

LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL LIDERAZGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Juan Ignacio Martín-Castilla
Profesor Ayudante
Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Autónoma de Madrid
Ctra. Colmenar km. 15, 28049 - Madrid
Tel: + 34 91 497 40 59
E-mail: juanignacio.martin@uam.es

ABSTRACT

La Administración y los poderes públicos son el instrumento de coordinación y control de la actividad social en aras de la obtención de un bien colectivo (Baena, 1988). Para ello, la propia sociedad se dota de un conjunto de instituciones y organizaciones.

Podemos hablar de la existencia de dos esferas en la Administración pública: la esfera o estamento político y el profesional o de la Administración que deben funcionar como dos engranajes perfectamente sincronizados. El correcto funcionamiento y sostenibilidad de una Administración democrática al servicio de los ciudadanos exige la independencia y profesionalización de ésta.

La diferenciación entre política y administración y sus ámbitos de actuación implica la existencia de dos tipos de agentes y, por tanto dos tipos de liderazgo: los políticos y los profesionales de la Administración.

El presente trabajo se centra en la reflexión acerca de la dimensión ética en el ejercicio de las dos esferas política y pública en dicho liderazgo.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública, Ciudadano, Directivos Políticos, Directivos Públicos, Ética, Liderazgo, Política, Responsabilidad Política, Sensibilidad Pública, Servicio Público.

LINEA TEMÁTICA: Ética del Desarrollo y Derechos Humanos

LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL LIDERAZGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Juan Ignacio Martín-Castilla

Profesor Ayudante

Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad Autónoma de Madrid

Ctra. Colmenar km. 15, 28049 - Madrid

Tel: + 34 91 497 40 59

E-mail: juanignacio.martin@uam.es

EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

La Administración pública presta servicio a la sociedad y es ésta su verdadera razón de ser, es decir atender los intereses y derechos de los ciudadanos y los diferentes grupos que la componen, buscando asimismo el equilibrio de todos ellos, compatible con los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. Como consecuencia, la organización debe orientar sus procesos a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos (tanto las presentes como las futuras –expectativas latentes-).

Dicho enfoque de Administración con sensibilidad pública y orientada al ciudadano, implica la consideración de éste como razón de ser de aquella, y mucho más que un cliente repleto de derechos y árbitro de la calidad del servicio. Según Gauss (1939), una teoría de la Administración pública debe implicar una teoría política, y es que la Administración pública es, por supuesto, una institución prestadora de servicios al ciudadano y a la sociedad en su conjunto.

El ciudadano, en el marco de un interés colectivo, es el principio y el fin de toda la actividad Administrativa y, por ello, debe ser considerado cliente (en su doble vertiente: como demandante o potencial destinatario o receptor de dichos servicios y como contribuyente a la financiación de los servicios públicos) y, como tal, repleto de derechos individuales, compatibles con los colectivos y generales de toda la sociedad.

De esta forma, la gestión pública debe orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir sus necesidades y expectativas presentes y prever las potenciales o latentes que pudieran surgir en el futuro. Dicha orientación debe buscar el equilibrio de intereses de todos los grupos que integran la sociedad, buscando la optimización de su función de servicio público y diseñando sus procesos con tal objetivo.

Al mismo tiempo, la gestión de la Administración debe responsabilizarse en la inversión de los fondos públicos, conjugando eficacia y eficiencia con los principios de legalidad, empleando instrumentos adecuados para la gestión, tanto de su capital humano (implicándoles en la mejora continua y preocupándose por sus personas, que constituyen el activo más importante de la organización), como de los diversos recursos, incluyendo la gestión del conocimiento.

La Administración y los poderes públicos son el instrumento de coordinación y control de la actividad social en aras de la obtención de un bien colectivo (Baena, 1988). Para ello, la propia sociedad se dota de un conjunto de instituciones y organizaciones. Asimismo, en la consecución de dichos objetivos sociales, la sociedad otorga a la Administración pública la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros, que supone las siguientes implicaciones (Mendoza 1990):

- Φ La Administración pública desempeñan una serie de funciones que no le son propias como organización, en la medida en que constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.
- Φ Las Administraciones públicas son poderes públicos, que ejercen la autoridad conferida por la sociedad a través de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones.
- Φ El poder de la Administración pública es un poder limitado, encontrándose sometidas al principio de legalidad, principio éste aplicable tanto al alcance del poder coercitivo otorgado por la sociedad como al ámbito de su actuación, estrictamente en aquellos aspectos de interés público.

- Φ Existen dos fuentes de legitimación en el seno de la Administración pública: la legitimidad del Gobierno por parte del parlamento elegido por los ciudadanos, y la legitimidad de la Administración, como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno, basada esta última en el principio constitucional del mérito.

La profesionalización de la Administración y de los servidores públicos, conlleva la instauración legal de una burocracia con suficientes garantías de independencia de juicio y de acción al servicio de la defensa de los valores superiores del ordenamiento jurídico. Entre dichas garantías resulta fundamental la permanencia en el empleo y el acceso basado en la selección en función de los méritos y capacidades.

Dicha profesionalización tiene las siguientes implicaciones (Barcelay, 1992; Garrido Falla, 1985; Goodnow, 1900; Rohr, 1986; Terry, 1995; Villoria, 1996):

1. La Administración y la burocracia tiene su principal razón de ser en el sostenimiento y preservación de los principios constitucionales de las democracias.
2. La Administración debe ejecutar imparcialmente la ley. La gestión pública realizada por la esfera de la Administración debe aceptar la politización del marco en el que se desarrolla, y por tanto la burocracia debe ocupar un papel subordinado, pero autónomo, con respecto a otras instituciones democráticas y procesos de la esfera política. Los empleados públicos se centran en la ejecución y sus valores fundamentales son la jerarquía, eficiencia, imparcialidad y la búsqueda de la verdad.
3. A pesar de dicha relación de subordinación autónoma, los funcionarios tienen el derecho legítimo y el deber, amparado por la constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos.
4. La Administración o burocracia, aunque no es electa, tiene una labor de representación de la sociedad. Labor ésta que debe ejercer a través de su constante participación en los procesos de toma de decisiones, así como en el ejercicio de su obligación de asegurar que en las opciones de políticas se produce una razonada deliberación por parte de todos los implicados.

5. Dado que la burocracia o Administración no sólo ejerce labores administrativas, sino que también, de forma delegada y subordinada, poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales, es fundamental garantizar su permanencia y estabilidad en aras a garantizar la imparcialidad en la aplicación de las leyes.
6. La gestión pública debe mantener un funcionamiento eficaz y eficiente del apartado administrativo, pero, además, debe poner énfasis en la calidad del servicio y la capacidad de aportación de valor al ciudadano-cliente, a la vez que la necesaria objetividad e imparcialidad independientemente de partidos y políticas concretas.

Puesto que la capacidad de actuación de la Administración es limitada en lo que a recursos se refiere, no todas las necesidades sociales se convierten en problemas públicos cuya solución es afrontada por el Gobierno (Subirats, 1989). Así, la definición de cuáles son los problemas públicos a solucionar se convierte en un escenario de conflicto en el que compiten los distintos agente clave o “*stakeholders*”, tanto sociales como públicos, para la fijación de las prioridades de actuación públicas (Meny y Thoening, 1992).

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Diremos que un buen gobierno es aquel que *“desde la fidelidad y el respeto a la normativa constitucional, elegido democráticamente tras la expresión honesta de su concepción de lo que entiende como positivo para su territorio y sociedad, ejecuta de forma eficaz, eficiente y responsable su programa”* (Villoria, 1996, citando a Camps, 1997). Como vemos son cuatro las características fundamentales que deben definir un buen gobierno: su elección de forma democrática, como consecuencia de la transmisión honesta a la sociedad de sus objetivos de gobierno y valores sociales, el acatar y respetar de forma fiel la Constitución y las leyes y el gestionar o ejecutar de forma eficaz, eficiente y responsable su programa.

Según el Artículo 103 de la Constitución Española, *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y*

coordinación con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho”. Por su parte, el artículo 10.1 dispone *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social”*.

En base a lo recogido en la Constitución Española y de las propuestas de López y Gadea (1995), OCDE (1996) y Ramió (1999), podemos establecer los principios de actuación de la Administración Pública en los siguientes:

1. Sensibilidad pública y orientación de servicio al ciudadano. Para ello, la Administración deberá, entre otras cosas, garantizar la participación de la sociedad creando espacios para la misma.
2. Legalidad y efectividad en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Así mismo, en su caso, deberá aplicarse la discrecionalidad en el uso del poder otorgado por la sociedad en determinado ámbito de su actuación.
3. Objetividad o igualdad de trato a todos los ciudadanos independientemente del sexo, edad, raza, ideología, nivel económico o status social y que garantice la defensa del interés general frente a los intereses particulares.
4. Preeminencia del individuo, la sociedad y sus derechos a los poderes públicos
5. Jerarquía o subordinación, guardando autonomía, de la Administración con respecto a otras instituciones democráticas y procesos de la esfera política, en el interés común de la sociedad.
6. Accesibilidad espacial y temporal. La Administración debe garantizar la misma calidad de los servicios con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y en el momento en que es requerida. Para ello, aplicará los principios de desconcentración y descentralización, sin menoscabo del principio de jerarquía.
7. Equidad o preocupación activa por la consecución de un reequilibrio en la distribución de la riqueza entre los diferentes grupos sociales. Es éste un principio fundamental, ya que el objetivo de la prestación de servicios públicos es la consecución

del Estado de bienestar social. Se deberá prestar especial incidencia a los colectivos más débiles y desprotegidos.

8. Eficacia o maximización en la consecución de los objetivos planteados y competencia. Pero, no ha de limitarse a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para reconciliar la gran diversidad de intereses sociales antagónicos (Subirats, 1989).
9. Eficiencia o maximización de los resultados alcanzados por la organización con relación a los recursos invertidos en su consecución.
10. Economía o ahorro de los recursos públicos.
11. Cooperación, coordinación y conectividad entre políticas, diferentes instituciones, Administraciones y territorios, que permita la cooperación y coordinación con las otras Administraciones Públicas, superando las fracturas competenciales entre administraciones y la eliminación de zonas de sombra entre unidades de la misma organización, así como duplicidades e interferencias competenciales (Modelo Ciudadanía, 1999).
12. Transparencia en la gestión, veracidad en la información aportada y sometimiento al control de la sociedad que exige a sus directivos responsabilidad pública.
13. Ética y responsabilidad social.

Los sistemas de control interno y externo suponen una garantía en el cumplimiento de dichos principios fundamentales.

LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL LIDERAZGO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Podemos hablar de la existencia de dos esferas en la Administración pública: la esfera o estamento político y el profesional o de la Administración que deben funcionar como dos engranajes perfectamente sincronizados. El correcto

funcionamiento y sostenibilidad de una Administración democrática al servicio de los ciudadanos exige la independencia y profesionalización de ésta.

La diferenciación entre política y administración y sus ámbitos de actuación implica la existencia de dos tipos de agentes y, por tanto dos tipos de liderazgo: los políticos y los profesionales de la Administración.

Los líderes o directivos públicos (tanto políticos como administrativos) lo son en razón de su capacidad técnica, así como por su especial concienciación e implicación por el servicio público y la búsqueda del bienestar social, así como por sus valores y concepción ética del cargo público, responsabilidad, honestidad, integridad, compromiso ético, y deben integrar en su gestión aspectos tales como calidad del servicio, ética en su comportamiento y en sus relación con todos los agentes (las personas, los ciudadanos/clientes, responsables políticos, grupos políticos, proveedores, aliados, otras organizaciones, etc.), respeto a la legalidad y los derechos humanos, búsqueda continua del bienestar social y la defensa de los más necesitados, concienciación por la defensa del medio ambiente, la prevención de los riesgos laborales, etc.

Los directivos públicos deben poseer una concepción ética de su cargo, evaluar, ser conscientes de la trascendencia y ser responsables ante los posibles impactos o repercusiones de la actividad de la organización y de sus propios actos y decisiones sobre todos los posibles agentes o “stakeholders”.

Asimismo, deben transmitir y promover entre el personal un espíritu de servicio público a la sociedad y la orientación al ciudadano como valor fundamental de su trabajo y razón de ser de la organización.

En otro orden de cosas, deberán prestar especial hincapié en la búsqueda del bienestar de las personas que integran la misma, desempeñando un papel de impulsores de los valores éticos, sin olvidar el papel y responsabilidad social de la organización. De esta forma, deberá existir coherencia entre lo que se hace y lo que se dice por parte de la dirección, que deberá someterse a control y rendir cuentas a la sociedad por sus actuaciones.

Resulta también fundamental la adopción, desarrollo e impulso, por parte de los directivos, de unos valores éticos consensuados, junto con los principios de

actuación de la Administración pública, en los que se fundamente la cultura de la organización y piedra angular de la misión, visión y estrategia de la misma.

El equipo directivo de la organización debe ser el motor de la cultura de la excelencia, según su ámbito competencial y debe buscar de forma continua dicha excelencia en su forma de gestión, estableciendo una cultura de calidad y siendo los principales difusores y formadores de la misma. Asimismo, deben transmitir al personal de la organización su compromiso con el proyecto de calidad y este compromiso debe ser percibido por las personas a las que debe involucrar en el proceso de búsqueda de la excelencia.

Por otra parte, deberá primarse los intereses de la organización y sus personas frente a los particulares, y exigir al resto directivos y miembros de ésta unos valores y principios éticos en su comportamiento y relaciones con los ciudadanos, sociedad y resto de agentes clave. Además, se promoverán y asegurará la responsabilidad y la transparencia interna y externa en la gestión pública y la buena reputación de la organización pública, sometiéndose a los controles correspondientes, tanto en el ámbito político como administrativo.

No debemos olvidar la gran importancia del desarrollo de una democracia participativa, creando los espacios de participación necesarios, buscando el refrendo y consenso continuo de los diferentes agentes clave (en especial la diversidad de colectivos, y en su caso, representantes de los mismos) y a la hora tanto de diseñar las políticas, planes, programas, etc., como de implementarlos de forma adaptativa, recogiendo la pluralidad de sensibilidades e intereses reflejo de la riqueza de la sociedad democrática, e incluso asumiendo la crítica. Dicha involucración y receptividad a las inquietudes de la sociedad será extensible tanto a los directivos políticos como de la Administración.

Otro aspecto fundamental en el liderazgo público, es el desarrollo de una cultura de mejora continua basada en la búsqueda de la innovación y el estímulo del cambio orientado a la adaptación en todo momento a las necesidades de la sociedad y a los escenarios de evolución y oportunidades que ésta plantea. Para ello es clave el aprovechamiento del capital intelectual y la óptima gestión del las diferentes fuentes de conocimiento.

Con respecto a la gestión de las relaciones con el personal, deberá primar la transparencia y la accesibilidad, y la definición y comunicación de forma clara los

objetivos individuales en el marco de los objetivos globales de la organización, exigiendo responsabilidades en relación con los resultados alcanzado en función de dichos objetivos. También se deberá buscar la consecución del bienestar del personal, su realización profesional y personal dentro de la organización, compatible con los propios objetivos de la organización, y la promoción y desarrollo de los valores y principios de la organización al servicio público, motivando y dando el adecuado reconocimiento (o en su caso sanción) a individuos o equipos. Deberá, asimismo, promoverse la lealtad institucional. El uso eficaz, eficiente y la economía en la gestión de los recursos públicos.

Pero la responsabilidad directiva no se centra exclusivamente al ámbito de las funciones asignadas a la organización pública, se deberá también promover la participación, involucración y contribución de ésta a la consecución del progreso de la sociedad (papel social de la organización) y al progreso de la cultura y civilización.

Por último, los directivos públicos deberán realizar ellos mismos y someterse a evaluación, revisión y, en su caso acometer las medidas oportunas para mejorar la efectividad de su liderazgo tanto político como dirección pública dentro de la organización.

CONCLUSIONES

La dimensión ética del directivo público y político, resulta aún más fundamental, si cabe, que en el ámbito privado, ya que la concepción democrática de la Administración por y para servir a la sociedad implica una serie de exigencias tanto desde la sociedad como desde el ámbito individual (obligaciones y requisitos), hacia las personas que encarnan los puestos directivos dentro de la Administración y la política.

El impacto de las actuaciones de los líderes, así como de las actividades de la organización, tiene una gran relevancia sobre la consecución del deseado Estado de Bienestar.

El progreso de la democracia y del funcionamiento de las instituciones en las que se apoya, requiere anhelar una sociedad cada vez más exigente con su directivos de la Administración pública, a los que deberemos pedir responsabilidades (políticas y administrativas) y la asunción de

responsabilidades por los resultado, previendo dicho sistema democrático los mecanismos de refuerzo o de tipo correctivo que sean oportunos, manteniendo y fortaleciendo la salud democrática de nuestras administraciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Ariño, G. (1993): Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público, Marcial Pons, Madrid.

Baena de Alcázar, M. (1993): "Curso de ciencia de la administración", vol. I, 3ª ed., Tecnos, Madrid.

Barzelay, M. (1992): Breaking Through Bureaucracy, University of California Press, Berkeley.

Camps, V. (1997): "Ética del buen gobierno", en S. Giner y S, Sarada (eds.), Buen gobierno y política social, Ariel, Barcelona

Ferry, L.D. (1995): Leadership of public Bureaucracies, Sage, Thousand Oaks.

Garrido Falla, F. (1985): Comentarios a la Constitución, Cívitas, Madrid.

Gauss, J.M. , et all (1939): "The Frontiers of Public Administration", University of Chicago Press, Chicago.

Goodnow, F. (1990): "Politics and Administration", Russel and Rusell, Nueva York.

Kast, F.E., y Rosenzbeig, J.A. (1976): Administración en las organizaciones, McGraw-Hill, México.

Kliksberg, B. (1992): El pensamiento organizativo, Ed. Tesis, Buenos Aires.

López, J., y Gadea. A. (1995): "Servir al ciudadano", Eds. Gestión 2000, Barcelona.

Martín Castilla, J.I. (2004): El Explorador de Oportunidades para la Ética, Capital Humano nº 171, noviembre 2003, Madrid, pp.36-48.

Martín Castilla, J.I. (2002): En Busca de la Excelencia: El Modelo EFQM en la Comunidad de Madrid, Comunidad de Madrid.

Martín Castilla, J.I. (2001): El Modelo EFQM de Excelencia como referente en la Modernización de la Administración Pública Española, RPI 103.890, 17/05/2001, Madrid.

Meny, Y., y Thoening, J.C. (1991): "Políticas públicas y teoría del Estado", en Documentación Administrativa, nº 224-225, octubre 1990-marzo 1991. Nieto, A.

(1984): La organización del desgobierno, Ariel, Barcelona.

Ramió, C. (1999): Teoría de la organización y Administración pública, Tecnos/UPF, Madrid.

Rohr, J. (1986): Ethics for Bureaucrats, Marcel Dekker, Nueva York.

Sayles, L. (1989): Leadership. Managing in real organizations, McGraw -Hill, Nueva York.

Subirats, J. (1989): "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración", INAP, Madrid.

Villoria, M. (1996): Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Weber, M. (1969): Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México.