Enap Escola Nacional de Administração Pública

Ética y Administración Pública en América Latina

Módulo 2 Relativismo de Valores y Universalismo de Principios en la Práctica Administrativa

Brasília 2015

Contenido para impresión

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Gleisson Rubin

Director de Desarrollo Gerencial
Paulo Marques

Coordinadora-General de Educación a Distancia
Natália Teles da Mota Teixeira

Autor del contenido
Paulo Roberto Motta (2012)

El curso es una iniciativa de la Secretaría Permanente de la EIAPP y cuenta con el apoyo financiero y logístico de la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap), institución vinculada al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil, que también es responsable por la coordinación académica del Curso.

Diseño y revisión de textos realizados bajo el acuerdo de cooperación técnica FUB/CDT/Laboratório Latitud y Enap.

© Enap, 2015

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

CONTENIDO

Presentación 5
Lectura - La Ética Contemporánea, la Relación Administrativa y el Público Privado 5
Lectura - El contexto no ético en la administración Latinoamericana..... 6

Módulo 2 Relativismo de Valores y Universalismo de Principios en la Práctica Administrativa

Presentación

Estimado(a) participante,

En este módulo, abordaremos los conceptos de ética y moral bajo la perspectiva de los principios y valores que permean la actuación del servidor público en la Administración Pública. Además, consideraremos la naturaleza sociocultural de esos conceptos referente a la diversidad de valores y principios universales que puedan ser adoptados en la práctica administrativa.

Al final de este segundo módulo, usted deberá ser capaz de:

- Conceptuar ética y moral en el contexto de la práctica administrativa, destacando la importancia de los principios y valores en el ejercicio de la función pública;
- Analizar la naturaleza sociocultural de la ética y de la moral, particularmente en lo que se refiere a la diversidad de los valores y a la posibilidad de la adopción de principios universales en la práctica administrativa.

¡Buenos estudios!

Enap

Lectura - La Ética Contemporánea, la Relación Administrativa y el Público Privado

En las sociedades tradicionales, no existe una distinción clara entre lo público y lo privado. La mezcla público-privado está imbricada no solamente en la idea de compartir bienes públicos, sino también en la diferenciación social.

La aceptación de la desigualdad natural permite que los jefes, los más poderosos y los monarcas gobernantes hagan uso del dinero público conforme su opción (uso a discreción). Esa práctica es plenamente aceptada por la población: si hay la creencia en la desigualdad natural, los tratamientos preferenciales son una consecuencia lógica. El uso de fondos públicos para donaciones a grupos de lealtad y a familiares es plenamente aceptado.

Como dirigentes públicos, los monarcas tenían un gran poder de discreción sobre el uso de los recursos públicos, inclusive para fines nítidamente privados. Algunos países todavía conservan esa práctica, fundamentada en leyes que conceden al dirigente público - la realeza - un poder muy grande de discreción sobre los recursos públicos.

A medida que la sociedad se desarrolla, comienza a haber una separación más nítida y clara entre lo público y lo privado. Desde el taxation without representation, el progreso fue acentuado. Las leyes distinguen radicalmente lo público y lo privado. El presupuesto público define los gastos públicos y prohíbe su uso para fines privados, salvo en casos expresos por la ley. En el formalismo transicional, se repiten los códigos y normas típicos de la sociedad moderna, distinguiéndose claramente las esferas públicas y privadas.

Entretanto, en la práctica, esas leyes frecuentemente funcionan apenas como fachada, ocultando comportamientos y acciones típicos de uso de recursos públicos para fines privados. Los factores tradicionales perduran, y el uso de recursos públicos para fines privados parece ser una práctica aceptable. Por ejemplo, en las sociedades modernas, el local público es respetado como público y, por lo tanto, pertenece a la comunidad. Los ciudadanos normalmente creen: si es público, el espacio pertenece a otros. Es de suponer cortesía en el espacio público, inclusive comportamental, y su no uso para fines privados.

Al igual que en las sociedades en transición las formas son modernas y los comportamientos tradicionales, aún perduran algunas prácticas típicas del tradicionalismo, aunque las leyes separen nítidamente lo público y lo privado. Los ciudadanos normalmente creen: ¡si es público, es mío! Es de suponer el uso libre del local público para comercio (vendedores ambulantes) o para aparcar carros sobre de las aceras.

Esa práctica avanza sobre la administración pública: muchos dirigentes recién llegados a los cargos públicos llevan consigo la presunción de que esos recursos pueden ser usados para fines

privados. Y ahí se incluye toda forma de uso: desde las basadas en la lealtad a los grupos familiares y tribales hasta los grupos de lealtad social, de protección mutua, como los de agregación política, o, incluso, para beneficio del propio funcionario o de autoridad pública.

Lectura - El contexto no ético en la administración Latinoamericana

En la actualidad, parece haber un nuevo clamor para una ética aplicada tanto a la administración pública como a las empresas. En muchos países, las acciones de carácter dudoso y de corrupción comprobada revelan la necesidad de reforzar los estándares éticos y morales en las decisiones y visiones sobre las consecuencias de las acciones administrativas. Los relatos de los medios sobre comportamientos y acciones indeseables muestran una disociación acentuada entre la cultura moral practicada por la población y las acciones administrativas de aquellos que actúan en nombre de la comunidad. En ese contexto, la administración pública parece ganar más espacio y preocupación, sobre todo en los países en desarrollo, que intentan alcanzar mayor crecimiento y progreso por medio de proyectos públicos de gran escala.

Además, en la mayoría de esos países, ocurre también una reestructuración de la vida político-administrativa, no solamente para promover el desarrollo y prestar mejores servicios, sino, también, para permitir el ejercicio más efectivo de derechos de ciudadanía.

La percepción de comportamientos no éticos genera incredulidad en relación a la administración pública, vista cada vez más como ineficiente, desligada del bienestar comunitario y asociada a prácticas inmorales y corruptas.

Por lo tanto, la paradoja se acentúa sobre la ética administrativa en el desarrollo: de un lado, la búsqueda del progreso por medio de la administración pública y por otro, la sospecha y la incredulidad en la propia administración.

En relación a los problemas éticos, a pesar del progreso en las reformas del Estado, todavía no se logró eliminar los antiguos grupos tradicionales de protección mutua que tienden a dominar las máquinas burocráticas.

La administración pública latinoamericana posee, aún, fuertes reminiscencias de una sociedad tradicional de características semifeudales. La burocracia pública ha sido uno de los grandes instrumentos para el mantenimiento del poder tradicional; una forma de organización y administración que obedece menos a razones técnico-racionales y más a criterios de loteamiento político, para mantener coaliciones de poder y atender a los grupos preferenciales.

Esos grupos dominan la máquina administrativa para garantizar los intereses propios y la protección mutua de sus miembros: buscan el acceso a recursos públicos para reforzar la lealtad política de base y preservar el liderazgo sobre determinados sectores de la comunidad. Dominan máquinas partidarias para evitar que alternativas de política pública, contrarias a sus intereses, sean consideradas en el proceso decisorio gubernamental. Controlan estructuras burocráticas de gobierno para garantizar, durante largos períodos de tiempo, el uso preferencial de grandes partes del presupuesto.

Enap

El uso de recursos públicos es el mecanismo básico de preservación del poder. Los recursos son usados menos para atender a demandas y necesidades reales de la comunidad y más para responder, por medio del intercambio de favores o de otras formas, a los intereses particulares del grupo. Como la lealtad de los miembros es mayor al grupo que a la institución pública, ellos son capaces de mantener la coalición a cualquier costo, inclusive a expensas del presupuesto gubernamental.

Así, visto según la lógica de la gestión moderna, el sistema administrativo existente puede parecer altamente irracional. Para los grupos preferenciales que de él se sirven, sin embargo, consiste en un sistema lógico y altamente racional.

La lealtad de esos grupos a la institución pública en que están inseridos es casi nula; así circulan fácilmente entre reparticiones, procurando obtener mejores beneficios, independientemente de los daños que causan, tanto al interés como al presupuesto público. La preocupación ética es nula, salvo en las apariencias formales.

Sin embargo, vale recordar que en las sociedades latinas menos individualistas y con orientación comunitaria más acentuada, algunos conflictos morales cuando se trata de la cosa pública pueden ser explícitamente minimizados por las lealtades tradicionales.

Por ejemplo, la lealtad y solidaridad familiar son valores tan acentuados que constituyen la parte principal de la educación de una persona. Así, usar pequeños recursos públicos para atender a demandas de familia puede ser considerado normal y, a veces, hasta debido.

La amistad también exige lealtades: suscita también dilemas típicos de una sociedad en transición en que los valores de la igualdad se chocan con los de una sociedad tradicional. De hecho, ambos son correctos, pero en contextos diversos.

Esos conflictos, que en otras sociedades pueden suscitar dilemas y perplejidades, en las sociedades en transición pueden ser justificados por la recuperación de valores tradicionales relevantes.

Cuando hablamos de la administración brasileña o latinoamericana, de hecho la referencia es a los estándares culturales que condicionan el comportamiento administrativo. La cultura es la programación colectiva de una sociedad y está proyectada en todas las organizaciones de trabajo. Por lo tanto, comportamientos administrativos son, en gran parte, típicos y determinados por valores y creencias sociales.
La perspectiva cultural facilita la concientización de las singularidades de las culturas como factores típicos de adaptación de un pueblo a un medio físico y social. Las diferencias merecen ser conocidas: si son bien comprendidas, pueden servir no solamente de medios para entender los comportamientos administrativos, sino también como fuentes inspiradoras para innovaciones.