Enap Escola Nacional de Administração Pública

Ética y Administración Pública en América Latina

Módulo 1 Ética y Práctica Administrativa en el Contexto de las Sociedades en Proceso de Modernización

Brasília 2014
Actualizado: diciembre 2013.

Contenido para impresión

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Director de Desarrollo Gerencial
Paulo Marques

Coordinadora-General de Educación a Distancia
Natália Teles da Mota

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, 2014

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

El contexto no ético en la administración Latinoamericana 6

Administración del Desarrollo: La Ética y las Perspectivas Formalistas 8

La Ética Contemporánea, la Relación Administrativa y el Público Privado: Un Ejemplo..... 11

Módulo 1 Ética y Práctica Administrativa en el Contexto de las Sociedades en Proceso de Modernización

Presentación

Estimado(a) participante,

En este módulo abordaremos la ética en el contexto de las sociedades tradicionales, frente al desafío del desarrollo económico y social y, sobre todo, de implantación de una gestión pública moderna. Además, consideraremos la relevancia de los valores morales y éticos en la consolidación de la democracia, de la ciudadanía y justicia social en las sociedades en desarrollo.

Al final de esta primera etapa, esperamos que usted sea capaz de:

- Caracterizar la paradoja de la ética administrativa en el contexto de sociedades tradicionales, que buscan la lógica de la gestión moderna y el desarrollo económico y social;

- Reconocer las exigencias que imponen la profesionalización de la administración pública, considerando la dimensión de los valores morales y éticos, en función de la consolidación de la democracia, igualdad y equidad en el contexto de las sociedades en desarrollo.

¿Comenzamos?

Enap

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.

Esosgruposdominanlamáquinaadministrativaparagarantizarlos 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.

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.

IMPORTANTE

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

La amistad también exige lealtades: suscita también dilemas tipicos de uma sociedad em transicición em que los valores de la igualdad se chocan con los de una sociedad tradicioanl. De hecho, ambos son correctos, pero em contextos diversos.

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

Enap

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. En principio, se deben evitar juicios de valor sobre lo correcto y lo erróneo, o sobre lo mejor y lo peor. La ética y la moral deben ser entendidas por los valores y prácticas existentes. 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.

Administración del Desarrollo: La Ética y las Perspectivas Formalistas

El deseo y la necesidad de acelerar el crecimiento para conquistar con mayor rapidez los estándares de la modernidad existentes en los países más avanzados llevaron a las naciones latinoamericanas a invertir en grandes proyectos públicos.

En la práctica, la Administración del Desarrollo se distingue por lidiar con proyectos y programas de gran escala, en los cuales existen enormes necesidades, demandas significativas y expectativa de resultados sobresalientes.

Aliada a esas inversiones, surgió la proposición del desarrollo como una consecuencia de la modernización administrativa. Esa propuesta se basa en la creencia de que cambios sociales y económicos sólo pueden ser efectivos si las instituciones públicas alcanzaron grados de modernización superiores a los de la propia sociedad. Además, generan expectativas más acentuadas en cuanto a la actuación eficiente y ética de los órganos de gobierno. Así, una administración pública capacitada y modernizada, con una elite dirigente bien formada, técnicos especializados, estructuras, procesos y prácticas de gestión más avanzados, conduciría a los países a la modernidad.

El etnocentrismo cultural de los países más avanzados ayudaba a proclamar la idea de que los caminos pioneros por ellos andados serían los más correctos y más fácilmente seguidos por otros, por ya conocer sus bases y obstáculos. Insinuaba la creencia de que era necesario apenas corregir las prácticas desviantes características de los subdesarollados y capacitarlos según tecnologías modernas y principios éticos avanzados.

Esas proposiciones sobre la Administración para el Desarrollo significaron un momento de gran optimismo, para la gestión pública y para las capacidades de los gobiernos de conducir el progreso social y económico.

Sin embargo, en la perspectiva administrativa, los grandes proyectos de desarrollo se tornaron, a lo largo del tiempo, fuentes de extrema decepción. La idea inicial de introducir nuevas estructuras y procesos y capacitar los funcionarios locales en las técnicas modernas, repitiendo con cuidado y esmero las experiencias ya adquiridas en naciones más avanzadas, simplemente no obtenía resultado.

De hecho, se verificó la simple transposición de un ideal por medio de una intervención meramente instrumental y técnica en el intento de modernización administrativa. Se desconsideraban la historia cultural y el contexto social y político.

En la lista de problemas, se atribuía el problema a la resistencia a los cambios, a la falta de compromiso, de motivación, de interés y de personal adecuado, y, sobre todo, a la corrupción y a la falta de ética.

En las sociedades en desarrollo, la adopción de formas y estructuras modernas en medio tradicional significa apenas la imposición de una nueva fachada, pues las tradiciones y la cultura locales se intercalan en los procesos ycomportamientos y, normalmente, prevalecen sobre los frentes de modernización. No se destruyen culturas y tradiciones por imposición de nuevas formas e instrumentos de gestión. Sin embargo, la modernización administrativa formal es atractiva a los dirigentes públicos, pues significa una manera de ellos manifestar su apoyo al ideal de modernización.

En la perspectiva del formalismo administrativo, se entiende la sociedad transicional no como un simple tránsito entre el tradicionalismo y el modernismo, pero sí como una sociedad de características y reglas propias. Así, no significa una simple

Enap

convivencia de lo tradicional con lo moderno, sino una sociedad con elementos inusitados producidos por la unión de antiguas y nuevas estructuras sociales. Abandonar viejas prácticas es más difícil que aceptar nuevas ideas.

Como recuerdan John Keynes y Peter Drucker: ideas nuevas son fácilmente aceptas, lo difícil es abandonar viejas prácticas.

El legado del pasado es más fuerte. Las relaciones de la administración pública con la políticasonmuchomástradicionales de lo supuesto en las propuestas de modernidad. Los lazos de poder tradicional son complejos, enraizados en la sociedad y mucho más fuertes que las propias bases de las instituciones públicas. Estándares tradicionales de conducta en la vida social, económica y política son naturalmente proyectados para los órganos públicos.

La vida administrativa es, en gran parte, acomodada al tradicionalismo político. La Administración Pública es un espejo del sistema político: imposible construir modernidad administrativa sin modernidad política y social.

Sin embargo, en la transición acentuada para la modernidad, la sociedad latinoamericana ha aumentado su consciencia sobre sus poderes y derechos de ciudadanía. Mayor acceso a la educación y a la información y el aumento de la clase media son ejemplos de factores que mejoran el concepto de las personas sobre la función pública. Las expectativas éticas son más acentuadas en relación a los dirigentes políticos y administradores públicos.

La jerarquía política y administrativa, vista como consecuencia de una natural desigualdad social, pasa a ser reforzada por la visión de la jerarquía político- administrativa de una simple división de papeles fundamentada en la representación del poder de ciudadanía. La perspectiva anterior facilitaba el cultivo de la distancia social entre el público y la administración como retratada en el síndrome del nosotros- ellos y en la visión de los representantes políticos como personas inclinadas menos al interés público y más como interesadas en sí mismas.

El mayor desafío del gestor público es intentar actuar en la modernidad en medio a un contexto tradicional y de presiones para mantener el status quo.

En las sociedades en transición, son comunes los conflictos entre las formas y valores modernos y las prácticas y valores tradicionales. Sin embargo, las explicaciones y los juicios posteriores basados en las reglas formales son siempre en función de la modernidad.

Si la sociedad se moderniza y se proclaman nuevos valores de igualdad y equidad, hay razones para adoptar nuevas posturas éticas con relación al servicio público. Es una consecuencia natural.

El ideal moderno puede y debe servir de referencia: igualdad, democracia y equidad, por ejemplo, se incorporan al profesionalismo de la Administración Pública. Nuevos valoresmoralesyéticoshacenpartedelaconstrucciónde lprogresoydelamodernidad administrativa.

En medio de esa ambigüedad transicional, vale elesfuerzo para una nueva comprensión sobre los valores de la ciudadanía moderna en relación al servicio público.

La Ética Contemporánea, la Relación Administrativa y el Público Privado: Un Ejemplo

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.

Enap