

Panel “Crisis ética Latinoamericana y Fortalecimiento de las Organizaciones Públicas”

## **El fortalecimiento ético de las instituciones del ámbito público en América Latina**

**Dr. Víctor R. Martín Fiorino**  
**Universidad del Zulia – Venezuela**

Las instituciones del ámbito público se encuentran, en la gran mayoría de los países de América Latina, inmersas en un profundo nivel de discusión que abarca un conjunto de aspectos, desde su capacidad y eficacia para abordar los graves problemas que afectan a las sociedades latinoamericanas, hasta su credibilidad y la percepción que de ellas tiene la población.

Cambios conceptuales, como los que se derivan de los elementos dinámicos en torno a la situación del Estado y su relación con la sociedad y la política; cambios simbólicos, como los que anticipan las nuevas formas y expectativas en torno al poder estatal; cambios en la cultura administrativa y en la creación de nuevas formas burocráticas. Estos diferentes niveles de la dinámica de las organizaciones públicas constituyen un hecho insoslayable cuando se aborda la relación ética – gestión pública.

A pesar de los intentos de modernización de las organizaciones públicas, orientados en su mayoría a mejorar procesos técnicos, como la informatización, la capacitación técnica de los funcionarios y el trabajo en red, cada vez más se hace evidente que tales aspectos no se pueden descontextualizar del marco que remite a la consolidación de una nueva cultura de la gestión pública apuntar al fortalecimiento ético de las organizaciones del sector, con una capacidad irradiadora hacia otros sectores de la sociedad y centrado en el concepto de Ethos de la administración en el ámbito público.

El Ethos de la Administración Pública se configura a partir de los valores que apuntan a caracterizar la Función Pública como Servicio Público o Servicio al Público. En el marco de las preocupaciones actuales en torno a la reforma y la modernización administrativa, la ética de la Función Pública cobra especial importancia, sobre todo en lo que se refiere a su interiorización consciente por parte de las personas concretas que, en las organizaciones del ámbito público, ejercen funciones decisorias. La necesaria integración de los niveles, de una ética personal, con los niveles de una ética profesional y los de la ética de las organizaciones, desemboca en una ética cívica y en una ética de la convivencia, de carácter global.

En la función pública se observa la necesidad de integrar los valores de la convivencia democrática con los valores burocráticos. Así, en el marco de una ética de la Administración Pública, los valores democráticos conforman el eje de esta última y se convierten en una propuesta orientadora, para la consecución del bien común. En el debate social actual, esta preocupación es decisoria y se dirige, tanto hacia la labor orientadora centrada en el respeto y la práctica de los principios éticos en las actuaciones públicas, como también hacia la identificación y desmontaje de las prácticas perversas, que conducen a la percepción negativa, generalizada por parte del público, donde se opacan las conductas responsables en la administración. De allí que la Administración Pública se inscriba en un contexto cultural y en él. Se sitúen los niveles, a veces agudos, de tensión, entre el cumplimiento de funciones y responsabilidad que demanda la sociedad y, al mismo tiempo la responsabilidad de compatizar recursos –generalmente suficientes- instrumentos de gestión flexibles y poderes

decisorios.

En esta complejidad, la ética de la gestión pública puede ayudar en los procesos de deliberar, preferir y decidir entre las diferentes alternativas. Ello se hará viable en la medida que se manejen los riesgos sin perder la vista el fin al cual están dedicados los miembros de la administración pública. Se muestra así necesario el análisis ético de la conducta pública, a fin de abordar y superar las posibles contradicciones entre los sistemas tradicionales de gestión pública, las funciones actuales de esta última y la práctica de los valores.

La gestión pública se desempeña en un contexto compuesto por reglas, toma de decisiones y conflictos en los cuales la ética de la gestión pública puede orientar en situaciones concretas acerca de los valores que definen los niveles de responsabilidad, conciencia e identidad de la organización.

En efecto, los valores, compartidos en la práctica de la toma de decisiones, están en la base de los contenidos específicos que apuntan a los aspectos puntuales del funcionamiento de toda organización. Lo que busca es dar respuestas al interrogatorio práctico ¿Qué debo hacer en tal ocasión?... proporcionar una guía para la decisión que ha de tomar un individuo en una ocasión determinada...lo que supone que el individuo se enfrenta con varias alternativas de acción; si no hay dos o más alternativas posibles, desaparece el problema práctico de tener que elegir un curso de acción y decidir.

Frente a varios cursos de acción posibles ante situaciones concretas, aparecen las instancias de elegir, el preferir, el valorar y el decidir. Se trata, en cada caso, de situaciones complejas y conflictivas, en medio de las cuales se toman decisiones en el ámbito de la Gestión Pública.

Ese contexto conflictivo hace que en la práctica, muchas veces se tomen decisiones utilizando varios principios a la vez, que, considerados aisladamente o sólo en sentido formal, pueden parecer contradictorias. El dar prioridad a un principio frente al otro (obtener resultados, cumplir con la ley, respetar los involucrados), es el resultado de un proceso de decisión en el cual se evalúan ventajas y desventajas, razones y argumentos a favor de las distintas opciones, y todo ello en el real marco conflictivo en el cual se adoptan decisiones públicas.

La ética del servicio público es una ética aplicada, por lo que inevitablemente afecta a los valores considerados propios de las distintas culturas. Esto puede explicar la reticencia a realizar estudios transnacionales de ética y de conducta. Por ejemplo, lo que en algunos países se considera nepotismo e infracción del principio del mérito, en otros se considera <<ayuda a los tuyos>>. En un determinado ámbito, dar y aceptar regalos es una forma habitual de hacer negocios, mientras que en otros resultados altamente conflictivo.

Además, las diferencias entre países también son consecuencias de otros factores como el grado de desarrollo económico y madurez democrática. A pesar de las diferencias entre países (tanto culturales como relativas a los sistemas políticos y administrativos) parece producirse una convergencia creciente en los que se considera un comportamiento <<bueno y correcto>>. No es tanto cuáles o cuantos sean estos valores, sino como hacerlos operativos en el trabajo cotidiano de los funcionarios del ámbito de la gestión pública.

¿Por qué es importante la ética en la gestión pública? La integridad de los políticos y los funcionarios es un ingrediente esencial de la sociedad democrática. Los funcionarios ejercen de diversas formas un poder discrecional en su trabajo diario, en su administración de los recursos públicos, en la interrelación con los ciudadanos y en ámbito de su función y su elaboración de las políticas. La ética es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración y sus instituciones. También proporciona la base para contratar las prácticas, costumbres y conductas de forma general para garantizar a la ciudadanía que se están respetando sus intereses y cumpliéndose los procedimientos. En consecuencia, la ética es un factor clave de la calidad de la Administración.

El fomento del comportamiento ético y el fortalecimiento de las organizaciones no consiste en el simple establecimiento de una lista de reglas a observar o en la definición de una situación a alcanzar, sino en un proceso de gestión permanente que sostiene la tarea de gobierno y resulta crucial para su funcionamiento y evolución: La ética puede ser puramente instrumental, puede ser sólo un medio para un fin, pero un medio necesario. La ética de gobierno es una condición sine qua non para una buena política pública concreta.

Es importante para las Administraciones preguntarse donde se encuentran las lagunas de los sistemas que encausan el comportamiento de los funcionarios y, a continuación, cómo llenarlas. Parte de la respuesta consiste en investigar si existen factores con influencias en el ambiente del servicio público que deterioren la gestión de la ética y la conducta y hagan inadecuados u obsoletos los sistemas tradicionales.

La aplicación práctica de cualquier programa de ética tiene lugar, en último término, en el ámbito de un departamento u organismo. Por tanto, es conveniente analizar si un determinado componente de la infraestructura ética tiene carácter interno o externo a dicho departamento u organismo.

Los elementos externos (compromiso político, marco legal, participación y control público y organismos coordinador), son fuente de autoridad y de contenido para las normas del comportamiento y las consecuencias derivadas de su incumplimiento. En contraposición, los elementos externos (mecanismo de responsabilidad, códigos de conducta, formación y condiciones del servicio público) proporcionan en gran medida orientación y pautas a los funcionarios. En términos sencillos, los elementos externos aportan las reglas, a menudo a escala del servicio, que son adaptadas a un entorno concreto por los componentes internos, sea a escala departamental o del organismo.

Los dos tipos de elementos, internos y externos, se complementan y dependen mutuamente para su credibilidad y máxima eficacia. Un fallo de uno de los tipos supone una amenaza potencial para el otro.

Las simples declaraciones de políticas normativas punitivas, de vigilancia pública o de fuerte coordinación, no mejorarán por si misma la integridad del sector público si las normas no se plasman y asumen en el ambiente común de cada departamento u organismo. De modo similar, un funcionario conciente de sus responsabilidades que lee los códigos de conducta esperada y asiste a sesiones de formación, puede verse desilusionado si los componentes externos no aplican eficazmente unas normas y procedimientos disciplinarios

claros. Es importante que los dos grupos de componentes sean coherentes y no envíen mensajes cruzados. Algunos de los componentes son requisitos previos para otros.

Generalmente, es necesario disponer los de carácter externo para que los internos resulten eficaces, pues estos son plasmaciones o aplicaciones operativas de aquellos.

Toda iniciativa de fortalecimiento ético en el sector público, está llamada a fracasar a menos que sea respaldada por un compromiso que necesita expresarse mediante declaraciones (discursos, anuncios públicos, declaraciones escritas de los líderes), demostrarse mediante el ejemplo y fundamentarse mediante la asignación de los correspondientes recursos.

Esto aporta no solo la autoridad necesaria para el establecimiento de controles legales y administrativos, sino también la orientación de las actividades relacionadas con la ética, resultando esencial para ofrecer una reacción creíble a las exigencias ciudadanas. Puede afirmarse, por tanto, que se trata de un requisito previo para la eficacia de los restantes componentes de la infraestructura ética.

Los cargos democráticamente electos desempeñan dos papeles esenciales en la promoción de la ética en el servicio público. En primer lugar, como políticos, tiene la obligación de responder ante los votantes por las actividades realizadas en su nombre, lo que coloca a estas en una posición única para exigir.

El estado actualmente exige manejar y controlar una gran masa de fondos públicos, lo que hace necesario que pongamos la atención en quienes administran, gestionan y controlan este dinero. Los economistas han venido poniendo más énfasis en los procesos económicos (producción, consumo, distribución y estabilidad) que en los intereses políticos y económicos subyacentes en las actuaciones y decisiones de los protagonistas de los mismos. Sin embargo, detrás de cada decisión, de cada conducta, se encuentran convicciones o creencias que constituyen esquemas preferenciales, cuyos criterios de valoración están en función del marco ético – normativo en el que se desenvuelve la actividad de los que toman decisiones públicas.

La palabra “corrupción” procede de trastocar, alterar, cambiar –induciendo vicios-, la naturaleza de las cosas. Cuando se relaciona con el dinero y la economía, se produce una aproximación a lo que se denomina el “uso corrupto del poder”, que supone una ruptura de éste concebido como conjunto de facultades de los actores públicos. Estas prácticas corruptas suelen aparecer allí donde la ausencia de normas y reglas de juego se suple por una amplia cantidad de potestades discrecionales y actuaciones de tipo inversionista con grandes cuotas de poder, cuyos márgenes de discrecionalidad son susceptibles de ser influenciados.

La dimensión ética en la política tiene que caracterizarse por la conexión con la realidad y con los valores de la sociedad y exigir practicar la virtud de la originalidad, de la creación y de la anticipación del futuro. Estos valores reflejan hoy que, en materia de comportamiento de los actores públicos, ya nadie cree en ese modelo romántico que les consideraba seres angelicales, solamente preocupados por el bien común. Así, muchas de las intervenciones de estos actores públicos, responden, más bien a intereses y preferencias de la clase del poder, el llamado bienestar del Estado, que al interés público del Estado de

bienestar. La realidad nos aproxima más al modelo de la conducta de las personas, con sus preferencias y coste de oportunidad, que no son ajenos al propio interés, aunque se actúe en el ámbito del público: son las restricciones, reglas normas y pautas de ética colectiva las que deben inspirar y modelar los comportamientos de quien actúa en dicho ámbito.

El impulso político de fortalecimiento ético, encaminado a establecer nuevas reglas de juego justas y estables y a fortalecer un control que garantice un correcto funcionamiento, será de indudable interés para la sociedad y para fortalecer el papel de los ciudadanos, capaces de ejercer las exigencias éticas de una libertad responsable.

Son numerosas las perspectivas desde las cuales es posible abordar el núcleo de las preocupaciones actuales en torno a la reforma y la modernización administrativa. Una de ellas como se ha podido ver, de vital importancia por el papel que desempeña como elemento subyacente en las actuaciones de quienes ejercen funciones decisorias, es la de la ética de la gestión pública.