

EL CONCEPTO DE MAL ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE CONSULTA

Alejandro G. Mirolí*

RESUMEN: Este trabajo expone la noción de mal administrativo siguiendo la sugerente tesis de Gary Adams y Danny Balfour, examina los rasgos que posee y las relaciones que tiene con las organizaciones administrativas públicas o privadas. Siguiendo a los autores reconoce ciertos límites a la ética administrativa estándar, y propone como herramienta de análisis centrar la reversión del mal administrativo en la superación del agente administrativo bifurcado. En esa dirección propone una aplicación del principio ético de consulta que supondría un cambio en la forma de concebir los modos en que se configuran las organizaciones administrativas públicas o corporativas.

Palabras claves: mal administrativo - principio de consulta - ética administrativa - agente bifurcado

ABSTRACT: *Administrative evil and consultation principle.*

This paper develops the notion of administrative evil in accordance with Gary Adams and Danny Balfour's revealing thesis, evaluating its features and its relationships with public and private administrative organizations. The study acknowledges certain limits to standard administrative ethics and suggests focusing the revision of administrative evil on overcoming two way administrative agents as an analytical tool. Thus, it puts forward an application of the consultation ethical principle that would imply a change in the way modes of setting up public or corporate administrative organizations are conceived.

Key words: administrative evil - consultation principle - administrative ethics - two way administrative agents.

I. El concepto de mal administrativo

En 1998 Gary Adams y Danny Balfour publicaron un libro que introdujo un concepto controvertido en el análisis de la ética en las ciencias de la administración¹; el centro de su propuesta era la incorporación de la noción de mal como herramienta analítica en el

* *Alejandro G. Mirolí* es profesor de Metodología de las Ciencias Sociales del Ciclo General de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA e investigador del CIECE (Centro de Epistemología de las Ciencias Económicas) y ha publicado sobre temas de filosofía de la economía. También es profesor de Gnoseología de la Carrera de Filosofía de la Universidad del Salvador, y de Filosofía en el Instituto de Profesorado A-1390 "Alfredo Palacios". Sus temas de investigación son la gnoseología –con especial interés en el escepticismo–, la filosofía social y la filosofía de las ciencias. Actualmente cursa el Doctorado de Filosofía en la FFyL, UBA. E-mail: alexmir@arnet.com.ar

Este trabajo desarrolla y expande una versión anterior que se presentó en las V Jornadas Internacionales de Ética No Matarás, USAL, 2008.

Alejandro Mioli

análisis del comportamiento administrativo incluyendo tanto la administración pública como la administración corporativa.

Adams y Balfour partían de una noción de mal moral –un mal perpetrado y no accidental (no meramente causado) - definido como aquel tipo de mal que generó el interés de filósofos y teólogos “... *llamamos circunstancias malvadas a aquellas en las cuales los seres humanos infligen sabida y deliberadamente dolor y sufrimiento a otros seres humanos...*”².

A partir de dicha noción de mal, Adams y Balfour introducen la noción de mal administrativo, que caracterizan del modo siguiente:

*“... la cultura de la racionalidad técnica también ha introducido una forma nueva y espantosa de mal... **el mal administrativo**..... su característica común es que la gente se involucra en actos...llevando a cabo sus roles políticos u organizacionales en condiciones de inversión moral <que aparece cuando> algo malvado ha sido convincentemente redefinido como bueno... <de modo que> ...lo que hace la diferencia acerca del mal administrativo es que su aspecto está enmascarado”³.*

Ellos señalan que el reconocimiento de mecanismos de inversión moral que enmascaran el mal, no es nuevo, pero que los mecanismos específicos que enmascaran el mal administrativo son diferentes dado que:

1. Las ciencias sociales en el siglo XX han excluido el vocabulario del mal de los proyectos de explicación científica positiva del comportamiento humano y de ese modo el mal aparece como innombrable; por consiguiente hay una máscara que proviene del saber positivo, que supone que las explicaciones por motivos no conscientes y personalidades de rasgos no elegidos reemplazan al viejo discurso moralista que explicaba el comportamiento por vicios y virtudes elegibles y alterables.
2. El carácter difuso que tienen las competencias profesionales en las organizaciones complejas y jerárquicas y los requerimientos de una completa compartimentación de los roles profesionales entre sí, contribuyendo a diluir las responsabilidades imputables a agentes personales; por consiguiente habría una máscara que proviene de la estructura burocrática y que impide el reconocimiento de ningún agente responsable.
3. El empleo de discursos “racionalizados” fundados en consideraciones de carácter instrumental ha limitado la capacidad de crítica y de revisión normativa de las decisiones públicas; por consiguiente habría una máscara de las tecnologías que permitiría naturalizar la inversión moral.

De este modo la presencia de enmascaramientos y la incapacidad de fincar responsabilidades en algún agente real, separan la noción de mal administrativo de otras nociones de mal que –si bien están asociadas al comportamiento de instituciones y colectivos- pueden diferenciarse de la noción que proponen Adams & Balfour:

Las manos sucias: En algunas ocasiones debemos infringir daño al elegir una entre varias opciones todas malas, estando obligados a elegir alguna alternativa mala –siendo la única posibilidad la elección del mal menor- o directamente carecemos de dicha posibilidad

y meramente debemos infringir un mal inevitable. Pero el caso de elección de un mal menor o de un mal inevitable que se justifique por algún bien ulterior que pudiera procurarse por ese medio –que los autores llaman el caso de las manos sucias- es diferente al caso del mal administrativo ya que, en el caso de las manos sucias el agente sabe y puede ponderar de alguna manera las alternativas que tiene, y puede justificar su elección –como lo hace una tradición teórica que en Occidente se puede remontar hasta Niccoló Machiavelli. En el caso del mal administrativo, por el contrario, el agente ignora y puede ser completamente incapaz de reconocer el mal perpetrado, dado que el mal administrativo, si bien es perpetrado, no solo involucra la vida intencional de un agente personal, sino que mayoritariamente involucra redes supra-agenciales.

Fraude: El mal administrativo debe ser distinguido del mero fraude, v. g. el fraude farmacológico o el fraude contable: si bien el fraude es un tipo de mal perpetrado –y el caso farmacológico es especialmente delicado por la magnitud del daño que puede generarse- es claro que dicho mal supone decisiones personales que solo tienen una relación contingente con la estructura racional-instrumental que opera en el seno de las organizaciones y de la definición de roles administrativos y por ello no se pueden imputar siquiera parcialmente a las redes supra-agenciales que son centrales en la noción de mal administrativo⁴.

Es posible hacer una tercera distinción. Parece obvio que el ejemplo tópico de mal perpetrado impersonal -y no meramente causado- es la Shoah, tema al que los autores le dedican un capítulo entero, en particular al análisis del servicio civil alemán -citándose como ejemplos atroz el hecho de que el Servicio Ferroviario Alemán le otorgaba a la Gestapo un descuento por los pasajes de grupos de más de 400 personas transportadas en un único viaje a los campos de concentración.

Sin embargo, en este punto es posible señalar un problema y rechazar la identificación del mal de la Shoah como un caso de mal administrativo. ¿Por qué? Entre otros problemas teóricos la Shoah nos pone frente al problema de la magnitud: su escala es tal -de cualquier modo que se la examine- que muchos autores, v.g. Claude Lanzmann, Elie Wiesel, Roman Reyes, han considerado a la Shoah como un acontecimiento absoluto, incapaz de comprenderse o racionalizarse de ninguna manera, e incluso como un acontecimiento que solo exige silencio y reparación. Pero esta noción de acontecimiento absoluto es inaplicable al mal administrativo: sea lo que sea la Shoah, el mal administrativo es un tipo de comportamiento bien humano, comprensible, identificable y pasible de crítica y superación, que surge en el seno de las tecnologías de gestión organizacional -pública o corporativa- y en tal sentido es categorialmente diferente a un acontecimiento absoluto -si bien es correcto señalar como hacen los autores que la existencia de mal administrativo fue un elemento instrumental en la Shoah⁵.

Por demás los mayores males, incluso los genocidios, no pueden sostener máscaras por mucho tiempo pues desbordan -por decirlo así- cualquier intento de tornarlos invisibles⁶; pero si el mal administrativo se reconociera por flagrantes y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, no habría problemas de reconocimiento y ninguna máscara sería efectiva en el largo plazo; mientras que lo que caracteriza al mal administrativo es su invisibilidad, incluso para las herramientas analíticas de las ciencias del comportamiento su carácter de daño invisible, enmascarado a tal punto que está fuera de la atención de las víctimas y de los críticos sociales.

Alejandro Miroli

Para afinar su noción de mal administrativo, Adams y Balfour apelan a una definición de mal propuesta por Fred Katz⁷: “*I define and use the word evil to mean behavior that deliberately deprive innocent people of their humanity, from small scale on a person dignity to outright murder. This is a behavioral definition of evil. It focuses on how people behave toward one another - where the behavior of one person, or an aggregate of persons, is destructive to others.*”

A partir de esta noción dinámica de mal Adams y Balfour señalan la existencia de una gradación i.e. “... proponemos un *continuum* de mal y de fechoría, con erupciones horribles, totales del mal, tales como el holocausto y otros casos de asesinato en masa en un extremo, y la pequeña transgresión, tal como una mentira inocente en el otro (Staub, 1992, XI). En alguna parte a lo largo de esta serie continua, la fechoría se transforma en mal”⁸.

Pero no ocurre lo mismo con numerosos casos de mal administrativo; incluso en aquellos casos que puedan tener una realización mínima, la cuestión es diferente, pues al estar entremezclados en el entramado burocrático de la organización -“... *enmarañado en procesos astutos y seductores, que llevan a gente común en momentos convencionales a deslizarse hacia abajo en una pendiente resbaladiza.*”⁹- el hecho de ser invisible, de aparecer como simpático lo hace particularmente peligroso. Precisamente el mal administrativo puede comenzar en niveles básicos, de alcance local, municipal o comarcal, o en pequeñas unidades de negocios, y allí está enmascarado, invisible al alcance de la crítica social y no reconocido incluso por sus víctimas, por lo que incluso en el nivel de mera fechoría se le agrega el enmascaramiento, la racionalización y la imposibilidad de imputar responsabilidad.

Precisamente es necesaria su presencia en una dimensión local, casi mundana para que se genere su presencia en estructuras administrativas centralizadas y para que aparezca insertado, casi naturalizado en el sistema de racionalización técnica por medio del conocimiento experto i.e. el mal administrativo puede aparecer “...en la forma de un rol técnico o experto, presentado en el lenguaje apropiado... o en una perspectiva buena y promisoría.”¹⁰. En cada caso el conocimiento experto podrá ofrecer racionalizaciones procedimentales o de resultados:

(1) Cerrando el acceso a los procesos de toma de decisiones administrativas –públicas o corporativas- a voces no expertas, en particular a las voces de los involucrados o afectados por dichos procesos, de modo que los agentes administrativos no puedan percibir o no reciban devoluciones de los efectos que dichos procesos tengan en la sociedad; de modo tal que lo que ocurre “...está por debajo de nuestra conciencia de ello... hasta que se producen los hechos”. De ese modo las máscaras bloquean la interacción y la retroalimentación crítica.

(2) Monopolizando la oferta de fines u objetivos que tenga el proceso administrativo, justificando de esa manera el proceso administrativo por su inevitabilidad en cuyo caso las máscaras bloquearan los fines y el contenido sustantivo de tales procesos.

Es posible señalar una semejanza entre las tesis de Adams y Balfour y la ya clásica tesis que Hannah Arendt presentara en su *Eichmann en Jerusalén*: la tesis de la banalidad del mal. Dicha semejanza es relevante en un punto básico; como señala Seyla Benhabib “La frase la “banalidad del mal” fue propuesta para referir a una *calidad específica de la mente y carácter* del mismo agente, pero no para los hechos ni para los principios detrás de esos hechos”¹¹, lo que la propia Hannah Arendt refrenda al señalar que “*Eichmann no era ni Iago*

ni *Macbeth*, y nada habría sido más lejano de su mente que determinar con *Richard III* “demostrar a un villano”. Él simplemente, para ponerlo en modo familiar, **nunca habría realizado lo que estaba haciendo**. Era precisamente esta carencia de imaginación lo que le permitió sentarse por meses enfrente a un judío alemán que conducía el interrogatorio policial, abriéndole su corazón y explicando repetidas veces cómo era que él solamente había alcanzado el rango de Teniente Coronel en la S.S. y que no había sido su falla que lo no promovieran.”¹²

Podemos dejar a un lado la cuestión si esta categoría filosófica de mal banal se aplica o no a Eichmann o si es útil o no para comprender la Shoah. Lo que aquí nos interesa es que dicha noción arendtiana permite señalar una característica del vínculo entre el resultado de la acción y la capacidad que tenga el sujeto de representarse de alguna manera la magnitud moral de lo que está haciendo o hizo. En el caso del mal banal no solo el agente no se puede representar dicha magnitud, sino que –y en este punto la presencia de los enmascaramientos es central- cuando está frente al resultado de su conducta, el agente no comprende el mal presente, o no puede adherir emocionalmente a las evaluaciones que se hagan de su conducta, o directamente no lo reconoce, o incluso sigue reclamando que en algún sentido lo que hizo o lo que se le imputa, era bueno.

II. El mal administrativo y el paradigma de la ética administrativa

La existencia del mal administrativo presenta un problema político pues ¿cómo puede funcionar un sistema de toma de decisiones públicas o corporativas sin un subsistema de corrección de errores, si se permite llamar “error de decisión” al mal perpetrado? Cualquiera sea el fin de la política, si ese fin considera intereses y necesidades de agentes y colectivos sociales, la disminución del mal social –entendido en el sentido de Fred Katz- será parte de dicho fin; y sin duda el mal administrativo es uno de los males sociales más persistentes y difíciles de asir.

Es posible sostener que un programa correcto de acción podría revertir dicho mal administrativo. Podemos sintetizar esta idea: si un proceso administrativo genera cierto mal y si se reconoce ese mal, entonces debería ser posible insertar un conjunto de valores que modifiquen los fines de los agentes involucrados y que de alguna manera dirijan el comportamiento administrativo hacia fines que sean valorados en forma positiva; podemos llamar a esta propuesta de solución del mal administrativo, la solución de la ética administrativa.

Pero dejando a un lado qué cosa sea un *programa correcto*, la cuestión parece ser que ningún plan de acción que replique las estructuras administrativas ya existentes tendría efectos correctivos, por mejor armado que esté.

Adams y Balfour sostienen que la ética administrativa –como una especie del género ética aplicada (el mismo género al que pertenecen la bioética y la ética de negocios)- es irrelevante para la superación del mal administrativo, más allá de que su objetivo -la introducción de valores en los servicios públicos y profesionales y en los procesos de decisiones de tales servicios- sea valiosa. Y el motivo de su rechazo es su reconocimiento que dicha ética administrativa “... *está anclada en la mente científico-analítica, en el enfoque técnico-racional de los problemas administrativos...* <por lo que> *son efectivamente inútiles de cara al mal administrativo*” (UAE, 4)¹³.

¿Por qué fracasaría la ética administrativa? Pues, para los autores, porque dicha dependencia que la llamada ética administrativa tiene del enfoque científico-positivo, tuvo

Alejandro Mioli

como consecuencia la supresión del discurso del mal y su reemplazo por una lógica de la justificación. Luc Ferry llama a esa lógica la lógica del abogado defensor; para este autor la condición de posibilidad de dicha lógica de la justificación es que “...*the social sciences add a supplementary step to the secularization of evil. It is in terms of same context.... that they invite us to look today. As tough human beings ... were only the products of a series of intersecting histories: class... nation... family... culture... the genes and hormones. And the intellectual devise thereby set in place functions so well that evil ... is nowhere to be found.*”¹⁴. El discurso justificatorio remite la acción a esa estructura subyacente que diluye toda responsabilidad, y por ende toda imputabilidad y todo análisis en términos de mal comportamiento o malos resultados, en esa dirección no se hace más que enmascarar de otra manera al mal administrativo.

Al aceptar una lógica de la justificación, el enfoque de la ética administrativa no proveerá criterios de reconocimiento del mal administrativo por medio de su desenmascaramiento, sino que proveerá de argumentos justificatorios que permitan el ajuste funcional o la plena adaptación del agente personal a la organización, i.e.:

*“Tanto el servicio público y las éticas profesionales en la tradición técnico-racional... se centran en el procedimiento de toma de decisión de un individuo en la organización moderna y como miembro de una profesión. En el ámbito público, los éticas deontológicos son requeridas para salvaguardar la integridad de la organización ayudando a los individuos a que se ajusten a las normas profesionales, eviten los errores y las fechorías que violan la confianza pública...”*¹⁵.

Esta incapacidad de la ética administrativa se puede entender mejor al examinar el sucedáneo que ella provee para entender la disfuncionalidad administrativa: lo que podemos llamar la teoría del error; según ésta todo problema de mala administración debe verse en términos de “...*una aberración aislada o una desviación temporaria del comportamiento administrativo correcto.*”¹⁶.

La asunción del enfoque del error tiene una consecuencia mucho más grave ya que se puede caer en un discurso de consuelo: se podría reconocer que un servicio administrativo –público o privado- es circunstancialmente mediocre, pero que en el futuro –algún futuro- esto se iría a compensar y que hoy no hay nada más que hacer (apelando al monopolio de prestación). En este plano la teoría del error se confunde con la doctrina del mal menor que Adams y Balfour distinguieron claramente del mal administrativo.

La inoperancia que tiene cualquier enfoque que se proponga desde la ética administrativa o profesional tiene su origen en parte en una completa división del agente administrativo: mientras que en la esfera pública él es leal a la jerarquía, comprende los roles profesionales o técnicos que debe ejecutar, adhiere al sistema de coacciones propias de las regulaciones internas con las que está involucrado, y puede racionalizar dicha interacción, en otro plano está completamente desinteresado, es ajeno a esos roles y ejecuciones en cuyo diseño y regulación no ha tenido ninguna responsabilidad. Por ello, al tener dicha división como un presupuesto, el enfoque de la ética administrativa es incapaz de “...*tratar con lo que Milgram (1974) llamó la “agencia transferida”, en el que el profesional o el líder actúa responsablemente hacia la autoridad jerárquica, del orden público, o de los requisitos del trabajo o la profesión, mientras que abdica de cualquier responsabilidad personal y mucho*

*menos social por el contenido o efectos de sus decisiones o acciones. En el concepto técnico-racional de las éticas del servicio público, la conciencia personal (es decir, su criterio moral) siempre está subordinado a las estructuras de la autoridad.”*¹⁷. El experimento de Stanley Milgram¹⁸ señaló que un agente subordinado podía llevar a cabo tareas que él encontraba moralmente repugnantes, pero que le eran señaladas por alguien jerárquicamente superior que lo autorizaba, y de ese modo descargaba los efectos morales de dicha acción en la jerarquía, que podía incluso llegar a ser invisible (lo importante de los experimentos de Milgram es que no suponen ningún tipo de obediencia debida: los sujetos de experimentación podían irse en cualquier caso y siempre cobraban la prima que se les había asignado por intervenir). De acuerdo con Adams y Balfour la ética administrativa como disciplina no puede avanzar más allá del estudio de los roles y diseños administrativos: *“El marco ético de la modernidad y su ethos técnico racional postula la primacía de un individuo abstracto que maximiza la utilidad, mientras que liga a los líderes y profesionales a las organizaciones burocráticas de maneras que tornan sus conductas confiables para los dictados de la autoridad legítima, la que no será menos ilegítima o mala cuando lleve a cabo una política inmoral o aun malvada...”*¹⁹ de un modo que la responsabilidad personal se diluye en la responsabilidad de los roles profesionales y en los resultados de dichos roles. Por ello Adams y Balfour sostienen que *“Un sistema ético que permita que un individuo sea un buen administrador mientras que comete actos malvados está necesariamente desprovisto de contenido moral, o mejor dicho es moralmente perverso.”*²⁰.

III. Enfoques alternativos del mal administrativo

Si el enfoque de la ética administrativa parece ser insuficiente para el desenmascaramiento y la reversión del mal administrativo es posible explorar otros enfoques:

- *El enfoque del consenso.* Una solución posible puede ser enfatizar el papel de los usuarios o de los receptores de los servicios administrativos, y en ese sentido esta parece ser una condición necesaria de la reparación del mal administrativo. El principio de consulta ha sido enfatizado y puesto como base de la justificación de la democracia por las teorías éticas dialógicas que propiciaron Karl-Otto Apel, Jürgen Habermas, Kwasi Wiredu y en nuestro país el desaparecido Carlos Nino.

Sin embargo aquí aparece un problema mayúsculo: si efectivamente el mal administrativo se caracteriza por su enmascaramiento, el reconocimiento de dicho mal supone el reconocimiento y la remoción de dicho enmascaramiento. Pero las máscaras están formuladas en el vocabulario de la eficiencia y de la validez de los fines de la organización; entonces entre sus elementos ese vocabulario incluirá mecanismos de detección y corrección de errores. Pero hemos visto que Adams y Balfour rechazaban la identificación del mal administrativo con el mero error administrativo; y sostenían que la teoría del error reforzaba las máscaras del mal administrativo al suponer que éste podría tener soluciones procesales, que se formularan en términos de nuevos fines y procedimientos. Por consiguiente el principio de consulta quedaría viciado porque el vocabulario con el que se hiciera el debate no sólo no permitiría el desenmascaramiento, sino que lo reforzaría, al naturalizar el sistema administrativo de modo que los sujetos que debieran conversar no sabrían literalmente sobre qué conversar.

Alejandro Mioli

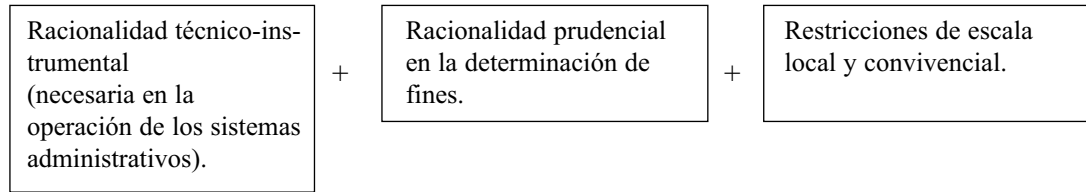
- *El enfoque prudencial*: Una serie de tradiciones, de clara raigambre aristotélica pero disímiles entre sí, han señalado la incapacidad de la racionalidad técnico-instrumental para proveer fines y medios políticos, en particular los fines de una comunidad de agentes morales portadores de derechos. La alternativa que se ofrece es la apelación a algún tipo de racionalidad que incluya fines y valores, que considere los constituyentes normativos de las subjetividades sociales y que sea permeable a las peculiaridades idiosincráticas –rasgo por el que dicho enfoque es dominante en las éticas comunitaristas. Es claro que la racionalidad técnico-instrumental descarta las diferencias y las peculiaridades de normas y valores e impone un aplanamiento normativo, al ligar entre sí fines descontextualizados y meros procedimientos o conjuntos de competencias administrativas –públicas o corporativas-. En un sentido la incorporación de elementos prudenciales, permitiría liberar a la ética administrativa de su plena dependencia respecto de la racionalidad técnico-instrumental. Pero si bien esta es una condición necesaria para la reparación del mal administrativo, no es una condición suficiente: en efecto la propia idea de administración supone la organización técnico-instrumental del comportamiento humano, desde un modesto diagrama de flujo u organigrama hasta un escalafón salarial, o un conjunto de competencias de gestión, la propia idea de administración es claramente una idea que surge del núcleo mismo de la racionalidad técnico-administrativa. Por ello, la reforma de las administraciones con el fin de revertir el mal administrativo puede incorporar herramientas prudenciales, pero inevitablemente el núcleo de dicha reforma exige medidas técnico-instrumentales; de allí la paradoja pues la reforma de un sistema definido por reglas técnico-instrumentales –que operan como máscaras del mal administrativo- debería ser encarada desde esa misma racionalidad técnico-instrumental (configurando un símil normativo del famoso ejemplo de la barca de Neurath²¹).

- *El enfoque minimalista*. La irrupción de la ecología en el discurso político cambió en ciertos aspectos los ejes de la cuestión: así como la postmodernidad cuestionaba los grandes relatos, el enfoque de la ecología profunda cuestiona los grandes proyectos, las grandes políticas y las grandes tareas. Y parece plausible que al centrarse en una escala local y de convivencia, se pueda operar en el inicio de la desviación del comportamiento administrativo hacia el mal administrativo; ya que las tareas de reversión de dicho mal parecen más plausibles de abordar en una unidad administrativa pequeña y no en una gran organización. Sin embargo el mal administrativo aparece en organizaciones de escala local -municipal o comarcal- ya que su existencia no es una cuestión de escala sino estructural. Incluso, como se señaló antes, la dimensión local puede hacer más operativo la racionalización que actúa como máscara, en cuyo caso nuevamente podemos decir que el abordaje local podría ser otra condición necesaria pero nunca una condición suficiente del proceso de reversión del mal administrativo.

IV. El mal administrativo y un nuevo paradigma para las ciencias de la administración

El resultado conduciría a ser escéptico. Pero no es así, como reconocen Adams y Balfour “Solo un marco conceptual para la ética, que apunte más allá de la visión estrecha de la racionalidad técnica y reconozca la fundación relacional e interactiva de la ética y su contexto público puede ayudarnos a una mejor comprensión y tal vez atemperar –si bien no pueda ofrecer una solución completa- las paradojas morales del liderazgo ético en las organizaciones modernas.”²². Pareciera que la solución del mal administrativo exigiría una con-

junción de herramientas diversas i.e.:



Nuestra hipótesis es que la inversión moral y el enmascaramiento son variables dependientes de la bifurcación del agente, como hecho nuclear del mal administrativo; en esta dirección el punto central de las estrategias de reconocimiento y reversión del mal administrativo no estará en el cambio de perspectiva ética o de valores o en la asunción de una retórica diferente, y ni siquiera en el rechazo de la racionalidad procedimental; por lo contrario, dicho punto estará en un reconocimiento de la estructura que está en la base del *agentic shift*: dicha bifurcación del agente administrativo en dos subjetividades antitéticas:

- un sujeto privado, que carece de relación con los roles que se le imponen en la estructura administrativa,
- un sujeto público, definido por roles y determinado por normas y reglas que establecen ámbitos de competencia.

Superar esta bifurcación parece ser la condición necesaria para la reversión de cualquier mal administrativo, pues el agente bifurcado está imposibilitado de darse cuenta del mal que produce, y en ese caso cualquier apelación a la buena voluntad o la buena conducta será impotente. Por ello fracasarán las éticas que empleen dichas apelaciones en el entendimiento de que los agentes puedan internalizar fines socialmente correctos, ya que dicha internalización podrá ocurrir en el plano subjetivo, como una internalización reflexiva, pero sin efecto alguno en su comportamiento regido por roles públicos, donde opera la *agentic shift*.

La superación del agente bifurcado exige una revisión de todas las racionalizaciones de los fines de las organizaciones, sea cual fuere la retórica en que estén formuladas. No es tanto la introducción de instancias de consulta para los fines del proceso administrativo, la apelación a una racionalidad prudencial o la restricción de la escala lo que permita trazar un camino para la reversión del mal administrativo, sino un cambio radical en la estructura administrativa, según el cual las instancias participativas no solo den cuenta de lo que necesitan y lo que les sucede a los sujetos administrados, sino que dichas instancias lleguen a la definición de los roles y competencias propias de los agentes administrativos; y se genere una situación en la que la responsabilidad de éstos no se diluya en las escalas jerárquicas y en sistemas de reglas, sino que pueda ser confrontada directamente y ser sometida al contralor y veto de los administrados.

El punto central de la situación de *barca de Neurath* es que la razón instrumental debe desde ella misma, con auxilio de otros elementos, revertir el mal administrativo. Esto supone que debe haber medios técnico-instrumentales para ello; y esto es particularmente relevante en las estructuras laborales: el reparto de competencias y responsabilidades, la organización departamental, las áreas y grados de influencia, la integración horizontal y vertical

Alejandro Mioli

de dichas áreas, las relaciones de subordinación y coordinación, y las políticas de ingresos asociadas a estos ítems son centrales en la redefinición de sujetos administrativos no bifurcados, y de culturas administrativas capaces de reconocer y revertir el mal administrativo.

Pero este punto exige un cambio de paradigma en la lógica interna de las organizaciones públicas o corporativas, que incluya la voz de los sujetos administrados como insumo central en el diseño de dichas estructuras laborales; lejos de ser la configuración de dicha estructura laboral una función de los estados internos de la organización pública o corporativa, deberá ser una función de la interacción entre los fines que definen a la organización y las necesidades y pareceres de los sujetos administrados, y en este esquema el papel causal que deberían tener los estados internos de la organización será mínimo.

En este punto podemos seguir una la propuesta hecha por Albert Hirschman²³; este economista de origen alemán se preocupó por analizar el deterioro de organizaciones burocráticas, e introdujo un análisis de ellas en términos de tres variables centrales: salida, voz y lealtad.

En ese plano los sujetos administrados podían emplear la salida -noción que se finca en la reacción del consumidor de renunciar a un producto o servicio, y suponía abandonar la organización cuando los costos de pertenencia superaban los beneficios percibidos- o permanecer en la organización exponiendo su voz -noción que se finca en las dinámicas de las organizaciones políticas, y supone que el sujeto administrado puede exponer su situación en algún sentido relevante para la organización.

Pero si la voz ha de tener efectos en la reversión del agente bifurcado, no sirve el modelo del buzón de sugerencias, que es una versión de la teoría del mal como error de la organización; y tampoco sirve pensar en la salida porque si el sistema da una sola opción –permanecer o irse sin que la ida cambie nada- la salida refuerza al sistema administrativo y el conjunto de efectos que tenga. Pero es posible que las condiciones de la voz no sean meramente opinión vertida en público: la voz debe tener capacidad de veto y de generar sesgos comportamentales en los agentes administrativos²⁴.

La conclusión supone la génesis de un paradigma administrativo que a falta de nombre podemos llamar *de estados externos*, que invierte o redefine la presión de los agentes administrativos y la de los sujetos administrados y de ese modo, minimizar el mal administrativo, ya que en el largo plazo no hay otra posibilidad para la remisión del mal administrativo que invertir la situación de Milgram y lograr una reversión del *agentic shift*. Y esta tarea supone ir más allá de la ética administrativa, tal como señalaron Adams y Balfour²⁵.

Recibido: 12/04/09. Aceptado: 22/05/09.

NOTAS

¹ Guy B. Adams, Danny L. Balfour, *Unmasking Administrative Evil*, Armonk M.E. Sharpe Editor, 2004/2ed., 224 págs. (en adelante UAE y n° de página).

² *...we call evil <a las> circumstances in which humans knowingly and deliberately inflict pain and suffering on other humans...*” Guy B. Adams & Danny L. Balfour, *Unmasking Administrative Evil*, ps. xix-xx

³ *“...the culture of technical rationality also has introduced a new and frightening form of evil... administrative evil... its common characteristic is that people can engage in act... performing their organizational or policy role appropriately under conditions of moral inversion <que aparece cuando> something evil has been redefined convincingly as good. <de modo que> ... what is different about administrative evil is that its*

El concepto de mal administrativo y el principio de consulta

appearance is masked" Guy B. Adams, Danny L. Balfour, *Unmasking Administrative Evil*, ps. xx-xxi.

- ⁴ En rigor esta afirmación tiene que ser matizada: es perfectamente posible que una estructura burocrática –v.g. un organismo de control- posea deficiencias administrativas y competencias mal diseñadas, y que por ende el fraude comercial sea imposible de controlar. En este caso estaríamos ante el concurso de dos males: el mal administrativo y el mal personal del defraudador.
- ⁵ Es importante señalar que la Shoah como proyecto de exterminio sistemático y deliberado, fue una decisión precisa, que se tomó en una reunión de funcionarios que representaban áreas gubernamentales directamente involucradas con dicho plan, llevada a cabo en la casa situada en Am Grossen Wannsee 56; la minuta de dicho plan es conocida como "La solución final al problema judío" y se conoce por una minuta de dicha conferencia que se halló en el año 1947. En este sentido, no puede decirse que dicho plan sea una manifestación de agencia supra-individual, sino que fue un plan deliberado, el cual sí fue posibilitado por un extenso funcionario que perpetró daño administrativo.
- ⁶ Es importante tener en cuenta que excepto el discurso negacionista –cuya capacidad de argumentar es mínima si lo es en algún sentido- el reconocimiento de la Shoah como cataclismo moral está más allá de toda discusión, así como lo está el reconocimiento del genocidio armenio.
- ⁷ Cf. Katz, F. E. *Ordinary People and Extraordinary Evil: A Report on the Beguilings of Evil*, p. 5.
- ⁸ "... we propose a continuum of evil and wrongdoing, with horrible, mass eruptions of evil, such as the Holocaust and other instances of mass murder at one extreme, and the "small" transgression, such as a white lie at the other (Staub, 1992, xi). Somewhere along this continuum, wrongdoing turns into evil" Cf. Guy B. Adams and Danny L. Balfour *Leadership, Administrative Evil and the Ethics of Incompetence: Lessons from Katrina and Iraq*.
- ⁹ "Evil, in many cases, is enmeshed in cunning and seductive processes that can lead ordinary people in ordinary times down the proverbial slippery slope." Adams Guy B. & Balfour Danny L., *Unmasking Administrative Evil*, p. 3.
- ¹⁰ "...in the form of an expert o technical role, couched in the appropriated language... or in a good and worthy prospect." Adams, Guy B. & Balfour, Danny L., *Unmasking Administrative Evil*, p.4.
- ¹¹ Cf. "The phrase the "banality of evil" was meant to refer to a *specific quality of mind and character* of the doer himself, but neither to the deeds nor to the principles behind those deeds." Seyla Benhabib "Arendt's *Eichmann in Jerusalem*" esp. p. 74.
- ¹² "...Eichmann was not Iago and not Macbeth, and nothing would have been farther from his mind than to determine with Richard III "to prove a villain" He merely, to put the matter colloquially, never realized what he was doing. It was precisely this lack of imagination enabled him to sit for months on end facing a German Jew who was conducting the police interrogation, pouring out his heart to the man and explaining again and again how it was that he reached only the rank of lieutenant colonel in the S.S. and that it had not been his fault that he was not promoted." Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem*, ps, 237-8.
- ¹³ "... are anchored in the scientific-analytical mind-set, in a technical rational approach to administrative problems... <por lo que> are effectively useless in the face off administrative evil"
- ¹⁴ Cf. Luc Ferry & David Pellauer *Man made God*, p. 52.
- ¹⁵ "Both public service and professional ethics in the technical-rational tradition... focus on the individual's decision-making process in the modern organization and as a member of a profession. In the public sphere, deontological ethics are meant to safeguard the integrity of the organization by helping individuals conform to professional norms, avoid mistakes and misdeeds that violate the public trust..."
- ¹⁶ "... and temporary and isolated aberrations or deviations from proper administrative behavior..." Adams, Guy B. &, Balfour, Danny L., *Unmasking Administrative Evil*, ps. 6.
- ¹⁷ "... dealing with what Milgram (1974) termed the "agentic shift <agencia trasferida>," where the professional or leader acts responsibly towards the hierarchy of authority, public policy, and the requirements of the job or profession, while abdicating any personal, much less social, responsibility for the content or effects of decisions or actions. In the technical-rational conception of public service ethics, the personal conscience (that is, one's moral compass) is always subordinated to the structures of authority." Adams Guy B.& Balfour Danny L.: *Leadership, Administrative Evil and the Ethics of Incompetence: Lessons from Katrina and Iraq*, p. 4.
- ¹⁸ Estos experimentos, llevados a cabo en el año 1961 por Stanley Millgram, psicólogo experimental de la Yale University, influyeron extensamente en el estudio de la autoridad y la obediencia. Estos experimentos fueron

Alejandro Mioli

recreados en una conocida película francesa: *I... comme Icare* (Henri Verneuil, 1979).

- ¹⁹ “*The ethical framework of modernity and its technical-rational ethos exalts the primacy of an abstract, utility-maximizing individual while binding administrators to bureaucratic organization in ways that make them into reliable conduits for the dictates of legitimate authority, which is no less legitimate when it happens to be pursuing an evil policy*” Adams, Guy B. & Balfour, Danny L., *Unmasking Administrative Evil*, p. 170.
- ²⁰ “*An ethical system that allows a individual to be a good administrator while committing acts of evil, is necessarily devoid of moral content, or perhaps more accurately, morally perverse*” Adams, Guy B. & Balfour, Danny L., *Unmasking Administrative Evil*, p. 170.
- ²¹ El filósofo austriaco Otto Neurath (1882—1945) ofreció una clásica imagen de la labor de la metodología de las ciencias: “*We are like sailors who on the open sea must reconstruct their ship but are never able to start afresh from the bottom. Where a beam is taken away a new one must at once be put there, and for this the rest of the ship is used as support. In this way, by using the old beams and driftwood the ship can be shaped entirely anew, but only by gradual reconstruction*” (popularizada por W.O. Quine en *Word and Object*). La situación de cualquier proyecto de reforma de los sistemas administrativos se encontrará en una situación análoga: la misma racionalidad técnico-instrumental que enmascara estará en el centro de la tarea de reforma de los problemas que ella misma genera.
- ²² “*Only a conceptual framework for ethics that goes beyond the narrow vision of technical rationality and recognizes the interactive, relational foundation of ethics and its public context can help us better understand and perhaps ameliorate—even if we cannot fully resolve—these moral paradoxes of ethical leadership in modern organizations.*” Adams Guy B. & Balfour Danny L.: *Leadership, Administrative Evil and the Ethics of Incompetence: Lessons from Katrina and Iraq*, p. 18.
- ²³ Hirschman, A, *Salida, Voz y Lealtad*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- ²⁴ Solo como ejemplo de lo que decimos es posible reconocer que los sistemas de salud y de educación pública están sometidos a un estrés social inmenso y esta situación no hace más que crecer. En parte este problema se debe a que las estructuras técnicas, laborales, de fines y de gestión de esos sistemas son estructuras rígidas, que nacieron en un modelo de Estado y de sociedad que cambió en forma radical. Sin embargo al ser servicios monopólicos la salida es compleja y fragmentaria, y la voz se disuelve en la queja que solo refuerza las estructuras administrativas y de gestión. El nuevo paradigma administrativo debería introducir formas del principio de consulta no solo para averiguar como se sienten los sujetos administrados sino para configurar las estructuras administrativas a las necesidades y pareceres de dichos sujetos.
- ²⁵ Ello supone desarrollar ciertas ideas de Albert Hirschman en el llamado paradigma de estados externos, que será motivo de un próximo trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams Guy B. & Balfour Danny L.: *Leadership, Administrative Evil and the Ethics of Incompetence: Lessons from Katrina and Iraq*, en <http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop6/Adams&Balfour.pdf>.
- Adams Guy B. & Balfour, Danny L.: *Unmasking Administrative Evil*, Armonk, M.E. Sharpe Editor, 2004/2ed.
- Arendt, Hannah: *Eichmann in Jerusalem*. Nueva York, The Viking Press, 1964².
- Benhabib Seyla: “Arendt’s *Eichmann in Jerusalem*” en Dana Vila (ed.) *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*. Cambridge, CUP, 2006, pp. 65-86.
- Ferry, Luc & Pellauer, David *Man made God*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.
- Hirschman, A: *Salida, Voz y Lealtad*. México DF, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Katz, F. E. *Ordinary People and Extraordinary Evil: A Report on the Beguilings of Evil*. Albany, State University of New York Press, 1993.