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 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 - Ética y Moral Administrativa..... 6

Lectura - Administración del Desarrollo: La Ética y las Perspectivas Formalistas 7

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

Lectura - Ética y Moral Administrativa

Ética administrativa se refiere a las reglas de conductas y comportamientos administrativos juzgados aceptables cuando se trata de la cosa pública: implica definir lo cierto, lo errado, o la mejor o peor forma de administrar los recursos públicos. Como disciplina, la ética tiene por objeto el estudio de los distintos valores, hábitos, costumbres y actitudes de los seres humanos. La ética pública auxilia a distinguir entre lo nocivo y lo conveniente para la colectividad. De modo general, la ética ayuda a las personas a discernir y definir el límite de la interferencia de los intereses individuales en los intereses colectivos.
En la gestión, la ética está relacionada a los procesos democráticos y equitativos. La ética orienta comportamientos, limita la legalidad de los actos y racionaliza los términos de lo deseable, de lo valioso y de lo valorado socialmente; está relacionada al bienestar, a la condición humana y a las necesidades sociales.

En la práctica de la administración pública, el pensamiento ético constituyese en un sistema de principios y normas administrativas, referentes a los deberes de los funcionarios públicos. Por lo tanto, la ética de la función pública engloba dimensiones muy amplias, que van desde el comportamiento adecuado al servicio de la ciudadanía y de la formación de valores hasta los mecanismos de control en el uso del poder público.

Como la administración es culturalmente construida y variada en el tiempo y en el espacio, en la práctica los conceptos de moral y de responsabilidad del administrador público son constantemente más resaltados.

La moral está normalmente ligada a las normas, a los valores y a las costumbres de un pueblo, o sea, a su programación mental colectiva. Al contrario, la ética busca fundamentar, de forma genérica y universal, el modo más correcto de vivir del ser humano.

Por ser directamente relacionada a la cultura, la moral tiene una relevancia más inmediata para la administración pública. La moral define las formas habituales y aceptadas de comportamientos sociales y administrativos en una dada sociedad. La moral no está totalmente inserida en reglas y códigos, pero sí en la programación mental colectiva que limita el cotidiano administrativo de los funcionarios. La moral es más cultural, histórica y relativa.

La ética se construye por una reflexión filosófica, sobre los estándares morales: usa el raciocinio y el análisis para encontrar justificativas y fundamentar la moral. Cuando se procura una ética administrativa, se busca definir principios universales de conducta en el trato de la cosa pública.

La ética es más fácilmente codificada porque ya nasce en forma de principios; la moral, por su vez, se observa en los comportamientos típicos del cotidiano.

La moral tiende a aceptar como correctas las prácticas culturales variadas. En otras palabras, la moral es relativa, al paso que la ética se proclama universal. Sin embargo, muchos estándares éticos, definidos como universales, son contaminados culturalmente por los proponentes en sus sociedades de origen. La ética administrativa no se preocupa solamente con los principios y motivos de la acción o comportamientos efectivos, sino también con sus consecuencias. La ética de la consecuencia es mostrar y juzgar los resultados de las acciones de un administrador como positivos o negativos. Por ejemplo, acciones correctas y bien intencionadas pueden tener efectos colaterales negativos o perjudicar proyectos de otras organizaciones.

Por eso la infraestructura ética de las organizaciones incluye valores éticos, normas de conducta, gestión, orientación y control. Los valores éticos reflejan expectativas de la sociedad. Las normas de conducta son desdoblamientos de valores. La gestión refleja las condiciones para la realización del servicio público. La orientación refleja el compromiso y la expresión de los valores. El control es representado por procedimientos independientes de rendición de cuentas y participación del público.

Lectura - 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.

Enap

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 y comportamientos 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 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 política son mucho más tradicionales 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 valores morales y éticos hacen parte de la construcción del progreso y de la modernidad administrativa.

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

Enap