

# Ética pública del cuidado: La perspectiva ética del cuidado como fundamento de la gestión pública\*

## *Public ethics of care: Care ethics as a basis for public policy*

Francisco José Ausín Diez\*\*

### RESUMEN

La ética pública ha de incorporar el enfoque de la ética del cuidado como fundamento para la gestión y las políticas públicas. Sobre la noción antropológica de “vulnerabilidad” y la idea ética del cuidado como respuesta responsable, se analiza la orientación de las instituciones del sector público al interés general (bien común) mediante la protección y la capacitación de los ciudadanos. Se construye así una ‘democracia cuidadosa’, en palabras de Joan Tronto, donde el servicio público buscará proteger a los débiles y vulnerables, así como transformar las bases para que dejen de serlo y poner el cuidado en el centro de las políticas públicas. Una democracia sensible y cuidadosa, una gobernanza ejemplar, demandan, por tanto, una ética pública del cuidado.

### PALABRAS CLAVE

Ética Pública, Ética del Cuidado, Vulnerabilidad, Democracia Cuidadosa.

### ABSTRACT

Public ethics must incorporate the ethics of care approach as a foundation for management and public policies. Based on the anthropological notion of “vulnerability” and the ethical idea of care as a responsible response, the orientation of public sector institutions to the general interest (common good) through the protection and empowerment of citizens is analyzed. A ‘caring democracy’ is thus constructed, in Joan Tronto’s words, where public service will seek to protect the weak and vulnerable, as well as to transform the bases so that they cease to be vulnerable and put care at the center of public policies. A sensitive and caring democracy, an exemplary governance, therefore demands a public ethic of care.

### KEYWORDS

Public Ethics, Ethics of Care, Vulnerability, Caring Democracy.

\*Artículo de investigación

\*\*Instituto de Filosofía CSIC, España (txetxu.ausin@cchs.csic.es). <https://orcid.org/0000-0003-2098-5540>.

## SUMARIO

1. Ética, política y gestión pública
2. Vulnerabilidad, cuidado e interdependencia
3. La ética del cuidado como fundamento de la gestión pública
4. Principios
5. Conclusiones: Hacia una democracia cuidadosa
6. Referencias bibliográficas

### 1. ÉTICA, POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Las relaciones entre ética y política son complejas y difíciles<sup>1</sup>, pero resulta ineludible reflexionar sobre el alcance y límites éticos de la acción política y la gestión pública. Pensar un *ethos* de la política no es confundir la visión moral del mundo y las exigencias de la acción política, la cuestión es cómo formular los deberes éticos de la política sin caer en el error de pensar que con eso ya hemos garantizado una buena política<sup>2</sup>.

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 (el interés general, el bien común), sobre este concepto volveremos más adelante. Por ello, cabe también definirla como la ética de las instituciones y organizaciones del sector público.

Quizá sea ocioso comenzar por el principio, pero no está de más hacer hincapié en lo obvio, esto es, en reconocer la ineludible dimensión moral de las actividades que desarrollan las administraciones y organizaciones del sector público.

Lo moral, en tanto dicho conglomerado de acciones, gestiones, actividades, procesos, trámites, etc., afecta a las personas en particular y a la comunidad en general donde se desenvuelven, constituye, además, la espina dorsal de la configuración del Estado. No en vano, la administración pública es el instrumento del que se vale la política para contribuir al logro del interés general (bien común) mediante el ofrecimiento de servicios y bienes de calidad (servicio a la ciudadanía).

Precisamente, a pesar de las críticas que han recibido los aparatos administrativos estatales (burocracia), estos propician la ejecución de las decisiones políticas, que ocupan un papel subordinado, aunque autónomo, del subsistema político. Sin embargo, ello no implica que los empleados públicos deban permanecer pasivos, tanto por su necesario concurso en los procesos de toma de decisiones, como por su función de sostener y preservar los principios consti-

---

<sup>1</sup> Longás, Fernando y Peña, Javier, *La ética en la política*, España, KRK Ediciones, 2014.

<sup>2</sup> Innerarity, Daniel, *La política en tiempos de indignación*, España, Galaxia Gutenberg, 2015.

tucionales y, en consecuencia, controlar la arbitrariedad en el uso del poder político "así como ser un elemento clave en la creación y el mantenimiento de la confianza en las instituciones públicas y en el sistema político"<sup>3</sup>.

Asimismo, las burocracias no solo ejercen labores administrativas, sino que también asumen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasi-legislativos y cuasi-judiciales. Como han reconocido muchos científicos sociales<sup>4</sup>, la administración hace política, presupone una opción ideológica y contribuye decisivamente a tomar decisiones importantes para la ciudadanía —véase, en el apartado 4, el comentario sobre el principio de buenas consecuencias—.

Por ello, en la medida en que la administración está implicada en todas las etapas de las políticas públicas (inicio, formación, diseño, adopción e implementación), cobra una especial relevancia la cuestión de los valores y principios que la orientan y que caracterizan su actividad, de modo que la discrecionalidad no quede automáticamente identificada con la arbitrariedad y, de ahí, con la corrupción.

Pues bien, en este marco hay que recalcar, una vez más, la inevitable dimensión moral de la gestión pública, ya que los efectos de tales acciones inciden de manera notable en la vida de la población y su medioambiente y, por tanto, exigen reflexión ética y asunción de responsabilidades (a diferencia de otras acciones y actividades humanas que podemos considerar indiferentes y carentes de tal dimensión moral).

Esa dimensión moral es además especialmente compleja y rica, porque atañe tanto a la misma actividad profesional desempeñada por el empleado público (funcionario, laboral), como a su condición de *servicio público*, orientado a los intereses generales y al desarrollo humano. Y, asimismo, porque afecta tanto al individuo concreto que desarrolla su actividad en el ámbito de la administración pública como a la misma organización de dicha función pública; esto es, la reflexión ética sobre las administraciones públicas presenta la doble vertiente de una ética aplicada tanto a las actividades (profesionales, del tipo que sean) como a las organizaciones (las diferentes administraciones y entidades públicas). La ética 'en' las organizaciones y la ética 'de' las organizaciones no son dos lógicas antagónicas, sino complementarias, si bien el contexto organizativo o institucional posibilita, configura y acota el campo de la responsabilidad profesional. En consecuencia, el cambio de cultura organizacional será uno de los objetivos de toda intervención ética en las administraciones públicas.

Precisamente, la variable organizacional en la toma de decisiones éticas individuales ha sido uno de los principales leitmotiv de la literatura sobre ética de las administraciones<sup>5</sup>. Esta 'variable institucional' en las elecciones morales de los servidores públicos constituye el marco, el contexto, la cultura, que influencia enormemente las percepciones y elecciones de dichos empleados públicos, de modo que el entorno de expectativas, reglas, lealtades y roles afecta y

---

<sup>3</sup> Ausín, Txetxu, "Ética pública para generar confianza". En *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, No. 9, 2015, pp. 30-39.

<sup>4</sup> Waldo, Dwight, *The Administrative State: A Study of Political Theory of Public Administration*, New York, Ronald Press, 1948; Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D., Rockman, Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge M.A., Harvard University Press, 1981.

<sup>5</sup> Denhardt, Kathryn G., *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, New York, Greenwood Press, 1988, Cambridge M.A., Harvard University Press, 1981.

explica una parte importante de la decisión final. Así, la estructura de la organización puede atenuar seriamente la sensación de responsabilidad personal como resultado de la especialización, la jerarquía y las numerosas reglas y reglamentos. Existirían, por tanto, unos valores institucionalmente preferidos y lo normal es que se den por buenos, de modo que el reconocimiento es lo que permite la calificación de un empleado público como bueno o malo<sup>6</sup>. En consecuencia, valores organizacionales definidos por la eficiencia, la eficacia, la racionalidad formal y la competencia técnica pueden desplazar valores y principios del servicio público más fundamentales, como el interés general, la justicia, la igualdad o el cuidado. Surge, por tanto, el eterno problema de la responsabilidad grupal, en la interacción entre el individuo empleado público y la organización —recuérdese que los servicios públicos son actividades cooperativas, recurrentes e institucionalizadas—. No obstante, toda responsabilidad grupal implica responsabilidad compartida y frente a posiciones extremas —responsabilidad invariable, aunque sea ampliamente compartida, o responsabilidad totalmente diluida—, hay que reconocer una responsabilidad modulada por el número de participantes en la acción, pero que no elimina un umbral de responsabilidad.

Como hemos dicho, la gestión pública es un conjunto de actividades ejercidas desde las administraciones y organizaciones del sector público, que se orientan hacia el interés general. En algunos casos, este objetivo fundamental está expresamente recogido en el ordenamiento jurídico, como es el caso del artículo 103.1 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 al Derecho".

Sin embargo, existe una importante controversia sobre el concepto indeterminado, confuso y hasta ideológico de 'utilidad pública', 'interés general' o 'bien común' (usaré indistintamente las tres expresiones, en un sentido lato)<sup>7</sup>. Relevantes especialistas en la administración pública, como Alejandro Nieto<sup>8</sup>, recelan absolutamente de este concepto.

No obstante, puede ofrecerse una aproximación razonable a este concepto indeterminado de *interés general*. Negativamente, cabría definirlo como todo aquello que no se refiere ni está sometido ni condicionado exclusivamente por intereses particulares, personales, familiares, corporativos, clientelares, etc. Aquí juegan un papel importante las declaraciones de intereses de los servidores públicos, especialmente de los altos funcionarios y de los representantes políticos.

Positivamente, se podría caracterizar la *utilidad pública* como la satisfacción de las demandas de bienestar, atención, cuidado y servicio a la población, en términos de equidad, que permitan el ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales (demandas que res-

---

<sup>6</sup> Villoria, Manuel, "Ética postconvencional e instituciones en el servicio público". En *REIS* no.117, 2007, pp. 109-140.

<sup>7</sup> No es objeto de este trabajo hacer una reflexión sobre el sentido, similitudes y diferencias entre estos tres conceptos. Como se expresa seguidamente, se adopta un acercamiento amplio y laxo a aquello no sometido al interés particular, personal o gremial y que, por el contrario, contribuye al bienestar y la realización de la población en general. El debate sobre la caracterización del "bien común", el "interés general" y la "utilidad pública" abarca una enorme literatura filosófica y jurídica.

<sup>8</sup> Nieto, Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008, pp. 232-234.

ponderían a un conjunto ordenado de preferencias sociales y a un elenco de "capacidades funcionales" —en la terminología de Amartya Sen y Martha Nussbaum— como la vida, la salud, la integridad corporal, cuya deficiencia o descuido supone no solo un deterioro físico, sino también privación de libertad real, de capacidad de elegir, de autorrealización humana.

Y es que son innumerables las actividades de utilidad pública que desempeñan las administraciones y las organizaciones públicas, 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.

La ética pública 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.

## 2. VULNERABILIDAD, CUIDADO E INTERDEPENDENCIA

Para seguir esta reflexión sobre la misión ética de la política y la gestión pública es preciso hacer un breve apunte antropológico acerca de lo que nos caracteriza como seres humanos.

La condición básica del ser humano es su vulnerabilidad, su susceptibilidad de ser herido, de sufrir daño o perjuicio, de recibir lesión física o moral. Decía Borges en *El Inmortal* que somos seres preciosos y patéticos<sup>9</sup>; entre mortales, todo es precioso, precario, en la medida en que cada acto puede ser el último. La vulnerabilidad conlleva la preocupación ética por la fragilidad del ser humano y de su entorno. La condición humana está marcada por su extremo grado de fragilidad, dado el carácter finito y temporal de toda vida humana. El sujeto humano encarnado no puede abstraerse de la mortalidad, de la decadencia física y mental, de las limitaciones; vivimos con la mortalidad y poniendo cuidado en ese sujeto vulnerable. El filósofo Emmanuel Lévinas afirmó que el concepto de *vulnerabilidad* es la base para entender la condición humana y el fundamento de la moralidad. La *moralidad* sería, para Lévinas, una compensación por la vulnerabilidad humana, de modo que el imperativo moral es un imperativo de cuidar del otro y la responsabilidad ética por el otro —la vulnerabilidad tiene un carácter relacional. En este sentido, la vulnerabilidad encierra una normatividad inmanente que conlleva responsabilidad frente a los otros individuos, los grupos y colectivos vulnerables y el medio ambiente (esto es, con respecto a la alteridad). Por tanto, compartiríamos una identidad universal en el dolor, el sufrimiento, la posibilidad de daño y, finalmente, la vulnerabilidad que, además, tendríamos en común con el resto de los animales y con el medio ambiente.

No obstante, aparte de esta vulnerabilidad consustancial, la vulnerabilidad se nos presenta en la realidad como tremendamente asimétrica y desigual. Más que asumir la ficción de que todos los individuos, grupos y entornos son iguales en vulnerabilidad, hemos de afirmar

---

<sup>9</sup> Borges, Jorge Luis, "El inmortal". En *El Aleph*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1949.

como un objetivo ético y político la lucha contra la vulnerabilidad desigual. Mientras que la vulnerabilidad intrínseca se reduce a través de una igual protección de todos los miembros de una sociedad o un entorno ambiental, la vulnerabilidad extrínseca o sobrevenida (también llamada '*susceptibilidad*') requiere medidas diferenciales, específicas y activas de reparación y compensación; esto es, exige equidad. Para Iris Marion Young, hay individuos o grupos en posiciones socio-estructurales de especial desamparo y susceptibilidad al daño<sup>10</sup>. Aunque partamos de una vulnerabilidad común y primaria, existen individuos y grupos donde el daño, el sufrimiento, el dolor, el abandono o el desamparo son el resultado de elementos sociales y ambientales. La vulnerabilidad no es una característica inmutable y estable, sino dependiente, selectiva y variable, un fenómeno cruzado y multidimensional que descansa en factores que se pueden cambiar y sobre los que cabe intervenir. Se habla entonces de *espacios de vulnerabilidad*, entendidos como aquellas condiciones desfavorables que exponen a los individuos, grupos y entornos ambientales a mayores riesgos, a situaciones de falta de poder o control, a la imposibilidad de cambiar sus circunstancias y, por tanto, a la desprotección (vida precaria)<sup>11</sup>. Hablamos de una suerte de vulnerabilidad inducida y de mecanismos, sociales, económicos y ambientales productores de vulnerabilidad<sup>12</sup>. Precisamente sobre ellos se desarrolla la acción de gobierno y las políticas públicas.

Y es que para impedir, minimizar o mitigar el daño y el sufrimiento, debemos ser cuidadosos, debemos cuidar. En este sentido, la vulnerabilidad (intrínseca y extrínseca) tiene una dimensión positiva en tanto en cuanto promueve la cooperación, la solidaridad, la asistencia y el cuidado y es fundamento de la noción ética de responsabilidad<sup>13</sup>.

La vida humana es inconcebible sin relaciones de cuidado; no cabe reproducción social ni lazos comunitarios sin cuidados. El cuidado es una de las actividades centrales de la vida humana y han sido precisamente las llamadas '*éticas del cuidado*' las que han puesto en el corazón de la teoría ética y política la idea de cuidado (Carol Gilligan, Virginia Held, Joan Tronto o Eva Feder Kittay)<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Young, Iris Marion, *Responsibility for justice*, Inglaterra, Oxford University Press, 2011.

<sup>11</sup> Para jusfilósofos como H.L.A. Hart, precisamente la vulnerabilidad actúa como telón de fondo del derecho cuando regula las actividades humanas a través de normas e instituciones sociales. La función de la organización legal de la sociedad, de los principios y de las normas concretas, es proteger a los vulnerables y débiles de las intervenciones dañinas de otros individuos, grupos o del estado.

<sup>12</sup> Por ejemplo, la epidemiología ha estudiado ampliamente lo que se conoce como 'condicionantes sociales de la salud' (tu código postal es más importante para tu salud que tu código genético).

<sup>13</sup> La idea de que dependamos unos de otros no es un inconveniente, es una suerte, porque aceptar y comprender que somos vulnerables, frágiles, afectables —sin decimonónicos delirios de autonomía absoluta— se convierte en lo que embellece la vida, en su verdadera riqueza, dando lugar a la hospitalidad hacia los demás, su cuidado y la asistencia que ellos nos prestan (Esquirol, Joseph Maria, *La resistencia íntima*, Barcelona, Acontilado, 2015).

<sup>14</sup> Es importante resaltar este punto, pues representa uno de los elementos clave de la ética del cuidado. Lo que la convierte en una propuesta novedosa no es su referencia al valor del cuidado sin más, pues este aparece explícito en el marco de otras teorías con anterioridad o puede inferirse, incluso, de cierta concepción de la justicia. Lo que la distingue es el hecho de que sitúa al cuidado en el centro de la reflexión ética y lo hace a partir de la constatación del importante papel que desempeña en una determinada concepción de la moralidad.

Una definición estándar y compartida de *cuidado* es la de Joan Tronto y Bernice Fischer: "El cuidado es una actividad de especie que incluye todo aquello que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo de tal forma que podamos vivir en él lo mejor posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro entorno, todo lo cual cultivamos para entretejerlo en una red compleja que sustenta la vida"<sup>15</sup>.

El cuidado se entiende así como una práctica que puede ser interpretada simultáneamente como etapas, objetivos o disposiciones con cuatro subelementos: 1) la atención (preocupación, interés); esto es, la propensión a tomar conciencia de la necesidad; 2) la responsabilidad, la voluntad de responder y atender las necesidades de otros<sup>16</sup>; 3) la competencia, la habilidad de proveer cuidado bueno y exitoso, y 4) la capacidad de respuesta, la consideración de la posición de los demás y el reconocimiento del potencial de abuso en la atención.

Como acabamos de decir, el cuidado tiene que ver con la reproducción social, esto es, con la creación y el mantenimiento de los vínculos sociales. Una parte de ello se relaciona con los lazos entre generaciones (el nacimiento y cuidado de los niños, la atención a las personas mayores) y otra parte con el mantenimiento de las relaciones horizontales entre amigos, familia, vecinos, comunidad y medio ambiente. Este tipo de actividad es absolutamente esencial para la sociedad, pues sin ella no habría ni organización social, ni economía, ni cultura, ni política. Vivir en sociedad es cuidarse unos a otros.

Precisamente, la vulnerabilidad del ser humano implica aceptar una antropología relacional frente al individualismo moderno y el '*yo-desvinculado*', soberano e independiente. El reconocimiento de la vulnerabilidad supone una crítica del mito de un sujeto independiente y descorporizado, un sujeto que no nace, ni enferma, ni envejece, ni pierde facultades. No hay, realmente, hombres y mujeres hechos a sí mismos; a lo largo de nuestras vidas experimentamos diferentes grados de dependencia e independencia, de autonomía y vulnerabilidad; un orden político que presume solamente que la naturaleza de la vida humana es la independencia y la autonomía se pierde una gran parte de la experiencia humana. Alasdair MacIntyre, enfatiza el hecho de que somos animales racionales y dependientes, vulnerables a una gran cantidad de aflicciones diversas, y subraya que la mayoría padecemos alguna enfermedad grave en algún momento de nuestra vida<sup>17</sup>. La manera de afrontar esa circunstancia solo la controlamos nosotros en una escasa medida y lo habitual es que aumente nuestra dependencia de los demás. Somos una especie social, con vínculos recíprocos (derechos y deberes), construida sobre la interdependencia; y no un grupo de individuos solitarios cuyas únicas obligaciones mutuas se

---

<sup>15</sup> Tronto, Joan C., "Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad". En *Congreso Internacional Sare 2004. ¿Hacia qué modelo de ciudadanía?*, Instituto Vasco de la Mujer, 2005.

<sup>16</sup> La empatía y la responsabilidad son las principales características de la ética del cuidado. El descubrimiento de las neuronas espejo ha mostrado que la empatía es una capacidad humana fundamental con la que nacemos, pero que debe ser reforzada mediante educación o decaerá. Para un análisis riguroso de la noción, empatía y su relevancia para la ética, véase Altuna, B., *En la piel del otro. Ética, empatía e imaginación moral*, España, Plaza y Valdés, 2023.

<sup>17</sup> MacIntyre, Alasdair, *Animales racionales y dependientes*, Barcelona, Paidós, 2001.

límiten a no invadir el espacio de los otros. Por ello, la interdependencia es el estado que mejor nos caracteriza en tanto que miembros de una comunidad social<sup>18</sup>.

En consecuencia, la responsabilidad juega un papel central en la ética del cuidado. Existen, desde esta perspectiva, obligaciones de cuidado para afrontar la vulnerabilidad y su desigual distribución. *Obligaciones de cuidado* entendidas como acciones debidas en tanto que esperadas para la reproducción social, ya que el cuidado es el trabajo reproductivo para el sostenimiento de la vida. Pero, ¿a quién compete estas obligaciones de cuidado, este cuidado debido? Se ha solido considerar los cuidados como una tarea doméstica, familiar, íntima, invisible, no productiva ni valiosa, basada en la ideología de la naturalización de los sentimientos de compromiso (de las mujeres, claro)<sup>19</sup>, entendida como una acción caritativa, voluntarista, altamente estigmatizante y sin ningún tipo de responsabilidad social más allá de la responsabilidad individual o familiar. A día de hoy, el sistema sanitario y los servicios sociales asumen una parte mínima del cuidado, de manera que el cuidado informal sigue siendo la fuente principal de sostenimiento de la vida en la sociedad actual, en más de un 80% de los casos<sup>20</sup>. A esto hay que añadir la llamada 'doble jornada' que experimentan muchas mujeres que combinan el trabajo en el hogar con el trabajo para el mercado.

Sin embargo, hemos afirmado la centralidad del cuidado para la vida humana, para la creación y el mantenimiento de la misma organización social y por ello no se puede obviar precisamente la dimensión social y pública del cuidado, que requiere una organización colectiva del cuidado en instituciones, organizaciones y entidades<sup>21</sup>. Para cuidar a una persona hace falta una comunidad; lo doméstico no es privado.

En consecuencia, existen obligaciones sociales positivas de minimizar la inestabilidad y su distribución desigual, existen obligaciones de cuidado, especialmente dirigidas al gobierno y la gestión pública, para reducir en lo posible el daño. Algunas tan básicas y elementales como alimento, agua potable, vivienda, atención sanitaria, educación, movilidad, libre expresión, etc.

---

<sup>18</sup> "We will need to rethink our conceptions of human nature to shift from the dilemma of autonomy or dependency to a more sophisticated sense of human interdependence. Furthermore, we will recognize how our current moral and political theories work to preserve inequalities of power and privilege, and to degrade 'others' who currently do the caring work in our society." (Tronto, Joan C., *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice*, Estados Unidos, New York University Press, 1993, p. 101).

34 <sup>19</sup> Qué perversa es la denominación "*ama de casa*", que hace a las mujeres dueñas y herederas de una compleja tarea por los siglos de los siglos (López Román, C. y López Ruiz, V., "Cuidados y trabajos invisibles como todo lo doméstico", *Salubrisimo o barbarie*, Córdoba, Atrapasueños editorial, 2017, p. 280).

<sup>20</sup> Progero-García, Jesús, "Distribución en España del cuidado formal e informal a las personas de 65 y más años en situación de dependencia". En *Revista española de Salud Pública*, vol. 83, no. 3, 2009; Durán, M<sup>a</sup>. Ángeles, *La riqueza invisible del cuidado*, España, Publicaciones de la Universitat de València, 2018.

<sup>21</sup> Cuidar del cuidado. El cuidado como bien público: Las desigualdades en el cuidado son un problema colectivo en tanto en cuanto el cuidado es una condición humana y, por lo tanto, ha de formar parte de nuestros valores públicos y de nuestra forma de comprender qué es y en qué consiste la ciudadanía [ciudadanía] (Tronto, Joan C., "Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad". En *Congreso Internacional Sare 2004. ¿Hacia qué modelo de ciudadanía?*, Instituto Vasco de la Mujer, 2005, pp. 249-250).

### 3. LA ÉTICA DEL CUIDADO COMO FUNDAMENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Volvamos ahora a la cuestión de qué ética hemos de adoptar como fundamento de la gestión pública. Si, como acabamos de ver, los deberes de cuidado tienen una dimensión social, pública e institucional, la ética del cuidado conformará el buen gobierno en una suerte de "solidaridad organizada" (fraternidad)<sup>22</sup>, configurando lo que he denominado como una 'ética pública del cuidado'.

La noción de *cuidado* delimita y orienta la acción de gobierno<sup>23</sup>, lo que implica, como hemos dicho, empatía —ponerse en el lugar del otro—, responsabilidad. Ello supone actuar con fuerza, coraje y eficacia, características propias de una buena gobernanza: "You have to be strong to care, and to act on that care with success".

El cuidado requiere del gobierno y de la gestión pública dos roles entrelazados: la protección y el empoderamiento (capacitación). La protección se entiende no solo como policía, servicio de bomberos o de emergencias, sino que significa igualmente seguridad social, salud pública, alimento y agua seguros, protección laboral y del consumidor, prevención de desastres o cuidado del medioambiente. Incluso protección en relación con el poder del gobierno y la administración (checks & balances), para lo que son indispensables elementos de buena gobernanza como la transparencia, la apertura, la rendición de cuentas o la participación.

El empoderamiento consiste en la maximización de la libertad para alcanzar las metas y proyectos de vida de los ciudadanos, su autorrealización. Comprende acciones como las comunicaciones, la educación pública, la intermediación financiera o el sistema legal y remite a la profesionalidad, eficiencia e innovación en las políticas públicas como facilitadoras necesarias de la realización personal y del desarrollo humano sostenible de la comunidad.

### 4. PRINCIPIOS

Es posible concretar el enfoque de la ética pública del cuidado en tres principios elementales para la acción política y la gestión pública: la no-maleficencia, el respeto (autonomía) y las buenas consecuencias.

La no-maleficencia significa básicamente no hacer daño y parece absolutamente elemental que un primer deber del servidor público sea evitar el daño, el perjuicio, la parcialidad... el mal. ¿Hacia qué o hacia quiénes? En primer lugar, hacia el interés general, objetivo de la actividad de las administraciones y organizaciones del sector público. Y, por extensión, claro, hacia el ciudadano como centro de referencia de dicha actividad y quien da sentido en sus relaciones de solidaridad social e interdependencia a la propia existencia de la función pública<sup>24</sup>. El daño se puede ocasionar tanto por acción (despilfarro, transmisión de información privile-

---

<sup>22</sup> El artículo 1 de la DUDH de 1948 incluye precisamente el deber de fraternidad: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

<sup>23</sup> Lakoff, George, *The Political Mind. A Cognitive Scientist's Guide to Your Brain and Its Politics*, Estados Unidos, Penguin Books, 2009.

<sup>24</sup> Duguit, León, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Francia, Fontemoing, 1901.

giada, hacer negocios a costa del servicio público, obtener comisiones y regalos...) como por omisión (desidia, negligencia, incompetencia, imprevisión, incumplimiento de ciertos deberes de precaución...). En definitiva, el sector público ha de velar por el cuidado y el uso adecuado de los bienes públicos para el servicio (protección y capacitación) de los ciudadanos.

El principio de respeto se refiere a tratar a los demás, en concreto a colegas y, especialmente, a los administrados, como sujetos dotados de dignidad, conciencia (opinión, criterios, convicciones), libertad (pueden acceder o negarse a lo que se les propone) y derechos. Este principio está vinculado con una necesaria rehumanización de la administración pública, frente al distanciamiento del ciudadano y la mecanización de los procedimientos, en la búsqueda de una relación más cercana, más respetuosa y, en definitiva, más humana con los administrados y perceptores de los servicios públicos.

Frente al modelo de burocracia kafkiana desinteresada por las cosas humanas y caracterizado por el simple movimiento de papeles, se plantea el reto de una imparcialidad que no devenga en indiferencia (a esto nos referiremos a continuación). Pero además, supone escuchar y prestar atención a los ciudadanos como sujetos no solo pasivos de su relación con las administraciones públicas sino también como agentes colaboradores (proactivos) que pueden mejorar la gestión y prestación de los servicios públicos por la vía de la participación y la cogestión (desde un modelo relacional fuerte o denso de la administración pública, que contempla una ciudadanía activa y participativa donde el individuo no es solo un "usuario" de los servicios públicos —modelo gerencial de la Nueva Gestión Pública— sino un "accionista").

En cuanto a las buenas consecuencias (beneficencia), supone proporcionar los bienes y servicios propios de la actividad de las administraciones públicas, sus bienes internos (*praxis teleia*), que en el ámbito del servicio público tienen como horizonte la ya mencionada promoción del interés general desde una perspectiva de los cuidados. En este sentido, frente a los que afirman la prioridad de lo correcto sobre lo bueno y la prevalencia de una gestión pública neutral, desde el principio de beneficencia y el concepto de *praxis teleia* cabe sostener que la gestión pública satisface o promueve algún bien humano de importancia (que no ha de ser necesariamente la tradición o los valores de la mayoría) en términos de una visión en algún grado "perfeccionista" de la acción política y la gestión pública. Las políticas públicas no pueden separarse completamente de un juicio sustantivo acerca de la valía moral de la práctica que amparan. En este sentido, las propuestas clásicas de justicia liberal que inciden en la neutralidad del estado resultan insuficientes para dar cuenta de los deberes de cuidado y el compromiso de los individuos con las necesidades de los demás, un "derecho a la fraternidad"<sup>25</sup>.

36 Por ello, un nuevo enfoque de la justicia debe basarse en la perspectiva del cuidado, que atienda a la desigual distribución de la vulnerabilidad en la sociedad y que se haga cargo de las expectativas de cuidado de los individuos, grupos y el medio ambiente.

Este principio prestacional de buenas consecuencias, razón de ser de la actividad de servicio público en cuestión, conllevará una serie de competencias, de modo que el principio puede reformularse como "hacer bien las cosas para hacer bien a las personas" (o "hacer el bien a otros mediante una actividad bien hecha"<sup>26</sup>). Aquí es donde entran en juego, aparte de los prin-

<sup>25</sup> Puyol, Ángel, *El derecho a la fraternidad*, España, Catarata, 2017.

<sup>26</sup> Hortal, Augusto, *Ética general de las profesiones*, España, Desclee de Brouwer, 2002.

cipios éticos, muchos de los valores técnicos, organizativos, ecológicos, económicos, etc. que se toman en consideración para una buena gestión pública: diligencia, formación continua, austeridad, sostenibilidad, confidencialidad... Todo ello en pos de la calidad y la excelencia profesional que no se conforma con eludir únicamente las acusaciones legales de negligencia. Precisamente, la perversión o subversión de estos fines (bienes) propios de una determinada actividad es lo que genéricamente cabría denominar como corrupción, más allá del soborno, el abuso de poder o el aprovechamiento privado del cargo público —que no son sino la prevalencia y exacerbación de las metas y fines situados fuera de la actividad, como el dinero, el estatus, el poder, etc—.

## 5. CONCLUSIONES: HACIA UNA DEMOCRACIA CUIDADOSA

Ya hemos dicho que la ética pública ha de incorporar el enfoque de la ética del cuidado en tanto las actividades de las organizaciones e instituciones del sector público están orientadas al interés general (bien común) mediante la protección y capacitación de los ciudadanos. Y es precisamente en el ámbito de las administraciones locales y provinciales, el entorno administrativo más próximo y cercano al ciudadano, donde se sustancian muchas actividades de cuidado de las personas y del entorno que tienen que ver con su seguridad, su salud, su capacitación, su movilidad, etc.

La rendición de cuentas, el principio de publicidad y los códigos de ética y de conducta 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, pero no son fines en sí mismos, son medios. El fin, no hay que perderlo de vista, es el de restaurar y generar confianza entre los ciudadanos y sus instituciones y contribuir al cuidado de la ciudadanía como elemento indispensable para la reproducción social y la sostenibilidad ambiental. El servicio público tiene la responsabilidad de contribuir a la adecuada y efectiva protección de las personas y el medio ambiente, con especial atención a las poblaciones y entornos más vulnerables, desde la perspectiva de una ética pública del cuidado. Por ello, no cabe justicia sin cuidado, y el servicio público perseguirá proteger a los débiles y vulnerables, así como transformar las bases para que dejen de serlo, poniendo el cuidado en el centro de las políticas públicas. Una democracia sensible y cuidadosa, una gobernanza ejemplar, demandan, por tanto, una ética pública del cuidado.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel D., PUTNA, Robert D. y ROCKMAN, Bert A., *Burecrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1981.
- ALTUNA, B., *En la piel del otro. Ética, empatía e imaginación moral*, Madrid, Plaza y Valdés, 2023.
- AUSÍN, Txetxu. (2015), “Ética pública para generar confianza”. En *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, No. 9, 2015.
- BORGES, Jorge Luis, “El inmortal”. En *El Aleph*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1949.

- DENHARDT, Kathryn G., *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, New York, Greenwood Press, 1988.
- DUGUIT, León, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Francia, Fontemoing, 1901.
- DURÁN, M<sup>a</sup>. Ángeles, *La riqueza invisible del cuidado*, Publicaciones de la Universitat de València, 2018.
- ESQUIROL, Joseph Maria, *La resistencia íntima*, Barcelona, Acantilado, 2015.
- HORTAL, Augusto, *Ética general de las profesiones*, España, Desclée de Brouwer, 2002.
- INNERARITY, Daniel, *La política en tiempos de indignación*, España, Galaxia Gutenberg, 2015.
- LAKOFF, George, *The Political Mind. A Cognitive Scientist's Guide to Your Brain and Its Politics*, Estados Unidos, Penguin Books, 2009.
- LONGÁS, Fernando y PEÑA, Javier, *La ética en la política*, España, KRK Ediciones, 2014.
- LÓPEZ ROMÁN, C. y LÓPEZ RUIZ, V., "Cuidados y trabajos invisibles como todo lo doméstico". En *Salubrisimo o barbarie*, Córdoba, Atrapasueños editorial, 2017.
- MACINTYRE, Alasdair, *Animales racionales y dependientes*, Barcelona, Paidós, 2001.
- NIETO, Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008.
- PUYOL, Angel, *El derecho a la fraternidad*, España, Catarata, 2017.
- ROGERO-GARCÍA, Jesús, "Distribución en España del cuidado formal e informal a las personas de 65 y más años en situación de dependencia". En *Revista española de Salud Pública*, vol. 83, no. 3, 2009.
- TRONTO, Joan C., *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice*, Estados Unidos, New York University Press, 1993.
- TRONTO, Joan C., "Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad". En *Congreso Internacional Sare 2004. ¿Hacia qué modelo de ciudadanía?*, Instituto Vasco de la Mujer, 2005.
- VILLORIA, Manuel, "Ética postconvencional e instituciones en el servicio público". En *REIS*, No. 117, 2007.
- WALDO, Dwight, *The Administrative State: A Study of Political Theory of Public Administration*, New York, Ronald Press, 1948.
- YOUNG, Iris Marion, *Responsibility for justice*, Inglaterra, Oxford University Press, 2011.