

# INAP

ISSN 2683-9644

# CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

## ¿Confiar en la burocracia?: Cómo quebrar la desconfianza social en la Administración Pública

Nelson De Freitas

# 69

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



**¿Confiar en la burocracia?:  
Cómo quebrar la desconfianza social  
en la Administración Pública**

Nelson De Freitas

69

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Lic. Mauro Emanuel Solano**

Director Institucional del INAP

# **Desgrabación de webinar**

## **¿Confiar en la burocracia?: Cómo quebrar la desconfianza social en la Administración Pública**

### **Nelson De Freitas**

Coordinador de la Escuela Iberoamericana de Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Politólogo de la Universidad Central de Venezuela, estudios de postgrado en Filosofía (Universidad Simón Bolívar de Venezuela), en Transparencia (Universidad de Chile) y en Gestión de Ciudades (Universidad Abierta de Cataluña). Especialista en temas de ética, innovación y formación de funcionarios públicos.

Fecha: 5 de agosto de 2020.

Enlace a video:<https://www.youtube.com/watch?v=9ierjBc6SIM&t=395s>

Desgrabación: María Laura Lencinas.



## ¿Por qué a la sociedad le cuesta creer en la burocracia como instancia efectiva para sus necesidades?

Latinobarómetro ha demostrado la caída ininterrumpida en los últimos 10 años de la confianza en las instituciones políticas como indicador inquebrantable de una lamentable realidad para la Administración Pública en América Latina. Desde la experiencia del CLAD, se abordarán en esta conferencia algunas herramientas para la creación de confianza en el Estado, y se destacará una en particular, aquella referida a una de las competencias estratégicas que debe tener todo servidor público.

## ¿Confiar en la burocracia? ¿Cómo quebrar la desconfianza social en la Administración Pública?

Es un objetivo general, un objetivo modesto, provocar la reflexión, seducir para la discusión y para el conocimiento en torno a un tema muy poco explorado en la administración pública, a saber: la *confianza*. Hay muchos estudios y artículos de opinión que hablan de ello, sobre todo cuando salen las grandes encuestas que se realizan al respecto, sin embargo, muy pocos estudios e investigaciones abordan la relación entre la confianza y la administración pública.

Por eso, el título provocador de la conferencia: Confianza en la burocracia. Y la misma parte de la percepción social de que la burocracia es algo rígido, estable y la confianza, algo maleable, muy difícil de asir. Entonces, quiero invitarlos a la reflexión, a que nos acompañen en estos estudios e investigaciones que debemos tener con más intensidad sobre estas interesantes y necesarias relaciones.



Quiero advertirles algo que puede ser de perogrullo pero que vale la pena decirlo, esta perspectiva es un enfoque personal a un metro sesenta y cinco centímetros (1,65 m); es decir, mi altura, mi perspectiva. La misma se debe y se nutre de la experiencia que he venido trabajando con respecto a estos temas en el CLAD, en particular, al estar coordinando, junto con el Secretario General de dicho centro, la Escuela de Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos; pero también de otras perspectivas vitales, como la politología, la filosofía, los estudios urbanos, entre otras.

Es un llamado entonces a profundizar los estudios interdisciplinarios, para poder abordar estos temas que de por sí, y lo sabemos, son enteramente complejos.





## ¿Por qué es relevante estudiar la confianza en la Administración Pública?

Partamos de la afirmación categórica de que todo el andamiaje que actualmente pisamos, es decir, la arquitectura institucional que conocemos, está fundamentado, está construido bajo el supuesto de una ilusión de solidez. La imagen del castillo medieval da a la par con la imagen sobre el surgimiento del Estado y de la Administración Pública. Sin embargo, este castillo que podemos imaginar, que lo imaginamos como un castillo sólido, está cimentado y construido, realmente, de arena. Pero al ser un castillo de arena, no por ello es algo incorrecto, es algo malo, sino que es un llamado a aceptar la no solidez de las bases de nuestra vida actual y trabajar sobre ello.

Con esto no quiero decir que la confianza no sea un asunto estable, sino que debemos considerarla como un concepto, un término, una realidad sumamente activa y fluida. En ella, todos los ministerios, los INAP de la región, el trabajo, los estudios, los supermercados, todo nuestro día a día

está fundamentado en la confianza que le damos a esos conceptos, a esas instituciones. Estamos hablando de la confianza como cemento de las instituciones y como algo arenoso que debemos reconocer para poder hacer mejores abordajes.



## ¿Por qué es relevante este tema de la confianza, que es tan poco explorado en nuestro campo de la administración pública?

Porque la confianza es ese elemento intangible que alimenta toda nuestra infraestructura tangible; por lo tanto, se necesitan mayores estudios que vinculen la confianza, la burocracia y la democracia de una manera más profunda y rigurosa. Recordemos que cualquier justificación del discurso político, académico, o de cualquier tipo o tema, que se hable en nuestra cultura occidental y en específico en Iberoamérica o América Latina, se justifica siempre a través de la legitimidad de la democracia.



## Piensen y háganse esta pregunta: ¿qué es la confianza?

Nosotros les traemos 3 abrebocas de estudios sobre ello. Uno es del filósofo español Vico que vive en México y publicó, en 2020, el libro *Filosofía para desconfiados*. En él, se indica «... confiar en el otro supone que cumplirá lo que promete o lo que de él se espera». Véase y léase el énfasis que pone en la responsabilidad que de la otra persona se espera que se haga. Eso es confianza desde un punto de vista genérico para Vico.



No podemos pasar por debajo, sino por el contrario, debemos siempre sacar de frente los estudios y las concepciones que tienen las grandes encuestadoras mundiales y regionales de estudios de valores. En nuestro caso particular, nos comunicamos para esta charla con los directores de la Corporación Latinobarómetro, que tiene sede en Chile; cuando digo corporación, en otros países es una asociación civil, una ONG.

Jaime Medrano, su director, indica que el término confianza «es la seguridad que tiene una persona respecto al proceder de una institución u otra persona valorada, en el sentido de que se espera que esta o ella actúe con arreglo al interés general y no para intereses particulares». Léase el énfasis que pone Latinobarómetro al incorporar, a diferencia del filósofo anterior, a las instituciones. Entonces, la confianza es la seguridad en el accionar de otro actor, sobre todo institucional, que procede con arreglo al interés general. Somos servidores públicos, acá se encuentra el valor de esta definición.



Una de las que más ha trabajado en los estudios de confianza y administración pública es la investigadora Cecilia Güemes, Argentina radicada en España. Intuitivamente se sabe qué es la confianza, a diferencia de otros conceptos, de hecho, Jaime Medrano lo indica: «No hemos tenido problema en los encuestados a la hora de hacer estos informes, porque todo el mundo sabe qué es la confianza. Intuitivamente se sabe qué es la confianza, a diferencia de otros conceptos como la democracia».

Sin embargo, dice Cecilia Güemes, a la hora de estudiar la democracia, con cierta rigurosidad, pasa como con muchos otros términos de las ciencias sociales, es difícil de asir porque es un concepto complejo, polémico y multicausal. La confianza entonces «supone esperar no ser defraudado, engañado o perjudicado por el otro actor institucional o personal». Léase aquí el énfasis en un sentido defensivo del concepto; es decir, no positivo. Aquello que no se espera que haga el otro actor «que no me defraude, que no me engañe o no espero ser perjudicado». Este es un rasgo común que tiene diferentes concepciones de la confianza en nuestro ámbito.



## Características de la confianza

Es un concepto esencialmente social, en el cual «el otro» –las personas– o «lo otro» –las instituciones– son determinantes. Es un concepto relacional que resulta necesario, aunque parezca de perogrullo, relevarlo. Al ser relacional, por lo tanto, es móvil, es variante; no es un concepto fijo.

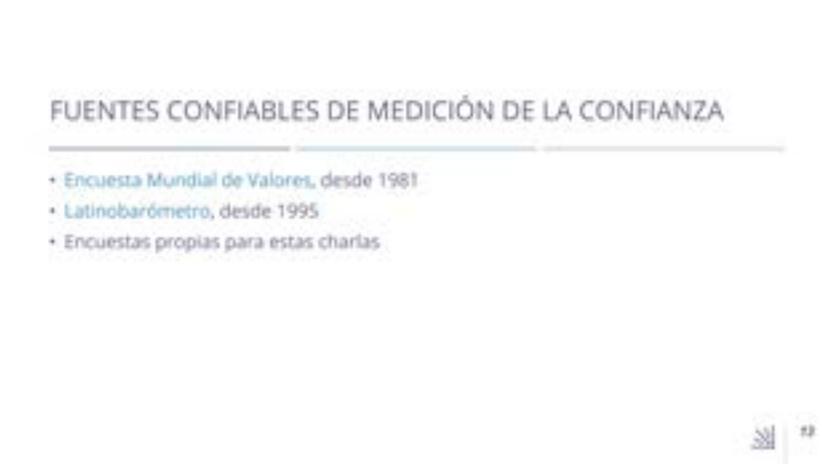
Es un término que está imbuido de mucha temporalidad. Cuando hablamos de la temporalidad, estamos hablando de esas construcciones que hemos hecho sobre el tiempo, su pasado, presente y futuro; por lo cual, la tradición y la costumbre están siempre presentes. Para confiar en otra persona solemos ver cuál ha sido el hábito de esa otra persona, cómo se ha comportado para juzgarlo posteriormente. Una de las características de la confianza es que se basa en los comportamientos, no tanto en las palabras, en lo que dice o en el discurso, sino, en las acciones. Por lo tanto, para confiar en una persona suele verse cómo ha sido su comportamiento hasta el día de hoy, más allá de sus palabras; porque para confiar, tengo que ver cuáles son

las expectativas que tengo sobre esa persona o institución en el futuro inmediato y mediato.

Es un concepto complejo porque tiene elementos cognitivos, emocionales y culturales. Resalto en esta característica que debemos salir de todos los elementos exclusivamente cognitivos, para poder abordar con algo de suficiencia este tipo de conceptos. Tenemos que incorporar los elementos emocionales que suelen ser, en muchas ocasiones, más importantes, aun, que los elementos cognitivos y culturales. Aquí es bueno acotar y poder relacionar los estudios que trata la economía del comportamiento; según estos estudios, la mayoría de las decisiones que se toman, tanto diarias como de políticas públicas, son realizadas por personas que no responden al «hombre económico» –fundamento de toda la teoría clásica de la economía–, sino que están atiborradas de sesgos cognitivos. Por lo tanto, las personas deciden diariamente sobre cosas que, de manera racional –diría Weber–, no tienen cabida. Las investigaciones sobre la economía del comportamiento han ganado varios premios Nobel de Economía, en los últimos años, justamente por haber incorporado elementos de la psicología organizacional, individual y social en sus publicaciones.



Con esto quiero resaltar, entonces, la segunda característica. Como dije al inicio, tengo una concepción que se basa en mi historia anclada, la cual está centrada en las posibilidades de aprendizaje de la persona. Estas posibilidades son importantes, entonces, para los estudios de confianza y ética. Si observamos la ética, su sentido etimológico significa costumbre, tradición; por esto, la confianza no solo entra en el ámbito de estudio, sino, también, en el ámbito de práctica de la ética. De manera general, para esta charla concibo a la ética como sinónimo de moral aplicada a la función pública.



## ¿Cuáles son las fuentes confiables de medición de la confianza?

Las más reconocidas son:

- La Encuesta Mundial de Valores (EMV) que hace rondas de encuestas. Esta encuesta, que data de 1981, es una de las más reconocidas y con más prestigio. La confianza es uno de los muchos valores que miden en casi todos los países del mundo.
- Latinobarómetro, por nuestra parte regional, que existe desde 1995.

Para esta conferencia, con el fin de provocar la reflexión, hice unas encuestas propias e informales, pero con resultados significativos a nuestros efectos. Parte de la provocación del estudio fue para enriquecer y ahondar en estos trabajos de medición no solamente cuantitativos, sino necesariamente cualitativos. Por ejemplo, en Argentina uno de los indicadores del nivel de confianza en la burocracia podría ser el gran libro de Mafalda (1964).

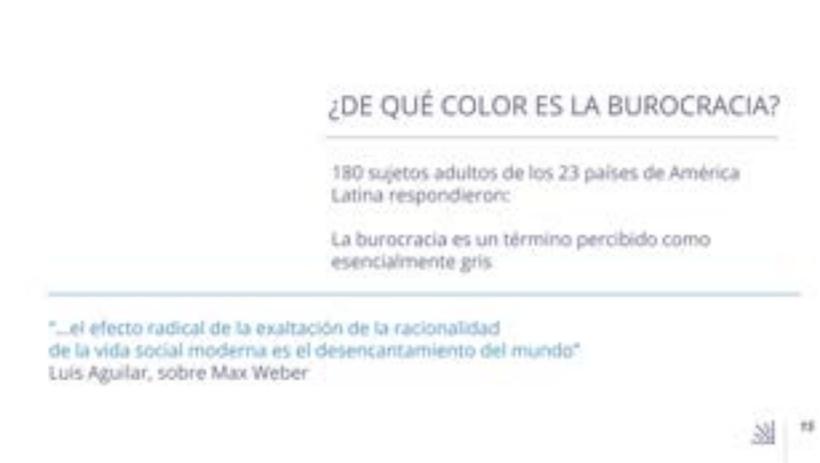
Este libro puede ser mucho más significativo que algunos otros estudios sobre el tema. Además, fue publicado 60 años antes de los inicios de los respectivos estudios de confianza más formales. Recuerden una de las viñetas en la que el personaje de Mafalda aparece y llama a su mascota llamada Burocracia; 4 o 5 viñetas después, llega Burocracia, una pequeña tortuga. Este también es un estudio cualitativo que debe tomarse en cuenta, porque refleja la percepción de una realidad que debemos considerar para los estudios de confianza.

## ¿Cuál es el color de algunos términos?

Cuando se les realizó esta pregunta a 180 personas, ellas indicaron que:



La confianza era percibida con colores, esencialmente, cálidos.



La burocracia era un término percibido de color gris. Según Luis Aguilar, especialista en Max Weber, «... el efecto radical de la exaltación de la racionalidad de la vida social moderna es el desencantamiento del mundo»; por esto, es que, de manera usual y psicológica, asociamos el gris como algo poco emocionante, vistoso, frío.



La corrupción era un término percibido de color oscuro o negro. Lo cual hace que sea parte de la psicología y de la justificación de los estudios de transparencia, en el marco del Gobierno Abierto, iluminar esa oscuridad que existe en la corrupción.

La Inteligencia Artificial era un término percibido de color azul, cuya eficiencia está en relación con la efectividad que produce la robótica o la Inteligencia Artificial.

## ¿Cuáles son las instituciones menos confiables hoy en día?





Esta también fue una pregunta indicativa que realizamos para esta charla. Y sí, coincide con la Encuesta Mundial de Valores y Latinobarómetro con respecto a que las instituciones menos confiables, hoy en día, son los partidos políticos, el poder judicial y el poder ejecutivo nacional, o sea el gobierno, entre otros.



La conclusión a la que han llegado tanto la Encuesta Mundial de Valores como Latinobarómetro, habiendo sido comparados los mismos resultados con todo el resto del mundo, es que somos la región con mayor índice de desconfianza.

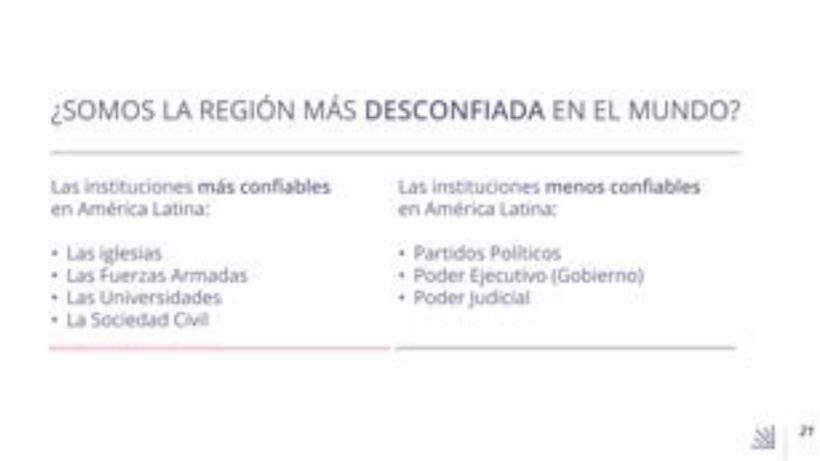
## ¿En qué sentido es la desconfianza?

La desconfianza es con respecto a las instituciones de la democracia. La confianza es alta en las instituciones que están ligadas a la persona, como el núcleo familiar más cercano espacialmente, y no a la democracia. La confianza en tiempos de cuarentena, durante los cuales tenemos que tener una distancia física, va a ser plausible de variaciones; esto se va a observar en los estudios posteriores que se hagan con respecto a ella. Sin embargo, hoy tenemos que partir de que somos la región más desconfiada del mundo.



Los datos en relación con la confianza en la Administración Pública muestran que: en Asia es del 57 %, en África es del 53 %, en Europa es del 40 %

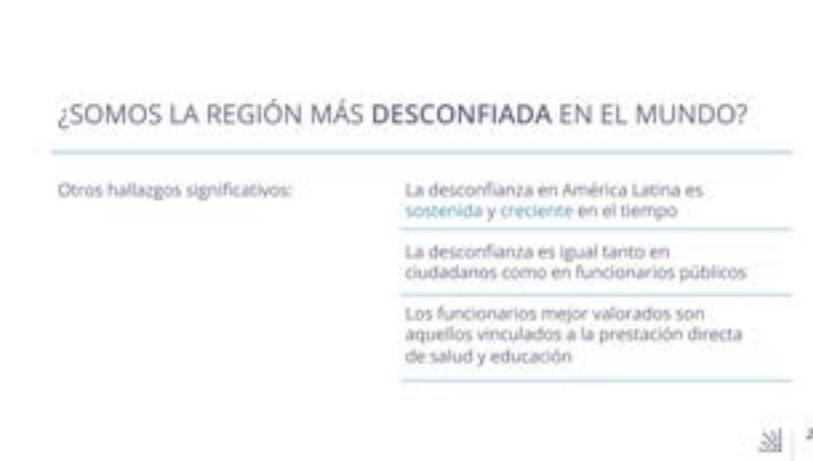
y en América Latina es del 32 %. Estos coinciden con los de la Encuesta Mundial de Valores.



Según todas las encuestas en América Latina:

1. Las instituciones más confiables son:
  - ◊ Las iglesias. Hace unas décadas la iglesia católica era la institución más confiable, según los datos de los últimos estudios.
  - ◊ Las fuerzas armadas.
  - ◊ Las universidades.
  - ◊ La sociedad civil.
2. Las instituciones menos confiables son:
  - ◊ Los partidos políticos.
  - ◊ El gobierno o poder ejecutivo.
  - ◊ El poder judicial.

Esto se manifiesta en consecuentes problemas de estabilidad y de gobernanza en nuestras instituciones. Por lo cual, la razón de ser para todo funcionario o servidor público, en toda América Latina, es crear la suficiente confianza para hallar la estabilidad necesaria y así evitar las crisis sistémicas o coyunturales. Es decir, debemos trabajar sobre aquellas instituciones que son más cuestionadas para obtener mejores resultados en la percepción de la población acerca de estas.

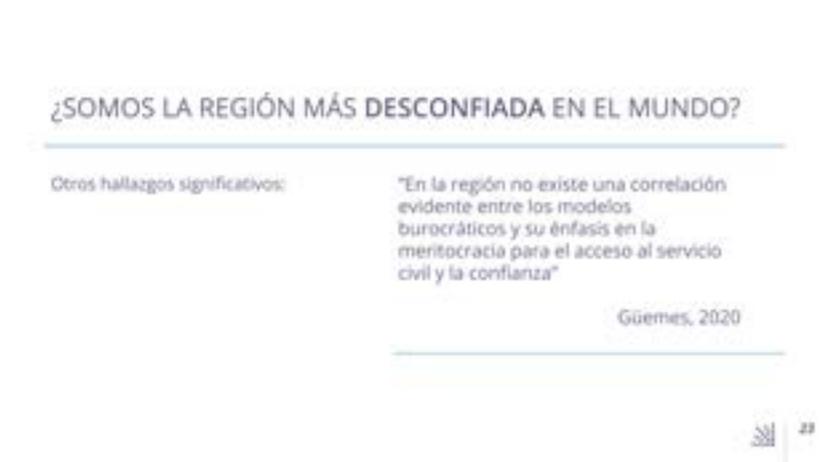


A partir del estudio de las encuestas encontramos otro hallazgo significativo: desde hace 10 años o más, los índices de desconfianza en América Latina crecen de manera sostenida.

La desconfianza ciudadana en las instituciones, también está presente dentro del ámbito de aquellos ciudadanos que son funcionarios públicos. No hay diferencias significativas entre estos grupos. Esta fue la conclusión de un estudio de confianza que se realizó en América Latina y que contempló, diferenciadamente, a aquellos casos en los que los ciudadanos trabajaban

en el Estado; en la cual, los mismos funcionarios públicos expresaban desconfianza en las instituciones de gobierno en América Latina.

Siempre hay rangos a la hora de acercarse a las realidades. Hay funcionarios públicos, servidores públicos, que son mejor o más valorados, o más confiables, que otros; dentro de este grupo encontramos a los profesionales de la salud y de la educación: maestros, enfermeros, doctores. Si bien esto ya sucedía antes de la pandemia, seguramente se acrecentará esa valoración, sobre todo, en los profesionales de la salud.



Otra de las cuestiones que hallamos, es que en la región no existe una correlación evidente, hasta ahora, entre los modelos burocráticos y su énfasis en la meritocracia y en la confianza que se le deposita. Vale decir que en los estudios de confianza, a pesar de que existen grandes asimetrías en el nivel de profesionalización de la función pública en América Latina –por ejemplo, en Brasil y Chile–, todos los países registran caídas sostenidas en la confianza de sus instituciones. Esto responde a aquellos estudios que

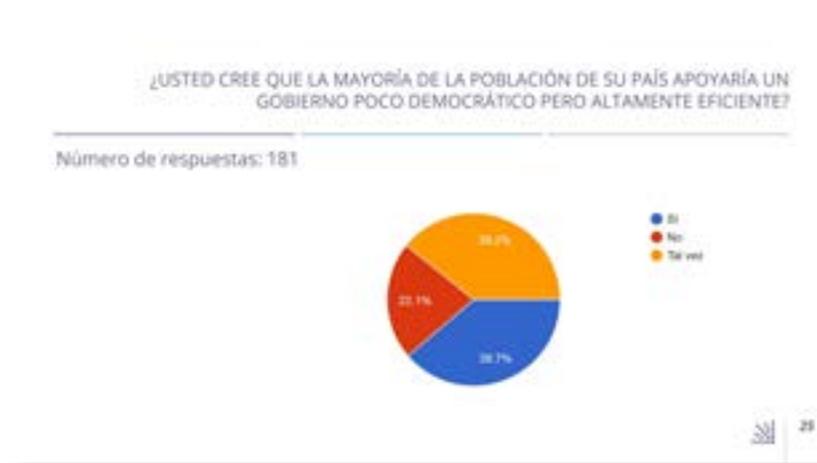
indican, por ejemplo, que la desconfianza es menor en los países en los cuales la profesionalización de la función pública es creciente.

Estos estudios ya dan cuenta de que tantos funcionarios públicos como ciudadanos expresan desconfianza en las instituciones. Por otra parte, la idea del servicio profesional meritocrático también responde a aquellos estudios que indican que con una alta profesionalización vamos a aumentar las dosis de confianza en la administración pública. Pero no existe una correlación evidente entre la desconfianza y un servicio profesional meritocrático, sino que esta correlación tiene varias explicaciones, las cuales más adelante podremos ofrecer.



Ante la pregunta, ¿usted apoyaría un gobierno poco democrático, pero altamente eficiente? El 24 % indicó «tal vez» y otros, el 20 %, indicaron que «sí»; la sumatoria, entre ambos, es alarmante. Lo más dramático es que todos los estudios con relación a la confianza dan cuenta de que más y más personas podrían apoyar un régimen no democrático o poco democrático,

siempre y cuando este sea eficiente. Esta tendencia cada vez más creciente, se está sosteniendo, de alguna manera, en los últimos años.



También se realizó la siguiente pregunta: ¿usted cree que la mayoría de la población de su país apoyaría un gobierno poco democrático, pero altamente eficiente? Aquí es mucho más dramática la respuesta. Una de las advertencias de los estudios multidisciplinarios es que tenemos que incorporar los sesgos cognitivos, en este caso, el sesgo de exceso de confianza.



Uno de los índices de percepción de la corrupción es el de la organización Transparencia Internacional (TI). En su última medición podemos observar una correlación positiva de la percepción de la desconfianza y la corrupción en el mundo; pero particularmente en América Latina. Es decir, la corrupción es una de las causas o significantes de la desconfianza. Sin embargo, vean estos otros resultados que pueden dar pie a nuevos abordajes interesantes.

## ¿Cuáles son las instituciones menos confiables hoy en día?



Quisimos, adrede, colocar, de manera diferencial, las instituciones de gobierno –o poder ejecutivo–, la Administración Pública y la burocracia, porque queríamos saber la percepción de la gente en torno a estas. El resultado muestra que el gobierno resulta ser la menos confiable entre estas tres instituciones y que tanto la Administración Pública como la burocracia obtienen mayores niveles de confianza. Esto encuentra relación con la siguiente pregunta que quisimos hacer en esta encuesta:

## ¿Cuál de estas dos instituciones, el gobierno o la Administración Pública, le genera más confianza?



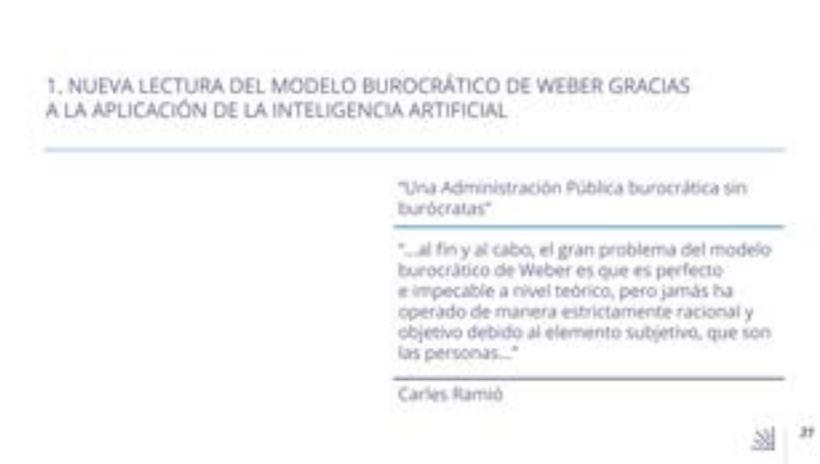
Si bien estamos preguntando por las percepciones, lo que se observa es que un 53 % de las respuestas indican que ninguna de las dos instituciones le genera confianza; sin embargo, se puede también observar luego, en el porcentaje restante, que hay una gran diferencia entre ambas instituciones. La Administración Pública genera más confianza que el gobierno nacional.

¿Qué significado tiene esto? Este será un abordaje que debemos hacerlo entre todos y que será interesante por las relaciones que podremos vincular. Si bien, a nivel político, el nivel de confianza es menor en el Poder Ejecutivo, la burocracia o la Administración Pública tienen mayores índices de confianza a nivel técnico. Se confía más en la Administración Pública y en la burocracia que en el Poder Ejecutivo.

Esto es enteramente enriquecedo, porque nos permite explorar qué relaciones hay, la diferencia entre lo político y lo técnico, el porqué de estas diferencias, etc.

## ¿Cómo generar más confianza?

El 95 % de las respuestas indican que para ello debemos ser más transparentes; lo que resulta coincidente con la mayoría de los estudios sobre el tema. Y esto es cierto, pero insuficiente.



Antes de hablar de la transparencia, hay otras posibles respuestas para hablar de cómo generar confianza. La primera es darle una nueva lectura al modelo burocrático weberiano, e incorporarle a ésta la Inteligencia Artificial (IA). Es decir, incorporar la robótica a la burocracia; dado que es, precisamente, en este área, de la esfera de la vida administrativa, en el cual hay más rutinas y procesos repetitivos. Esto sería una oportunidad única para aumentar la eficiencia de la administración y generar más confianza,

al evitar las «tentaciones muy humanas» del clientelismo, por ejemplo, y del patrimonialismo.

Afirma Carles Ramió en una Webinar del CLAD sobre «Inteligencia Artificial y Administración Pública»:

... al fin y al cabo, el gran problema del modelo burocrático de Weber es que es perfecto e impecable a nivel teórico, pero jamás ha operado de manera estrictamente racional y objetivo debido al elemento subjetivo, vale decir, las personas...

Al incorporar, entonces, Inteligencia Artificial podríamos tener una Administración Pública sumamente eficiente y efectiva, la cual dé respuesta a los ciudadanos. Esto permitirá recuperar, así, de una manera exponencial –a propósito de la sociedad exponencial que habla Oszlak– la confianza en la Administración Pública como una de las instituciones de la democracia. Sin embargo, esto tiene sus pros y sus contras, porque todavía no puedo descartar, a nivel personal –llámenme romántico si quieren–, el elemento humano como principal componente para generar calidez y confianza.

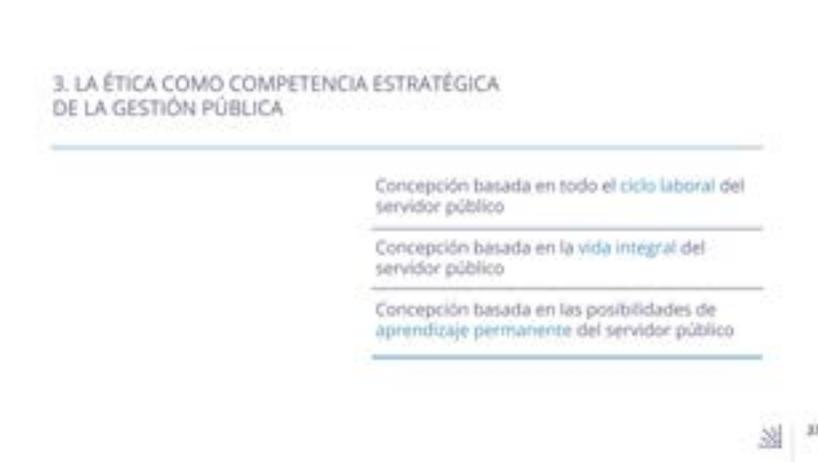


las instituciones públicas. Sin embargo, a partir de estudios preliminares que se hicieron en Estados Unidos en 2020, hay evidencias que afirman que no hay una relación evidente entre más transparencia y más confianza.

A pesar de ser estudios preliminares, dan cuenta de que no es fácil y directa la relación entre transparencia y confianza. Uno de los problemas que indican estos estudios es que se tiene una percepción errónea de la transparencia como algo puramente normativo, así como la idea de que con la mera existencia de una ley, de un decreto ya se va a irradiar la confianza. Y esto no es Gobierno Abierto, no es transparencia; pues la no comprensión de una manera clara y didáctica de la información que se publica, o se ofrece, está conllevando a que la población sospeche de esas instituciones públicas.



La respuesta más valorada para generar confianza fue la transparencia, con el 95 %, como indiqué anteriormente. Para ello, el Gobierno Abierto es el instrumento que más puede generar confianza. Y no solamente como una herramienta, sino también, tal como lo indica Manuel Villoria, como una filosofía de gestión; ya que la misma existencia del Gobierno Abierto se justifica porque aumentará el apoyo y la confianza de los ciudadanos en



La tercera respuesta con la que les vengo a esbozar, abordar y provocar, es relevar el fascinante y necesario tema de la ética como competencia estratégica que todo funcionario público debe realizar. Es una concepción basada en todo el ciclo laboral del servidor público, desde el ingreso, la

permanencia y hasta su retiro. Vale decir, que es una concepción basada en la vida integral de la persona, del servidor público.

Hacemos entonces alusión a la Guía Iberoamericana de Competencias, en la cual se ve al servidor público en su rol integral de persona; un saber ser, un saber hacer y un saber relacional. Esta guía incorpora las competencias socio comportamentales como un elemento esencial de la función pública, por las que la ética adquiere centralidad como condición para cualquier otra competencia.

El servidor público no puede ser una persona estancada, es decir, que una vez graduada, ingresa a la Administración Pública y ahí se desentiende o lo desentienden de la formación. El CLAD tiene estudios derivados de los encuentros de las Escuelas o Institutos Iberoamericanos, en los cuales se le da igual importancia tanto a los estudios formales y permanentes de las organizaciones como a aquellos informales y cortos que el mismo funcionario realiza. La competencia más básica, que debe tener un servidor, es la posibilidad de aprender o capacitarse, de manera formal o informal, permanentemente. Él mismo debe buscar y utilizar sus propias herramientas para aprender y tener consecuencias en su lugar de trabajo.



Recuerden que no estoy hablando de normas externas y escritas, acá el énfasis por el cual vinculamos la ética y la confianza es *la experiencia*, es decir: la práctica, el hábito. Una persona es ética, si practica lo que dice, si usa esas consecuencias que dice tener; por ejemplo, si yo estoy de acuerdo con las ciudades de movilidad sostenible entonces debo propender a ser un ciclista urbano, esto es coherente y enteramente ético.

Pensemos esta acción y su consecuencia para todas las áreas de la vida de la función pública, desde las direcciones, los responsables de las áreas, los analistas, todos. Y recordemos que la definición de confianza estaba imbuida en puro comportamiento, en las acciones del pasado, presente y futuro; no tanto en lo que se dice, sino en lo que *se hace*.

En síntesis, la ética es la adecuación (coherencia) de nuestra conducta a valores (responsabilidades), es decir, no debe haber una relación contradictoria entre lo que hacemos y lo que decimos.

"...quizás éste sea uno de los elementos más perniciosos de nuestra actual formación cultural: no se dice -ni se piensa- lo que se hace, ni se hace lo que se dice -y se piensa..."

Filósofo José Rafael Herrera



38

Polución normativa      Planificar una gestión integral de la integridad      Sentimentalismo burdo



El acercamiento que les traigo, entonces, sobre la ética que genera sin quererlo confianza es la adecuación de nuestra conducta, de lo que se dice a lo que se hace. Hablar de ética como herramienta para crear confianza es hacer un llamado a la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública; ya que esta concibe a la ética como algo que va más allá que la mera y exclusiva lucha contra la corrupción.

La ética es un sistema general y proactivo que aborda hasta la misma vocación de servicio del funcionario público. No se trata, entonces, de la polución normativa, ni es un sentimentalismo burdo, ni es colocar al día siguiente cartelitos que digan «buenos días», «buenas tardes» o «buenas noches». Estamos hablando de una gestión común, o general, de la integridad como principal pivote para crear confianza, que no excluye a las demás, sino que las complementa.

"...una norma impuesta de forma externa no es ética, a menos que la acepte de forma autónoma". Kant



41

Y es por esta misma razón que dice Kant «... una norma impuesta de forma externa no es ética, a menos que se la acepte de forma autónoma».



## Intercambio de preguntas con el público asistente

### **PÚBLICO —¿Cómo revalorizar el concepto de confianza en nuestros días?**

**DE FREITAS** —Hablamos un poquito de esto. La confianza es un término enorme y complejo, lo podemos ver bajo diferentes perspectivas. La pregunta da a una pregunta general, la confianza en general en nuestros días. Busquen a los filósofos, politólogos, antropólogos, sociólogos también administradores que hablan de este tema. Ellos hablan de que una parte importante de la desconfianza generalizada tiene que ver con el tipo de sociedad que tenemos; una sociedad enteramente individualista que premia más la competencia individual y la desconfianza del otro, en lugar de la confianza en el otro, el trabajo en equipo y la colaboración.

Y si ligamos también esos otros datos, tenemos que América Latina es la región más desconfiada, la región más desigual, una de las regiones más violentas que existe, materialmente hablando, una de las más corruptas; entonces, tenemos todo un caldo de cultivo para muchos problemas que el Estado como actor fundamental debe abordar inexorablemente.

Y acá les hablamos de la punta del iceberg, de la relectura del modelo weberiano bajo la óptica de la Inteligencia Artificial y del Gobierno Abierto, al tratar de adecuar varios elementos de lo que es transparencia y de aquello que se entiende por colaboración y participación. Pero, sobre todo, desde un enfoque ético que debe ser incardinado en la formación permanente de todo servidor público y, en particular, de los directivos públicos.

### **P. —¿Cuál es la herramienta para medir la confianza en la Administración Pública Nacional?**

**DF.** —Como les indiqué están la Encuesta Mundial de Valores, Latinobarómetro y otra importante herramienta las encuestas sobre la función pública que realiza el BID. Asimismo hay otros estudios que pueden dar cuenta de esto.

Pero la intención de esta charla es la de suscitar estudios mucho más rigurosos, mucho más regulares, en el tiempo, de esta vinculación entre la confianza y la Administración Pública, sobre todo a nivel nacional. Porque todos estos hallazgos que les traemos son de encuestas mundiales o regionales; hay pocas encuestas de la confianza en la Administración Pública que sean a nivel nacional, las que solemos tener se vinculan con otros temas de los que podemos hacer correlaciones por los datos que ofrecen. Por lo cual se debe hacer mucho más, aun, para ahondar en estos estudios.

### **P. —Un tema muy relevante es en Colombia, sobre todo cuando la institucionalidad se pone en entredicho desde los mismos líderes políticos**

**DF.** —Es parte de los esbozos de las conclusiones hechas, en sintonía con Cecilia Güemes, que para lograr una mejor confianza tiene que haber una política común, general, de integridad institucional sobre la función pública, no políticas sectoriales.

La excepción, en América Latina, de todos estos estudios es Uruguay; este es el único país que no ha caído en términos de confianza, sino que la ha aumentado. Al parecer allí lo que ha funcionado es el cambio radical e integral de las conductas de los directivos públicos, la gente ha visto un cambio de las reglas de juego de estos funcionarios públicos. Es decir,

cuando hay coherencia entre lo que se dice y lo que se hace a través de un sistema común de integridad aplicada para toda la Administración Pública, esto funciona.

**P. —¿Cree que el concepto de burocracia se termina con la despapelización?**

**DF.** —Esto comenzó con lo que fue la administración electrónica y apunta al gobierno electrónico, al Gobierno Abierto, es decir, se vincula con lo que hablamos de la Inteligencia Artificial. La burocracia es sinónimo de mucho papeleo, hay muchas caricaturas que dan cuenta de esto. La mayoría de la gente ve lo que Mafalda vio, lo que Quino plasmó en su libro: el papeleo y la lentitud.

Hay una publicación del BID que se llama «El fin del trámite eterno», en la cual dan unos promedios del tiempo que se tarda en toda América Latina para dar respuesta a las personas; y este tiempo es de 6 horas. La percepción que tiene la gente al decir burocracia como sinónimo de papeleo, no se va acabar. Les invitamos a leer el artículo de Carles Ramió que habla sobre ello. Pero la burocracia no es solamente el papeleo.

La burocracia tiene dos sentidos, uno neutral o positivo y otro enteramente negativo. Y este sentido peyorativo negativo como papeleo, no es tema de hoy. El mismo origen del término ya estaba ligado con un sentido peyorativo negativo, pero tengan en cuenta que en teoría la burocracia –y aquí atamos con la defensa que hace Luis Aguilar sobre la burocracia y que es enteramente cierta– surge para hacer frente a los temas de corrupción, patrimonialismo y clientelismo de la sociedad clásica, tradicional y carismática; para ello, se realiza una serie de normas y de reglamentos estandarizados

de la división racional del trabajo y de la neutralidad de la administración pública, en términos de servicio.

Por lo cual, la burocracia no se va a terminar, al contrario, hay quienes indican que más bien es una defensa de la incorporación de la Inteligencia Artificial; es decir, de menos papeles en el modelo burocrático como un método para aumentar la confianza.

**P. —¿Dónde encontrar ética cuando los ciudadanos estamos plagados de ejemplos gubernamentales de corrupción?**

**DF.** —La ética no es algo que se encuentra, no es algo como les dije que se decreta, no es algo que es una isla de ética. Es una forma de ser, es una forma de comportarse regular y permanentemente y de mejora en términos de lo que dices, si eres un servidor público. A pesar de que tenemos una autoridad que no lo imponga, debemos ser consecuentes y coherentes con lo que decimos. Si yo voy a hablar de la movilidad sostenible, no voy a andar exclusivamente en auto, sabiendo que los autos particulares son una de las principales formas de contaminación.

Otro punto que quiero resaltar de la pregunta, es tener en cuenta que debemos mirarnos a nosotros mismos, a nuestra familia, a nuestra comunidad. Ustedes podrán ver muchos discursos de personas, directivos de las empresas privadas o públicas, los cuales hablan de la sostenibilidad ambiental y que, en el marco de su organización, mandan a comprar botellas que no tienen el índice de reciclaje. Es decir, es un llamado a ser más consciente de lo que hacemos en función de lo que decimos ser.

Si estamos en un país en el cual el principal valor es la vocación de servicio público, no podemos tener funcionarios públicos que no priven el interés

público. Para mí, no podemos tener funcionarios públicos sin empatizar con la herramienta de mejorar la gestión no solo interna de las organizaciones, sino de cara al público; porque sería incoherente entre lo que es la vocación de servicio y la empatía como una herramienta y un valor de gestión.

**P. —¿Cuál es la incidencia de los medios masivos de comunicación en los índices de confianza y desconfianza según su criterio?**

**DF.** —La incidencia es importante, esto también es otro gran tema. Los estudios rigurosos como la Encuesta Mundial de Valores, Latinobarómetro y otros sobre la profesionalización tiene en cuenta esto. En el diseño de las encuestas, se debe tener en cuenta, a la hora de realizar preguntas pertinentes, incorporar métodos más allá de los cuantitativos; esto es para abordar el tema de la confianza en la Administración Pública a partir de entrevistas y otras herramientas más de índole cualitativo, con el fin de evitar, por ejemplo, los sesgos cognitivos y sesgos coyunturales; lo cuales son producto, también, de la impronta de externalidades que en este caso tienen los medios de comunicación en algunas comunidades más que en otras.

**P. —¿Qué le diría usted a un ciudadano que no le sale su trámite en tiempo y forma?**

**DF.** —Hay que ver la condición particular de ese trámite; porque en este estudio que indicamos, sobre el fin del trámite eterno, en el cual se dé cuenta de los tiempos promedios de tardanza para obtener un bien o servicio, son tiempos promedios; es decir, desde la máxima de un país que puede ser 11 horas. De hecho, el estudio comienza con el relato de una ciudadana de 70 u 80 años que para renovar su cédula tuvo que ir desde su comunidad, en el interior del país, hacia la capital, y no solo tardar semanas para llegar,

sino ser rebotada por el funcionario porque le faltaba algún papel. Al final de cuentas, tardó 11 meses, además tuvo que pagar para obtener después de esos 11 meses la renovación y esta llegó a su casa luego de una semana después de que falleciera.

Este es un ejemplo dramático, que da cuenta de muchas asimetrías. Lo que quiero decir, está dirigido primero a las personas que no son funcionarios públicos y que pueden estar escuchando, es que por la experiencia que tenemos en el CLAD y en particular en la escuela es que no hay que tener, muchas veces, ese prejuicio, ese estigma de la administración pública. La experiencia particular es que la mayor parte de los funcionarios públicos de la región tienen un sentido ético de su actuación. Hay que ponerse en el lugar del otro.

Por otra parte, y esto lo dirijo a los funcionarios públicos, este es uno de los temas que involucran la ética, también ligado al liderazgo que se debe tener sin importar el cargo que uno tiene, sin importar que sea un director o responsable con equipos de trabajo. Hoy en día somos corresponsables de los cambios pequeños, pero significativos, que podemos hacer en nuestra institución.

No esperar esa otra viñeta de Mafalda, en la que está ella con Miguelito en la puerta de su casa y al ver el mundo, dice: «apenas se ponga linda la realidad saldré». Muchas veces podemos tener ese conformismo, esperamos una eternidad deseando que el mundo se ponga bonito. Pero el liderazgo, entonces, comienza desde las pequeñas cosas y desde el cargo más humilde, hasta el cargo más alto. Son muy importante los liderazgos para los cambios que se puedan hacer en términos de confianza. Gracias

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 2 - N.º 69 - 2021

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Mauro Solano

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Juan A. Sala Clara

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Junio 2021

Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**