Madrid: Plaza y Valdés, 2010, pp. 9-22.
- PEREDA, Carlos. *Sobre la confianza*, Barcelona: Herder, 2009.
- POWER, Michael. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford Univ. Press, 1997.
- PRUSAK, Laurence & COHEN, Don. *In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work*, Cambridge MA: Harvard Business School Press, 2001.
- PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, 2000.
- PUTNAM, Robert D. (ed.). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.
- SANDEL, Michael. *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales del mercado*, Barcelona: Debate, 2013.
- SUNSTEIN, Cass S. *Leyes de miedo. Más allá del principio de precaución*, Madrid: Katz, 2009.
- VILLORIA, Manuel. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Madrid: Tecnos/UPF, 2000.
- VILLORIA, Manuel. «Ética postconvencional e instituciones en el servicio público», REIS, 2007, 117/07, pp. 109-140.

Notas

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación KONTUZ! (MINECO FFI2014-53926-R).
2. Sobre la idea de un servicio público «a la defensiva» abundaremos en el apartado 3. Con la confianza se quiere generar cooperación entre los individuos, promoviendo un modelo de acción social diferente a los modelos que se basan en el egoísmo racional y el dilema del prisionero (Álvarez 2003).
3. Acerca de los límites morales del mercado puede consultarse Sandel (2013).
4. No obstante, la confianza solamente está implicada cuando la expectativa confiable hace una diferencia para una decisión; de otro modo, lo que tenemos es una simple esperanza. Si una madre deja a su niño al cuidado de una niñera, un número de esperanzas se asocian con esto; que nada adverso sucederá, que la niñera será amorosa con el bebé, que no molestará su sueño con la radio, etc. Su confianza solamente se extiende a eventualidades que, de ocurrir, harían que ella lamentara su decisión de salir de casa y dejar a su bebé al cuidado de otra persona. Por lo tanto, la confianza siempre recae en una alternativa crítica, en la que el daño resultante de una ruptura de la confianza puede ser más grande que el beneficio que se gana de la prueba de confianza asegurada. De aquí que el que confía toma conocimiento de la posibilidad del daño excesivo provocado por la selectividad de las acciones de otros y adopta una posición hacia esa posibilidad. El que tiene esperanza simplemente tiene confianza a pesar de la incertidumbre. La confianza refleja la contingencia. La esperanza elimina la contingencia. (Luhmann, 1996: 40-41).
5. Solo en España tenemos los siguientes ejemplos: en el *Estatuto Básico del Empleado Público* (ley 7/2007 de 12 de abril de 2007) se formulan nada menos que 27 principios éticos, 10 principios de conducta y 17 genéricos inspiradores: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación, transparencia, ejemplaridad, austeridad, eficacia, honradez, promoción del entorno social y medioambiental y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres. En el *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado* (3 de marzo de 2005) se presenta una lista similar de principios básicos y hasta 14 principios éticos que van desde la promoción de los derechos humanos y la búsqueda del interés común hasta la asunción de responsabilidades y la transparencia.
6. Puede examinarse en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf [consultado el 20/10/2013].