

Módulo **3** Perspectivas y Prácticas en el Incentivo a la Consciencia y Conducta Ética en el Contexto de la Administración Pública

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Presentación



Estimado(a) participante,

En este módulo, estudiaremos las cuatro grandes perspectivas en que se encuadran las propuestas de refuerzo de la dimensión ética en la gestión pública. Para eso, serán definidos los límites y el alcance de los aspectos éticos y legales de la práctica administrativa, así como identificar instrumentos gerenciales y prácticas que ayudan el desarrollo de la consciencia ética en este contexto.

Al final de esta etapa, esperamos que ustedes sean capaces de:

- Caracterizar las perspectivas de la integridad, de la obediencia a las reglas, de los códigos de conducta y de las prácticas gerenciales en lo que se refiere al enfoque de la ética en el contexto de la administración pública;
- Definir el alcance y los límites de los aspectos éticos y legales en el contexto de la práctica administrativa;
- Identificar las prácticas e instrumentos gerenciales que contribuyen con el desarrollo de la consciencia y de la conducta ética en el ejercicio de la función pública y de la práctica administrativa.

¿Comenzamos?

Introducción

Para reforzar la dimensión ética en la gestión pública hay varias propuestas que pueden ser encuadradas en cuatro grandes perspectivas, conforme al cuadro siguiente.

Perspectiva	Propuesta básica	Objetivo práctico
Integridad	Gestores virtuosos y de carácter inquebrantable	Enseñar el bien
Institucional legal	Obediencia a las reglas (sobre deberes y sanciones)	Evitar el mal
Códigos de conducta	Fuentes inspiradoras de comportamientos virtuosos	Inspirar el bien
Prácticas gerenciales	Decisiones, procesos de trabajo y resultados éticos	Construir el bien

Prácticas gerenciales Decisiones, procesos de trabajo y resultados éticos Construir el bien
Cada perspectiva enfatiza una dimensión que, de hecho, no excluye las otras. Sin embargo, cuando son presentadas aisladamente, son defendidas como esenciales e imperativas para la conducción de la ética. Como este curso pretende examinar la ética en la administración pública en favor del desarrollo, se refuerzan un poco más las prácticas gerenciales. Esas prácticas son vistas como un complemento esencial a las propuestas tradicionales de promover la ética en la gestión pública.

Enap

Lectura - La perspectiva de los códigos de conducta

Los códigos de conducta son construcciones sociales como un "sistema de ideación" para guiar actividades administrativas: buscan conceder a los dirigentes y gestores un sentido común, además de los objetivos a alcanzar.

El propósito principal de un código de conducta es garantizar la ética de las acciones administrativas, informando a los gestores la mejor manera de comportarse en su trabajo.

Los códigos son formas de agregar y compartir principios morales: se constituyen en un conjunto de valores que deben regir todos los comportamientos administrativos.

Los valores son bienes sociales deseables, se expresan por juicios y hacen reconocer la integridad de las personas. En un mundo socialmente fragmentado y en organizaciones centradas en procesos de trabajo, los valores se convierten en una referencia adicional, pues proporcionan un sentido de inserción social.

La gerencia pública moderna es una mezcla de ideación y técnicas utilitarias con el fin de responder a las demandas y a las necesidades de la sociedad. Los valores y las realidades se chocan en el cotidiano de la administración.



Como una forma de ideación administrativa, los códigos ayudan a reactivar el optimismo, la esperanza y las preocupaciones morales, así como las posibilidades de encantamiento con la contribución social, por medio del trabajo cotidiano. Los ideales agregan un nuevo sentido al destino de las acciones públicas y a la realización de las personas.

Los códigos inspiran armonía y forman la base consensual para la creación de una nueva visión administrativa. Cuanto mayor el comprometimiento con valores compartidos, mayor la posibilidad de los gestores se dedicaren a nuevos desafíos y a la atención ética en las acciones y decisiones administrativas.

En todas las etapas de la decisión ocurren juicios sobre medios y fines, es decir, sobre lo mejor y lo peor, lo correcto y lo erróneo, lo bueno y lo malo. Los fines son los objetivos a que se anhela con determinada opción; los medios son los procesos para llegar allá. La consciencia y las aspiraciones individuales sobre ética y moral están presentes en los análisis, con la misma fuerza de las opciones sobre eficiencia y calidad.

Los códigos de conducta buscan servir de referencia y de inspiración a la acción de los gestores como una proclamación no solamente de la ética, sino de su uso utilitario.

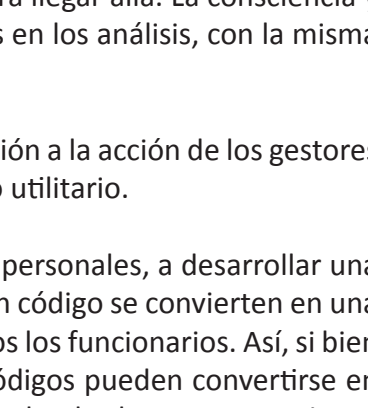
Los códigos ayudan a las personas, aparte de de sus diferencias personales, a desarrollar una cultura común para inspirar su acción. Los valores inseridos en un código se convierten en una propiedad institucional para la cual se espera la adhesión de todos los funcionarios. Así, si bien diseminados e incorporados a los valores de los gestores, los códigos pueden convertirse en una referencia para las relaciones internas y externas, revelando las preocupaciones institucionales con la ética y la moral.

Los códigos de conducta han sido valorizados últimamente como instrumentos para divulgar y reforzar las expectativas en relación a los actos de los servidores públicos. Aparecen como una forma de recuperar y recordar ideales, posiblemente ya tratados en la formación de base o en programas de ingreso en el servicio público. Como referencias valorativas, renuevan los ideales y la inspiración para acciones éticas. Los mejores códigos serían los de mayor alcance, inclusivos e inspiradores de buenos comportamientos.

Un buen ejemplo moderno es el [Código de Buen Gobierno](#) (Código de Bom Governo), firmado por representantes de 19 naciones iberoamericanas en 23 de junio de 2006, en Montevideo, en Uruguay en busca de la formalización de estándares éticos para la Administración Pública.

El documento fue motivado por la necesidad de facilitar la unión de gobiernos y ciudadanía, en un proyecto mutuo de desarrollo y justicia, y por la necesidad de promoción de la confianza y del respeto a las instituciones democráticas.

Según la propuesta, la ética resulta del diálogo entre las civilizaciones, respetando la pluralidad cultural y social de los



Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

diversos pueblos. Los fundamentos del Código son el principio de la dignidad humana, y sus valores esenciales son los principios de desarrollo de la libertad, autonomía e igualdad intrínseca al ser humano. Así, el buen gobierno debe promover los derechos humanos, en su naturaleza interdependiente y universal.

Lectura - La perspectiva de las prácticas gerenciales

En el contexto administrativo contemporáneo, caracterizado por fuertes ambigüedades y cambios, incluso los gestores más bien intencionados tienen dificultad de visualizar todas las dimensiones éticas de las decisiones, de los procesos y de los resultados.

Los dirigentes y los gestores públicos están inmersos en un contexto complejo de relaciones burocráticas y jerárquicas, juegos de poder, variedad de demandas y cuestionamientos de los medios. Incluso considerándose los gestores responsables por sus opciones éticas, no corresponde a ellos el control del contexto en el cual se toman las decisiones.

Las decisiones y acciones públicas envuelven una colectividad de funcionarios y de organizaciones públicas que se influyen mutuamente. El proceso decisorio acontece en una complejidad de reglas, culturas, tradiciones, prácticas interactivas, jerarquías y lealtades personales capaces de restringir, ofuscar y camuflar las concepciones morales y éticas de las personas.

En la práctica cotidiana, los dirigentes y funcionarios sufren presiones e influencias explícitas e implícitas para nuevas metas y conquistas; pueden enfrentar dilemas éticos e, incluso cambiar sus propias consideraciones éticas para simplemente valorizar resultados; y tienen capacidad de usar sus recursos de poder para resistir a directrices políticas procedentes de niveles superiores y cambiarlas.

Sin embargo, como es analizado a continuación, son necesarios instrumentos administrativos y nuevas prácticas gerenciales que sean facilitadores de las acciones éticas.

Las prácticas gerenciales se refieren a las acciones y comportamientos de los gestores en el cotidiano de su trabajo. Se pretende, por medio de los estilos y formas de administrar, una mayor eficacia de las respuestas éticas a las variadas demandas de la sociedad.

La mayoría de los gestores enfrenta problemas para conciliar demandas y necesidades a las reglas y expectativas éticas y tienden a buscar justificativas en el relativismo ético para orientar raciocinios en contextos y temas decisorios variados.



Por naturaleza, la gerencia depende de circunstancias, y la problemática ética se presenta variable y provocadora de diferentes problemas.

Así, se hace imperativo construir y practicar dimensiones administrativas conducentes a la ética y la moral. Se presume, por lo tanto, la inutilidad relativa de tener solamente gestores íntegros, leyes y códigos de conducta si las prácticas gerenciales no son contributivas para el ejercicio ético.

Entre los instrumentos gerenciales más resaltados como facilitadores de las prácticas éticas están:

Participación y consenso ético

Inhibir comportamientos no éticos en una organización no puede ser una batalla individual de un gestor: es necesario un sistema colaborativo y participativo.

Normalmente, se espera, en las decisiones administrativas, algún grado de cooperación y de intercambio de valores. Sin embargo, los problemas de decisión se acentúan porque la cooperación organizacional no es tan natural y espontánea a punto de prescindir de esfuerzos de interacción y participación.

Por ser esencialmente el mundo de las diferencias, de la jerarquía y de la imposición de conformidad, el trabajo es inherentemente conflictivo. Aunque orientado, en principio, para el bien colectivo y el progreso económico, las decisiones y acciones administrativas provocan daños y desarmonía.

Las divergencias éticas pueden ser más complejas: normalmente basadas en ideación, son, muchas veces, inmunes a análisis racionales. Al defender algún valor de forma absoluta, se dispensa cualquier análisis de la realidad y se aceptan solamente formas de imponer ese valor. Para la ideación absoluta, la realidad es siempre un desvío del ideal, y, por lo tanto, siempre merece correcciones.

En el sentido amplio, la participación comprende todas las formas y medios por los cuales los funcionarios, como individuos o colectividad, pueden influenciar los destinos de su organización.

En la práctica gerencial, la participación significa una tentativa de solucionar conflictos, desenvolver consensos éticos y obtener mayor cooperación entre las personas.

Con la participación, se buscan la solución de conflictos y el restablecimiento de la armonía.

Administrar es, en gran parte, buscar el consenso y reunir la diversidad de intereses y percepciones en el uso del bien colectivo. Introducir la participación es avanzar en las formas más permanentes de colaboración, creando espacios o situaciones en que las diferencias puedan ser mejor compartidas y confrontadas en favor de la convergencia y de la integración. La ética en el servicio público es más eficaz cuando es alcanzada vía consenso, porque:

- concilia los diversos puntos de vista y tiene mayor posibilidad de conocer y resolver dilemas éticos;



Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

- deja a las personas más seguras en la implementación y ejecución porque sienten más apoyo y corrección en la opción;
- favorece la eficiencia, dada la participación de todos en el proceso de planificación de las acciones colectivas ; y
- conduce a una mayor eficacia y entusiasmo en la implementación, por ser producto de formas colectivas de decisión.



Transparencia

- Transparencia significa dejar claras y comprensibles para la comunidad las decisiones de la administración pública. Las acciones no éticas son altamente facilitadas por los sistemas cerrados de decisión, por los monitoreos no transparentes y por las auditorias técnicas aisladas del público.
- Así, además de institucionalizar los instrumentos capaces de detectar movimientos no éticos, es necesario facilitar la transparencia de las acciones públicas por medio de nuevas formas de comunicación e incluso del involucramiento de miembros de la sociedad en comités de supervisión y control.
- La transparencia provoca una nueva forma de comunicación y de ocupación de un espacio de poder antes indisponible a la mayoría de las personas. Por la transparencia, se legitiman canales adicionales de comunicación, posibilitando la contribución de nuevos participantes en los diálogos públicos sobre la ética. Además, la transparencia es esencial para garantizar y mejorar la consciencia pública sobre la ética y el reconocimiento público sobre la capacidad y el mérito de la gobernabilidad pública y para presentar la información de forma clara y perceptible al público.
- La transparencia se constituye en la forma más eficaz para mejorar la consciencia pública sobre la ética administrativa. La información clara sobre el cotidiano administrativo favorece el reconocimiento público del mérito y de la corrección de las acciones públicas.

Estándares de eficiencia y productividad

- La eficiencia y la productividad administrativa están directamente vinculadas a la ética pública. La eficiencia significa la garantía de más beneficios y de una contribución social relevante.
- La preocupación con el rigor en los gastos públicos, con costos y productividad aparece como grande orientadora de la ética. La eficiencia como un valor central incentiva a la preocupación permanente con el uso de los recursos comunitarios. Así, vale el empeño para delinear estándares de productividad, de calidad del gasto y análisis comparativos en el estilo de benchmarking. Los resultados y la calidad son importantes, mas deben ser analizados con cuidado, pues pueden servir de justificativa para prácticas poco éticas de aceptar medios menos éticos.
- Así, equivalente al esfuerzo para resultados, debe haber un esfuerzo en los estándares de eficiencia y productividad. La perspectiva de la eficiencia produce medidas rápidas y comprensibles sobre desperdicios y descuido con los recursos públicos.

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

En lo que se refiere a los límites de la perspectiva institucional legal, vale notar la tendencia de concentrarse en la rectitud del proceso, llevando poco en cuenta los resultados o los valores éticos de las opciones.

Acentuar solamente las prácticas gerenciales es arriesgado éticamente debido a las dificultades de conciliar intenciones y resultados. Las intenciones por sí solas no resuelven problemas éticos ni de los procesos de trabajo, ni tampoco de los resultados.

Por otro lado, el análisis unilateral de los resultados puede significar acciones éticas simplemente como la maximización de la utilidad. Quien destaca los resultados tiende a mostrar que lo relevante y lo ético es hacer todo lo posible para alcanzar los resultados, o sea, prestar el debido servicio a la comunidad. En principio, proveer mayor y mejor beneficio para la mayor parte puede ser éticamente aceptable. Pero hay riesgo inadvertido de transmitir la idea de que los fines justifican los medios.

Por presumirse su neutralidad ante las determinaciones políticas, se ve el gestor público inserido en un contexto político en que deba encuadrar sus opciones y acciones a las políticas ya formuladas en las áreas jerárquicas superiores.

En la práctica cotidiana, se reciben órdenes políticas muchas veces contaminadas de intereses privados y de grupos preferenciales. Al seguirse órdenes administrativas, los gestores públicos pueden no percibir la consecuencia no ética de las decisiones. O incluso, al constataren contradicciones, pueden optar simplemente por obedecer, juzgando por no ser de su responsabilidad tal decisión, que el mero cumplimiento los exime de su compromiso. La obediencia puede suscitar un dilema o paradoja eterna.

De un lado, no se debe esconder atrás de la obediencia para escapar a la responsabilidad moral. La ética, la moral y la responsabilidad no son definidas solamente por escalones jerárquicos o por obediencia o desobediencia. Quien decide, recibiendo órdenes o no, hace, además de una opción para la sociedad, un juicio moral. Por otro lado, la inacción y la desobediencia pueden ser vistas también como falta de responsabilidad o de compromiso. La responsabilización individual es inevitable; las decisiones colectivas no implican irresponsabilidad.

La paradoja existe porque la percepción moral/inmoral está siempre presente en cualquier juicio o acción, independientemente de la asunción manifiesta de neutralidad. No existe la acción administrativa sin la incorporación de los valores y prácticas de los que deciden y actúan. Destacar la neutralidad del servidor público podría desvalorizar la propuesta de integridad, pues llevaría a los funcionarios a seguir no su propia moral, sino las políticas organizacionales. Significaría solicitarle que se adhiriese solamente a sus reglas y tareas y desconsiderase problemas éticos. En ese sentido, los gestores, sobre todo de niveles intermediarios, también se distanciarían de las preocupaciones éticas, presumiendo que los líderes de los niveles superiores ya habrían considerado esos temas en el momento de la toma de sus decisiones. Así, corresponde a los gestores y analistas de las políticas públicas evaluar las consecuencias éticas de sus acciones, y no lavarse las manos sobre los resultados. En principio, el responsable por lo que debe ser hecho es igualmente responsable por la manera como es hecho.

En lo que concierne a los límites de los códigos de conducta, vale destacar que ellos tienen la creencia de la disseminación de valores como una forma eficaz de perfeccionar la visión de los gestores sobre la cosa pública. A pesar de producir efectos positivos, esa proposición posee cierta fragilidad. Presume el bien como alcanzable por la intensidad de la comunicación y divulgación de valores. En la práctica, la disseminación sólo resulta positiva si produce una revisión de valores individuales y colectivos. El aprendizaje y la adopción de nuevos valores

son un proceso individual, lento y no siempre despojado de contradicciones y conflictos sobre coherencia entre formas de pensar y de actuar. Por eso una cultura administrativa no se transforma por la simple divulgación de nuevos valores.

Si la integridad no reconoce o no utiliza la realidad administrativa, si las leyes objetivan más evitar el mal y los códigos no enseñan a las personas a tomar buenas decisiones, lo natural sería tener en cuenta todas las perspectivas al insertar la ética en la gestión pública.

Al considerarse simultáneamente todas las perspectivas, se ve la ética como resultado de la formación y de la consciencia de valores, del cumplimiento de reglas, de la referencia a los códigos de conducta y del comprometimiento de los gestores públicos con la moralidad de las prácticas administrativas.

Las fallas éticas son las generadoras de las mayores decepciones y frustraciones con relación a la gestión pública.

La población posee grandes expectativas de confianza en los dirigentes y gestores públicos, sobre todo en la dimensión ética. De hecho, el público otorga poder y autoridad idealizando una buena gestión y, así, hay una expectativa de confianza bien elevada. Vale el esfuerzo continuo de renovación ética.



Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap