

La ética en el marco de la reforma de la administración pública

Rethelny Figueroa de Jain**

en Centroamérica*

REFLEXIONA ENFÁTICAMENTE SOBRE EL QUEHACER DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMBIENTES CAMBIANTES, ASÍ COMO EL ROL, CONDUCTA Y COMPORTAMIENTO DEL SERVIDOR PÚBLICO EN ENTORNOS COMPLEJOS, SUGIRIENDO LA NECESIDAD DE INCORPORAR MATERIAS CON CONTENIDOS VALORATIVOS EN LOS *PENSUM* DE FORMACIÓN, CAPACITACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

El contexto reciente de la administración pública centroamericana

A la administración pública como objeto de estudio le concierne, tanto la política como la sociedad. De ahí la importancia

de revisar su accionar para enriquecer conceptualmente su análisis, determinado en gran parte por su contexto cercano y lejano, permitiéndonos ubicar la problemática en forma general, a partir de las causas fundamentales que dieron origen al estado actual de la misma en Centroamérica.

Así, en esta región a inicios de la década de los ochentas del pasado milenio, los países del área emergieron después de procesos de pacificación, con sistemas democráticos que replantearon nuevas agendas para el accionar del Estado, y de la administración pública en particular. Estas tareas comprendieron la readecuación del aparato administrativo, emprendiéndose la modernización del Estado cuyos fundamentos parten del Consenso de Washington, y del referente teórico del *Public Choice*.

* Conferencia presentada en la Mesa Redonda "La Ética Pública desde la Perspectiva de los Institutos de Administración Pública", realizada el 5 de junio del 2002, en el marco del "Seminario sobre Descentralización Territorial y Ética Pública en Iberoamérica", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, de España y auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, en Antigua, Guatemala, del 3 al 6 de junio del 2002.

** Coordinadora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Su justificación nace de la búsqueda de soluciones para la aguda crisis de gobernabilidad de los países del Istmo, producto del desequilibrio fiscal que atribuía la insolvencia económica a la centralización del Estado, que había facilitado un intervencionismo inadecuado, la asunción de roles no pertinentes, y la conducta poco moral de quienes controlaban su aparato.

En este sentido, las respuestas de la reforma se orientaron a abordar esta problemática, introduciendo medidas (de descentralización, privatización, desregulación y tercerización de servicios y actividades estatales), cuyo propósito fue redimensionar el rol del aparato del Estado, el que emerge con la ruptura del "Estado del Bienestar" y la redefinición de su nueva intervención en el desarrollo, centrándose en la promoción y la regulación, delegando en la sociedad civil organizada, actividades de carácter económico y reteniendo para sí, aquellas funciones normativas que determinan las nuevas relaciones Estado-Sociedad, y que perfilan un quehacer cuya naturaleza le ha dado características diferentes.

Consecuentemente, los fines del Estado moderno se enfatizan en el trinomio "governabilidad, desarrollo y equidad" y su concretización constituye un reto de gran magnitud en el proceso de transición de las reformas del aparato administrativo y el desarrollo institucional, identificándose dos

momentos en el proceso de modernización de la administración pública en Centroamérica.

- Por una parte, se encuentran las medidas integradas en las conocidas "reformas de primera generación", las que han tenido en la región avances y limitaciones diferentes para cada uno de los países. El énfasis de estas primeras reformas fue la conformación del nuevo aparato administrativo, es decir, su estructura, competencia y funciones conocidas también como reformas institucionales.

No obstante, con el impulso de estas medidas, los resultados de las mismas no han sido altamente satisfactorios en cuanto a desempeño económico y productividad se refiere, especialmente en los países menos desarrollados, observándose en algunos casos, que cuestiones de alta sensibilidad social como la pobreza, la corrupción y la inequidad, se incrementaban.

- Es como respuesta a esta problemática que emerge una "segunda generación de reformas", con el reconocimiento explícito de que el desarrollo requiere de un Estado eficaz. Las medidas de las reformas de segunda generación se encuentran actualmente en gestación, y se orientan al interior de la administración

pública, apoyadas por los principios del *New Public Management*, *NPM*, o Nueva Gerencia Pública, destacándose aspectos como una administración pública al servicio del usuario, enfatizando una cultura de servicio pronta, justa y equitativa. Los objetivos fundamentales de estas reformas, son consecuentemente, la eficiencia económica y la eficacia gerencial.

La concepción del NPM o Nueva Gerencia Pública es el fundamento teórico, mediante el cual se impulsan los procesos de revisión y ajuste del Estado, aportando un cuerpo de principios que permitan pasar de un modelo de la administración pública burocrática a un estilo gerencial. Estos principios de gestión se enuncian de la siguiente manera:

- La separación de los ámbitos de la política y de la administración (la separación de las funciones políticas de las administrativas; el diseño de las políticas *versus* su ejecución).
- La distinción entre las actividades exclusivas del Estado, y las que pueden ser ejercidas por otros agentes (por ejemplo: formulación de las políticas, recaudación, regulación *versus* la intervención directa en la economía).
- La orientación hacia los servicios, usuarios y clientes.

- La gestión del producto en vez del insumo.
- El control, la transparencia en materia de gastos, prestaciones y su desplazamiento hacia la entrega de bienes y servicios.
- La administración descentralizada de los recursos y amplia delegación de la responsabilidad por los resultados, y la definición de las formas de rendición de cuentas.
- El énfasis en el desarrollo de los recursos humanos, y su mayor participación en la toma de decisiones.

La adopción de estos principios, han sido considerados en la praxis del accionar administrativo y en el marco de las reformas actuales, como integrantes recientes del nuevo sistema de dirección y de gestión en general, y de los recursos humanos en particular. Su aplicación ha dado como resultados innovaciones positivas tales como: la orientación hacia el servicio, la devolución de autoridad, la desregulación de procesos administrativos, la flexibilización de las estructuras organizacionales, el énfasis por crear nuevas culturas de trabajo, incentivos basados en los resultados y el mejoramiento y evaluación del desempeño y la productividad.

Sin embargo, algunas limitaciones se han identificado con

respecto a la puesta en marcha de ciertas estrategias y técnicas modernas de gestión. Ejemplos de ellas lo constituyen la controversia en relación al marco legal, la cultura administrativa, el ciudadano en calidad de consumidor y la erosión de valores públicos. Especial importancia reviste este último aspecto, el que nos lleva a reflexionar enfáticamente sobre el quehacer de la administración pública en ambientes cambiantes, así como el rol, conducta y comportamiento del servidor público en entornos complejos.

La ética y la nueva gerencia pública

La ética en el servicio público centroamericano se ha visto afectada, tanto por los cambios globales del entorno como por las transformaciones emprendidas por las reformas, incidiendo directamente en la conducta del personal que labora en la administración pública, al incorporar formas diferentes de hacer esta tarea.

De especial relevancia resulta para Centroamérica la puesta en práctica de aspectos novedosos de gestión pública, con implicaciones en comportamientos irregulares, apreciándose conflictos de interés que menoscaban los valores de la función pública. Estas situaciones pueden caracterizarse en el ámbito gubernamental de la siguiente manera:

- La nueva gerencia pública postula altos grados de autonomía para el empoderamiento de los gerentes públicos, facultándoles a usar la discreción en los asuntos gubernamentales, con el fin de agilizar la entrega de los servicios al ciudadano. Sin embargo, algunas veces las decisiones administrativas resultantes no se fundamentan adecuadamente en las cuestiones valorativas que son propias de la administración pública, incurriéndose en repercusiones éticas de estas acciones, tales como algunos excesos que van desde la omisión normativa, el desconocimiento procedimental, el soslayamiento del interés público hasta la mala gestión y la corrupción.
- La descentralización y ampliación de centros de poder decisorio, tanto territorial como al interior de los órganos públicos, con el fin de tomar las acciones necesarias en las unidades cercanas a los ciudadanos y comunidades, así como de acercar la administración al usuario, también ha sido otro de los factores que entra en controversia con la naturaleza propia de la administración pública. La flexibilización de la gestión pública ha descuidado la rigurosidad de los controles, puesto que ha habido un desplazamiento de la gestión fundamentada en las reglas a otra basada en los

- resultados. Las implicaciones derivadas de esta situación se han concretizado, tanto sobre la gestión de la ética como en la propia actividad del servicio público.
- El incremento de las facultades del nivel gerencial traducidas en un mayor grado de relación para la toma de decisiones al interior de la gestión pública, ha llevado a algunos políticos y gerentes poco escrupulosos, a cometer algunos actos indebidos, tal como lo manifiesta Prats i Catalá, (1995:92), quienes han visto *"en el management el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual disbridada, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y con ella, el potencial de corrupción"*.
 - La normativa del derecho administrativo, fuente de legitimación del quehacer gubernamental, ha sido desbordada por la práctica de la administración pública actual ante los cambios del entorno, dejando al gestor público sin referentes valorativos conscientes que normen los hechos y actos de la administración pública, coalicionando con los valores de la ética y lo moral, al encontrarse un vacío que sustituya en la administración pública, la obsoleta normativa legal.
 - El grupo de autoridades que constituyen las cúpulas organizadas del aparato administrativo, son desempeñadas por gerentes cuya experiencia fundamental de trabajo, ha sido en el sector privado, proviniendo en su mayoría como experimentados *business managers* e introduciendo algunas veces conflictos de intereses entre los valores prescriptivos de la administración pública y la gestión pública moderna, al asimilarla a la gestión privada, ignorando que el marco institucional entre ambas, responde a "principios, valores y normas diferentes".
 - No obstante, que estas estrategias y técnicas modernas han tenido efectos positivos en el conjunto de la administración pública, es también cierto que la experiencia ha demostrado en Centroamérica, que estos mismos procesos por el carácter de su dinámica, potencializan situaciones de conflictos de intereses que sin la oportuna fiscalización por parte del gobierno, incurren en excesos y disfunciones que coadyuvan a violentar los parámetros de la ética pública, fomentando el descrédito de la administración pública y la deslegitimación democrática.
- Ante esta problemática, algunos países del Área han revitalizado marcos reglamentarios que

incluyen códigos de ética, prontuarios, mecanismos de denuncias de actos irregulares, conductas y comportamientos indebidos o no éticos, etc. Estos instrumentos continúan constituyendo un elemento importante del sistema ético, porque explicitan pautas de actuación y determinan el comportamiento deseado.

El primer día de su mandato, el Presidente de Costa Rica, Dr. Abel Pacheco, fijó catorce normas éticas que deberán cumplir un grupo determinado de funcionarios con altos cargos, agregando, que tanto “el ojo vigilante de la prensa como el de los ciudadanos será muy importante para supervisar el comportamiento ético de los servidores públicos” (La Nación, 9 de mayo/2002, p. 7A).

La utilidad de estas medidas y herramientas ha sido puesta de manifiesto; sin embargo, el acento de la tendencia actual para abordar esta problemática, ha sido retomar la ética como una dimensión fundamental de la gestión pública, integrante del accionar de todo el sector gubernamental y su recurso humano. Por lo tanto, su énfasis radica en una red de elementos que actúen concatenadamente a nivel de la administración pública en general.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (1997), propone el concepto de “infraestructura ética” como la creación de un marco institucional

para prevenir los comportamientos indeseables y desarrollar incentivos y sanciones que promuevan la integridad en el servicio público, en el que se integran los siguientes elementos: compromiso político, marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público, y una sociedad civil activa que desempeña el papel de vigilante de los funcionarios. Asimismo, la misma OCDE, nos previene indicándonos que no bastan los seis elementos de la infraestructura ética, puesto que su éxito dependerá de la determinación para que sea implantada, comprendida y aplicada sistemáticamente.

Por otra parte, autores como Peter Drucker (1994); pensador prominente del *management*, enfatiza desde otra perspectiva, la responsabilidad en el seno de las organizaciones, en una sociedad como la actual que se basa en el conocimiento. Señala que se debe practicar la responsabilidad y la colaboración, porque el poder sin responsabilidad no es poder en absoluto, sino es irresponsabilidad. Asimismo, manifiesta que las organizaciones tienen que hacerse responsables en el límite de su poder, para determinar cuándo el ejercicio de sus funciones deja de ser legítimo.

Una reflexión derivada al contrastar estos argumentos con situaciones prácticas, pareciera indicar que paralelamente a la institucionalización de técnicas modernas

orientadas a la eficiencia y eficacia de la administración pública, se requiere incorporar elementos normativos y valorativos de la administración pública, que permita constituir un referente pertinente para los servidores públicos, tanto para la acción como en la toma de decisiones, en el que se “concilien innovaciones y riesgos de manera responsable”, tal como lo indica Santana Rabell (2000), en el marco de la ética pública.

Este breve análisis, nos remite a la discusión central de nuestros argumentos con respecto a la autonomía delegada, y sus implicaciones en la conducta del recurso humano al servicio del Estado, constituyéndose en un desafío que llama por un comportamiento ético en los funcionarios públicos como una condición *sine quanon* para el buen gobierno, puesto que de ésta depende el éxito de las reformas de la gestión pública y la confianza en el sector gubernamental, tema de gran vigencia en la agenda de la modernización del Estado.

La ética y la formación de administradores públicos en Centroamérica

El recurso humano público es el pivote central de la transición y consolidación de procesos de modernización e institucionalización de la administración pública. Su contribución es determinante y su colaboración depende en gran

parte, de la claridad en la introducción de formas diferentes de gestión, y la conformación de una nueva cultura administrativa.

De especial importancia resulta para Centroamérica, la puesta en práctica de mayores grados de autonomía gerencial, acompañada de procesos de descentralización, tanto al interior de las estructuras organizacionales como territoriales, las que analizaremos brevemente.

Cambios en el perfil del funcionario público y de la cultura administrativa de las organizaciones del Estado, continúan con una marcada tendencia de confusión, al implementarse la transición del modelo tradicional burocrático a uno gerencial, en el marco de las medidas de reformas de la administración pública. Los avances en la modificación de este perfil han estado más orientados a la internalización y apropiación de técnicas de gestión para su aplicación, con muy poca incorporación de aspectos valorativos. Los instrumentos de renovación y actualización del perfil del recurso humano que labora en el sector público, tales como los programas de formación, capacitación y perfeccionamiento, no han tenido por una parte, un desarrollo sostenible, y por otra, adolecen de contenidos sustantivos en cuanto a ética se refiere.

Una revisión breve de los *pensum* de formación que se desarrollan en la disciplina de la administración pública, a nivel

centroamericano, nos permite señalar que la tendencia actual de estos programas universitarios, es conformar programas con alta concentración en aspectos técnicos, soslayando abordar un enfoque integral de la ética pública, diferenciada como una asignatura exclusiva y propia que integre la estructura curricular de este tipo de estudios. El énfasis de los mismos se centra en las técnicas, destrezas y métodos para la aplicación, así como en los factores contextuales, con muy poca referencia de materias de carácter filosófico y normativo.

Esta tendencia de formación de la profesión de la Administración Pública, contrasta con la creciente revisión del desempeño de los gobiernos en la región por parte de la población en general, y la cada vez más exigente demanda de rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales. Es en este sentido, que el propósito esencial de la reforma del Estado no debe ser solamente que las instituciones públicas sean eficientes y eficaces, sino que funcionen de tal manera que induzcan competitividad en los mercados y justicia en las sociedades, puesto que la gerencia pública tiene entre otros objetivos la justicia, la equidad, la responsabilidad social, la igual protección de las leyes, la debida aplicación del proceso de ley, la representatividad, la protección de los derechos civiles, el rendimiento de cuentas y la honradez en

la gestión pública (Santana Rabell 2000).

Otro factor que ha incidido en la formación de los servidores públicos a pesar de ser un tema vigente y permanente en la agenda de la administración pública centroamericana, es la falta de articulación integral de un servicio profesional de carrera para toda la administración en general.

Hoy día el tema ha cobrado una preponderante atención, no solo por las instancias gubernamentales, sino por los propios funcionarios y la sociedad, ya que la reforma del Estado no puede descuidar a uno de sus principales protagonistas: los servidores públicos que están al frente de las tareas del gobierno. Por lo tanto, en la medida en que tengamos un régimen de servicio público profesional, y esfuerzos sistemáticos de perfeccionamiento en los que se incluya la dimensión ética de la gestión pública, será posible mejorar la acción de gobierno y obtener una mayor certidumbre y credibilidad del ciudadano en el ejercicio de la función pública.

Al respecto y en relación a la incorporación de contenidos normativos, algunos autores como Bowamaen, Berman y West, (2001) señalan los cuatro pilares de la ética que deben introducirse en la formación de las personas que aspiran a ingresar al servicio público:

- Estar bien conscientes de los valores fundamentales del servicio público (*Value awareness*).
- Desarrollar destrezas para el pensamiento o razonamiento ético en diferentes escenarios o conceptos organizacionales.
- Conocer y cumplir con las leyes y códigos que regulan el comportamiento ético.
- Convencer al liderato y miembros de las organizaciones públicas de que es posible lograr un comportamiento ético, mediante el diseño e implementación de múltiples estrategias y enfoques.

Especial consideración requiere el punto mencionado por Bowamaen, Berman y West, concierne al desarrollo de destrezas para el pensamiento ético en el marco de distintos escenarios, al tomar en cuenta que el servidor público actualmente se encuentra sometido a una serie de presiones provenientes, tanto del entorno interno como externo. A manera de ejemplificación simple, es posible apreciar que al interior del quehacer público, el funcionario se enfrenta a las restricciones de recursos, al incremento de las demandas de la población por mayores servicios, al cambio de las formas de gestión, al cumplimiento de metas, etc., las que aunadas a orientaciones globales como la transparencia, coadyuvan a crear espacios de confusión que puedan

potencializar situaciones de conflicto de interés con repercusiones éticas de las acciones y decisiones administrativas.

De ahí la pertinencia de introducir en la formación profesional de la administración pública, aspectos de naturaleza valorativa, con el fin de socializarlos y homologarlos para que ayuden al servidor público a hacerle frente a la complejidad de los cambios, orientándolos en la dimensión ética de la toma de decisiones.

Las enseñanzas del proceso de modernización en Centroamérica manifiestan que las reformas introducidas requieren ser acompañadas de programas de formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los funcionarios públicos de todos los niveles y en todos los campos, como medios para crear condiciones y características que potencialicen la internalización de valores, conocimientos, parámetros y actitudes para la acción, inherentes al carácter de la gestión pública y que constituyen garantías de la legitimidad democrática, sin menoscabar los efectos positivos de las medidas de las reformas que conlleva la modernización del Estado.

Bibliografía

- Bowman, Jame J. and Evan M. Berman, Johnathan P. West. 2001. "The Profession of Public Administration: An

Ethics Edge in Introductory Textbook?”. *Public Administration Review*: 61, No. 2: 194-205.

Drucker, Peter. 1994. “La Sociedad Postcapitalista”. Colombia, Editorial Norma.

OCDE. 1997. “La Ética en el Servicio Público”. Ministerio de Administraciones Públicas, MAP.

Prats i Catalá Joan. 1995. “Derecho y Management en las Administraciones Públicas”. Reforma y Democracia:

Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 3 (enero), 89-114.

Santana Rabell, Leonardo. 2000. “Tendencias curriculares en la enseñanza en la administración pública en los Estados Unidos”. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, 17 (junio), 235-264.

World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York, Oxford University Press ◊