

1. Ideología, discurso y realidad social.

El presente trabajo refiere a la relación Estado-Sociedad Civil en cuanto a la presencia de principios y valores éticos y sociales. El tema refiere entonces a la inclusión y respeto de valores tales como la equidad, justicia, transparencia, libertad, solidaridad en la base de los proyectos y políticas públicas. Esta necesidad de valores para cohesionar fines respecto del bienestar general, en la práctica se enfrenta con la complicada trama de intereses y juegos de poder que son parte de la diversidad de fuerzas y actores que actúan en el marco del aparato burocrático y las instituciones públicas.

El resultado de la diversidad es la posibilidad de generar nuevas ideas para la mejora en la calidad de vida. Pero también la falta de proyectos compartidos lleva a la instalación de tramas perversas, la doble moral y la corrupción en procesos y decisiones públicas. Vamos a focalizar en las fuentes de la crisis de valores, en la desviación moral de quienes deciden, separando entre las razones de orden transitorio y las más graves que llevan a los procesos inmorales sostenidos, a la corrupción institucional.

En el campo de la legitimidad de las estructuras y decisiones de gobierno existe un eje prioritario que refiere a los valores en el desempeño de la función pública. Es el campo de la ética en las decisiones de política (de "ethos": carácter), como también los principios de orden moral en las instituciones (de "mores": costumbres). A los efectos de este trabajo, nos referimos a la ética en el sentido del deber ser, la responsabilidad personal y social, los principios, los preceptos y valores como marco de las relaciones entre funcionarios y ciudadanos. Marco que contiene a los valores sociales tomados como fines en sí mismos, el respeto a las libertades, el trato justo, la equidad en las decisiones de distribución, la solidaridad, la mejora en la calidad de vida.

2. El paso del "deber ser" a la acción.

Existe una versión filosófica sobre las razones para hacer el bien y lo que ello significa en términos del individuo y de la sociedad. Existe también una versión normativa de la ética que refiere a los valores que deben aplicarse en las acciones cotidianas. Por ejemplo, el funcionario no debe sacar ventajas personales del cargo, como tampoco tener intereses en una empresa proveedora del Estado. Los principios de la ética y los valores éticos no dependen entonces de las circunstancias (no son hipotéticos), son fines en sí mismos. Pueden quedar en suspenso por efecto de las condiciones de la realidad que dificultan su vigencia, (una catástrofe o un medio violento) pero no pierden su razón sino las posibilidades de concreción. El hecho de calificar una situación como indeseable señala que los valores están allí, presentes en la evaluación y "pidiendo" una reparación. También en este sentido decimos que un proceso o una relación está "desvalorizada".

En el plano de lo general, podemos recordar como forma de ilustración, las reglas universales propuestas por E. Kant (1785): "actúa siempre siguiendo una máxima que al mismo tiempo puedas querer que se convierta en ley universal". Otro mandato ético (el deber ser) nos enseña a "tratar la persona de los demás no como un medio, sino siempre y al mismo tiempo como un fin". Esta clase de imperativos no dependen de las circunstancias especiales en vive cada individuo o de sus interpretaciones. Son anteriores a la experiencia, pertenecen al dominio de la llamada reflexión ética.

Actuar según estos valores, hace posible la convivencia en una sociedad. Pero no es una convivencia basada en el egoísmo sino construido sobre la base de la equidad, la libertad, la solidaridad, la justicia, la dignidad del trabajo. En el caso de la función pública (o en las profesiones), existen ciertas condiciones que son propias del ámbito de la acción. Se trata de un espacio donde se decide sobre leyes y procedimientos para todos.

El ámbito de lo público refiere a la responsabilidad por sostener el interés general, por el manejo de un activo o patrimonio que es colectivo, por la relación entre los agentes y el poder político (las autoridades elegidas), la posibilidad de decidir o de regular actividades sobre toda la sociedad, la obligación primaria o propia de asumir y enfrentar las desigualdades sociales (y no mirarlas en forma pasiva).

El gobernante es responsable, como un atributo y capacidad, cuando puede dar fundamentos de sus actos y mostrar como ellos se relacionan con valores deseables. De él se dice que es responsable cuando realiza una reflexión ética y no sólo por el pensar técnico o burocrático. Razonar en el plano de los valores significa utilizar premisas y no solo "hechos". El análisis de la eficacia de las políticas no alcanza, porque también se deben satisfacer criterios de valor compartidos (como buscar la equidad y la justicia").

El funcionario deberá conocer la diferencia entre los hechos (como la tasa de mortalidad) y los valores involucrados (la calidad de vida y la condición humana). Según afirma D. Hume (1776) este "delicado tránsito del ser al deber ser" (y viceversa) no es una deducción lógica o formal, sino una toma de posición que los agentes tienen que explicitar o comunicar (no es algo arbitrario o intuitivo). El deber ser no tiene que ver con una descripción científica, sino con las convicciones, la conciencia y el compromiso social de los gobernantes.

De acuerdo con la clásica obra de M. Weber (1926) sobre las funciones y tareas del gobernante: "toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí en forma irremediable: a) es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción (las ideas o creencias) o, b) conforme a la ética de la responsabilidad" (las consecuencias). Por caso, en el marco de una crisis o conflicto social, la decisión de censurar en los diarios la información que el gobierno considera peligrosa para la evolución del conflicto, por la posibilidad de reacciones no controlables. Es también el problema de reprimir para cuidar la democracia.

Según dicho autor, el dilema consiste en que no hay ética en el mundo que pueda sustraerse al hecho que para lograr fines buenos (como dar tierra a quien trabaja), "deba recurrirse a medios moralmente dudosos", como la expropiación de las tierras no productivas. De manera que nadie puede afirmar por anticipado y con carácter general en qué caso hay que proceder conforme al criterio de la convicción y cuando al criterio de los resultados finales deseables. La evaluación de lo correcto no se hace midiendo "la graduación ética" de un funcionario, sino mirando si sus decisiones están o no dentro del campo de los principios reconocidos como éticos.

Los valores y principios éticos no se encuentran ordenados en una escala o pirámide que establezca cuáles son primeros. Tampoco son comparables, por caso la justicia respecto de la libertad o la igualdad. Sus relaciones se esclarecen a la luz de situaciones concretas, como la extrema pobreza o población que demanda una asistencia urgente. La inoperancia o la falta de compromiso no son éticas. Antes que recurrir a una fórmula o una teoría, se debe evaluar junto a los afectados cuáles son las prioridades y "por donde empezar". Cuáles serán los valores y criterios (la subjetividad interpersonal) que serán tomados como punto de partida a la hora de instrumentar la ayuda.

3. La moral de las fronteras.

Para comenzar podemos mencionar algunas bases conceptuales que nos permitan orientarnos en el análisis del ambiente o contexto de las decisiones de los funcionarios. La falta de principios o la desviación en las acciones (su ilegitimidad) se da en contextos diversos. Ellos deben diferenciarse para explicar la desviación, mostrar su gravedad o permanencia, construir un diagnóstico y propuestas de superación. En este sentido podemos distinguir entre estas realidades:

a) **el vacío ético**: quienes deciden no responden por sus actos, porque los hechos hablan por sí solos. Ocurre en un marco de impunidad, no existe la figura del responsable. En este vacío no hay pensamiento social ni compromiso, solo relaciones de fuerza y ejercicio del poder.

b) **la dualidad ética**, hipocresía o falsedad ideológica. Se predica una idea, a la vez que se la ignora o se contradice en la práctica. Es el doble discurso que ajusta las explicaciones a las necesidades del lugar y del momento.

c) **la ética de mínima** o sólo la necesaria para cumplir la tarea en forma conjunta. Se basa en la idea de seguir valores o principios sólo porque conviene, y mientras la relación de fuerzas lo permita. No es tanto un deber ser, como el hacer lo que se puede.

d) **la moral de las fronteras** o sea la creencia que es posible la acción ilegítima en la medida que el ambiente sea una lucha por la supervivencia donde las reglas de convivencia no son respetadas y lo ilícito es como una forma de defensa.

El concepto de moral refiere a las pautas y códigos de comportamiento en un contexto social determinado (mores: usos y costumbres). Es inmoral el abuso del poder, la discriminación, utilizar la extorsión o aprovechar los estados de necesidad para imponer condiciones (como utilizar el trabajo de menores). Estas acciones se oponen a los códigos sociales vigentes, a los principios de convivencia, a las creencias compartidas, a las pautas culturales reconocidas y aceptadas en ese contexto. La desigualdad o la pobreza pueden tener sanción jurídica, pero en lo básico son ejemplos de una realidad inmoral, de una rotura del tejido social.

Es inmoral la actitud de ponerse por encima de las leyes o de los contratos, como ocurre con las relaciones de fuerza o cualquier forma de autoritarismo. Con esta visión de lo inmoral estamos marcando la diferencia conceptual entre los actos ilegales y la falta de responsabilidad del funcionario público. Como la actitud burocrática de preocuparse por los archivos y los procedimientos, no por las personas. No hablamos aquí del

soborno o los pagos indebidos, que están fuera de la ley sino de las actitudes antisociales, egoístas, arbitrarias, insensibles, como cuidar el cargo en lugar de resolver problemas de la población.

En el campo de la Ética no hablamos de las reglas sociales o normas de convivencia sino de las bases del comportamiento de los agentes públicos a la luz de los valores humanos y de sus fines. Si es o no correcto, honesto, virtuoso, respecto de un patrón de valores. Si dice la verdad o sostiene mentiras, si actúa considerando el bienestar general o sólo decide guiado por sus intereses personales. La crítica ética no refiere a la falta de capacidad o la ignorancia del funcionario sino a su falta de voluntad para resolver una injusticia.

Nuestra preocupación por la cuestión Ética no se queda en el plano del discurso, en la declaración de principios. No nos referimos a la retórica o la capacidad reflexiva de los funcionarios. No basta con "darse cuenta" de lo bueno o lo deseable, porque la ética evalúa los resultados y no sólo las intenciones. Además ¿cómo desentrañar las intenciones que animan al funcionario?. Frente al enriquecimiento ilícito no hace falta discutir los propósitos. De manera que importa la conciencia o responsabilidad personal, pero también las decisiones y acciones, la evaluación de la praxis.

Un cambio en el modo de pensar de los agentes públicos es importante si además ello se manifiesta con nuevas medidas de gobierno (más justas y correctas) y no sólo como una actitud reflexiva. De manera que el compromiso es una etapa necesaria, pero no es suficiente. La ética no se agota en el diagnóstico o en el plano de las intenciones, en particular en el campo de lo público donde algo existe porque afecta a los ciudadanos. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios, se refleja en sus decisiones, en las políticas públicas. Ocurre cuando ellos eligen y actúan pensando en los beneficios de ciertos grupos de poder e interés, no en las legítimas demandas de la población necesitada. La falta de ética no es una cuestión declarativa sino que se manifiesta por una desviación de recursos públicos que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil. Para nosotros la inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza.

En su obra sobre la pobreza B. Kliksberg (1993) sostiene la gravedad del problema: "quien es pobre se muere antes. Las investigaciones prueban que la pobreza mata. No se trata de un comentario político o social, sino de un hecho científico". En el ámbito de lo público nos preocupa la desigualdad producida no por error técnico o las circunstancias, sino por una gestión inmoral. Es grave porque no se trata de una cuestión de personas equivocadas sino de estructuras que se sostienen en el privilegio y la impunidad. En términos de la vida cotidiana este tipo de vacío ético significa injusticia, falta de alimentos, salud, educación o vivienda para los marginados o postergados.

4. La corrupción normalizada o cultural.

Suele mencionarse la corrupción en relación con los delitos que cometen los funcionarios, como una desviación de fondos públicos en su provecho personal, o bien haciendo negocios con los privados. Nos preocupan aquí, no los actos aislados de algunos delincuentes, sino el proceso o la desviación que se hace normal, al punto que los pagos indebidos se convierten en una práctica reconocida. Al hacerse patología, la corrupción se aprende y se transmite como una pauta cultural, como algo normal. Se incorpora como creencia que "todo tiene su precio", más allá de lo que digan las leyes.

En estos casos, la corrupción se hace parte del orden instituido, algo reconocido por quienes deben hacer transacciones con el sector público. En lo que tiene de inmoral, esta corrupción no es sólo un tema financiero. Tiene que ver con el uso del poder para la compra de voluntades. En este ambiente se establecen "sistemas perversos" como los he definido en un trabajo anterior (J. Etkin, 1994). Me refiero a instituciones que funcionan al revés, porque es negocio: hospitales que enferman, escuelas que forman ignorantes, aduanas que gerencian el contrabando, oficinas de impuestos que complican el sistema para extorsionar al contribuyente, cuerpos de asesores letrados que se preocupan para que la sentencia no llegue nunca.

Un hospital público puede tener malos servicios por problemas de gestión o por recursos escasos. Al hablar de sistemas perversos queremos decir que la atención defectuosa puede estar relacionada con las luchas internas de poder o la primacía de intereses que no tienen que ver con la salud, sino con el manejo financiero del hospital o la búsqueda de pacientes para los consultorios privados. De igual modo establecer exámenes para ingresar a una escuela puede estar relacionado con el negocio (anexo) de preparar al aspirante. El tema de la desviación de propósitos es una cuestión ética porque significa apropiarse de una institución y hacerla depender de fines privados, no del interés general. No es accidental, es un cambio que se autosostiene.

De manera que no todo el problema refiere a la mentira o la ilegalidad. El drama es que ciertos sectores del aparato estatal pueden estar fuera de la ética como algo normal o instituido. Esta falta de ética en la gestión pública afecta los derechos de los ciudadanos de múltiples maneras. En todas ellas hay valores sociales y derechos humanos que se ignoran o se agreden. No por ignorancia o por error. Ni siquiera por la fuerza de las circunstancias. Ocurre en forma intencional. Debido a la falta de principios, ausencia de responsabilidad social

y de respeto por la condición humana. Por esta vía la población es "vacunada" y tiende a aceptar que con el sector público hay que negociar, y no reclamar derechos. Buscar un buen arreglo, no lo justo según las leyes.

Es falta de ética : a) el ejercicio de la fuerza no resistible y el temor para presionar sobre la opinión de los ciudadanos, b) los efectos sociales indeseables de las decisiones burocráticas, c) ocultar situaciones que el gobierno conoce y son perjudiciales para la sociedad, d) el uso de información confidencial que permite obtener ventajas a los funcionarios públicos, e) decisiones para beneficio de algunos grupos de interés privilegiados, f) el atender las demandas siguiendo una prioridad política (partidaria), y no por la gravedad de las injusticias que reclaman los marginados, g) el doble discurso en la comunicación con los ciudadanos, h) poner condiciones para otorgar beneficios a los cuales los ciudadanos tienen derechos reconocidos, i) las sociedades del silencio entre funcionarios y grupos de poder, j) intervenir en la designación de jueces que controlan la función pública, k) que los gobernantes tengan intereses en las empresas proveedoras del Estado, y otras relaciones incompatibles con la función pública.

La burocracia no es un simple instrumento técnico en manos de quienes ejercen el poder del Estado. En este sentido O. Oszlak (1984) afirma: "su expansión conlleva a monopolios de información, capacidades de influencia e instancias de decisión con relativa autonomía ... La burocracia se convierte en un grupo de presión, en un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y la traducción del interés general. Con lo cual, su propia expansión, la legítima apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o de privilegios, pueden llegar a ser expresiones desagregadas del citado interés general". Esto significa que es difícil remover la burocracia a través de los programas de modernización tecnológica, porque se trata de una trama de poder, con peso político propio, que pone sus condiciones para aliarse con los hombres de gobierno.

5. La necesaria legitimación de las decisiones de política.

Como vemos la ética no es seguir un credo o un código en el sentido literal. Requiere criterio, asumir personalmente su aplicación. Esto rescata la importancia de su juicio personal y permite evaluar a los funcionarios como "agentes morales" o responsables (P.French, 1984). También debemos considerar el contexto en que deben actuar. Porque hay un "deber ser", pero también un contexto de trabajo o condiciones concretas que ellos tienen que enfrentar. No se lo puede evaluar (ni educar) en abstracto. El contexto muestra la medida en que: a) los funcionarios están reprimidos (por el orden instituido, o b) pueden elegir y ejercer su capacidad de tomar decisiones.

La ética cuyos principios se expresan formalmente a través de códigos o declaraciones de principios, no significa una respuesta única, de frente a la realidad. Es un marco de referencia que no puede ignorarse (es normativo), pero no sustituye el rol vital del juicio personal en las situaciones problemáticas. El juicio personal implica la capacidad y la voluntad de discernir qué es lo vital en una decisión y no pensar solamente en términos de procedimientos. Es un juicio que refiere al fondo de la cuestión y no a cubrir las apariencias formales. No es pensar en "mejorar" las estadísticas de pobreza sino en como terminar con ella. La idea de función pública es más que cumplir con los términos de un contrato.

Desde la ética (aquello que la sociedad acepta como legítimo, correcto, equitativo, deseable) el funcionario debe estar en condiciones de explicar las razones de sus actos. No con la racionalidad instrumental o técnica (la eficiencia de los actos) sino en términos de la llamada "racionalidad sustancial" (J. Habermas, 1989). En este sentido, no es una decisión éticamente correcta crear un impuesto porque "es fácil de recaudar". Desde la visión de los principios, deberá demostrarse su necesidad, su base equitativa y la justicia de sus efectos.

Las políticas públicas son una elección en la cual se aplican prioridades para ciertos sectores o se trata de superar las desigualdades injustas.. Pero estas medidas no pueden ser una imposición sino que deben estar basadas en alguna forma de acuerdo o consenso, y esto las legitima. La legitimidad como un reconocimiento de la base, no sólo el sustento del poder. Actuar en términos ética no debe considerarse por lo tanto como un rasgo heroico o de iluminación personal. En el plano de lo público la ética implica la responsabilidad de actuar con transparencia y a través de los mecanismos del diálogo con los grupos sociales involucrados (afectados, postergados).

6. Las formas de superación ética.

El aparato estatal se degrada con las luchas internas de poder y la búsqueda de alinear las políticas en orden a los intereses de sector. Hemos analizado esta cuestión como un proceso recurrente que se realimenta en los propios mecanismos de la burocracia estatal. No se trata de un gobierno puntual, sino de la realidad de reglas que se instalan en el tiempo cuando no existe una vocación democrática en los dirigentes y un control social sobre los recursos del poder.

Visto como algo sostenido o cristalizado, ya no se trata de la falta de idoneidad profesional de los administradores o de delitos aislados sino de un “estado de cosas” indeseable, pero existente. Su recurrencia lleva a la idea de la corrupción “institucional”, una desviación en los funcionarios que es criticada, pero al mismo tiempo sostenida. Por caso, frente a una inspección, los ciudadanos saben que hay una posibilidad de arreglo, no se les ocurre pensar que el funcionario cumplirá con su obligación como está definida en la ley. En estos procesos hay un menoscabo o desviación de un bien público en beneficio de un bien privado.

El proceso adquiere mayor gravedad cuando toma estado público la sensación que las acciones incorrectas son algo considerado “normal”. En este contexto, los ciudadanos pierden su capacidad de extrañeza o de asombro ante lo injusto. El “efecto demostración” de la gestión pública es negativo en el sentido que no es allí donde se refleja la vocación por el bienestar general. También cae la imagen de la actividad política como sostén de reglas democráticas. En su lugar se instala la idea que todo es negociable, motivo de alianzas y coaliciones, en beneficio de ciertos grupos de interés (no del sistema). El intento de la dirigencia deshonesta es ampliar los márgenes de tolerancia en la población respecto de los hechos delictivos.

La decadencia en la consideración de principios y valores para las decisiones de gestión, también se racionaliza desde el poder, para restarle importancia a esas desviaciones. A la emisión de moneda o el endeudamiento para cubrir el déficit fiscal se lo disimula diciendo que permite reactivar la economía. Por esta vía también se argumenta (de manera incorrecta) que los actos ilegales pueden ser funcionales al sistema económico. Por ejemplo, cuando se afirma que el contrabando es una fuente de empleo (en la frontera), una forma de apertura que favorece a la competencia o que reduce los precios. También se sostiene que la evasión impositiva es una forma eficiente para el auto-financiamiento de las empresas pequeñas. Estas ideas sobre la funcionalidad de lo ilícito equivalen a reconocer como posible a la indeseable forma de una economía marginal o paralela (M. Reisman, 1981) basada en relaciones de fuerza que opera fuera del marco jurídico. En el fondo son argumentos que están cuestionando la función pública y la existencia del propio Estado.

La crisis de valores en las instituciones también modifica la condición de la gerencia pública. En un ambiente de ilegitimidad, los funcionarios no actúan como servidores públicos; ellos se ven como dueños de una cuota parte del poder y desde allí proporcionan servicios a la población. A este escenario se le agrega la falta de transparencia en los actos públicos y la complejidad de los procedimientos para ejercer los derechos ciudadanos. Como parte de un sistema perverso, el aparato burocrático se encarga de complicar las gestiones para obtener ventajas con el manejo de información e influencias. Los burócratas no son “técnicos administrativos” sino actores de esta trama perversa, instalando sus propias reglas de juego.

Estas críticas son relevantes para marcar el sentido en que deben avanzar los proyectos de reforma administrativa. Cuando hablamos del vacío ético no estamos sosteniendo que funciona como una “ley de hierro” del aparato estatal, algo que deba darse en forma inevitable en la gestión pública. Estamos señalando la complejidad del fenómeno y aportando elementos para un diagnóstico certero. Esta degradación tiene que ver con un modelo de gobierno autoritario y es enfermante para un proyecto de gestión democrática. En otro trabajo (J. Etkin, 2000) hemos analizado como la decadencia en los valores deriva en problemas de gobernabilidad, porque desestabiliza al gobierno y le hace perder credibilidad en la población.

Estas cuestiones nos hacen ver la importancia de la educación ciudadana, que se difundan los derechos y los individuos puedan ejercerlos en el ámbito de justicia que no responda al partido en el gobierno. Son las condiciones que deben darse (o recrearse) en el contexto, a los efectos de poner límites y transformar la mentalidad que lleva hacia el vacío ético. La superación del dilema no consiste en medidas aisladas, puntuales. Requiere una instancia de debate público, de toma de conciencia para luego avanzar con proyectos destinados a prevenir y desarmar las tramas o estructuras que el tiempo ha instalado como dispositivos de inmoralidad. Frente a los regímenes de privilegio e inmunidad de la maquinaria burocrática, exponer y confrontar a los factores de poder que sostienen la brecha ética, promoviendo movimientos culturales y de opinión pública a través de medios de comunicación masiva que permitan darle un sustento amplio y compartido a los proyectos de transparencia y legitimación.

Bibliografía

- Etkin, Jorge. Política, Gobierno y gerencia de organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. Editorial Prentice Hall. Buenos Aires, 2000
- French, Paul. Collective and Corporate Responsibility. Nueva York. Columbia University Press, 1984.
- Habermas, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Ed. Aguilar. Buenos Aires, 1989.
- Hume, David. Investigaciones sobre la naturaleza humana. Ed. Alianza. Madrid, 1976.
- Kant, Emmanuel. Fundamento de la metafísica de las costumbres (1785). Editorial Aguilar. Madrid, 1973
- Kliksberg, Bernardo. Pobreza: un tema impostergable. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993
- Osizlak, Oscar (comp). Teoría de la burocracia estatal. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1984
- Reisman, Michael. Remedios contra la corrupción (cohecho, cruzadas y reformas). Fondo de Cultura Económica, México, 1981
- Weber, Max. El político y el científico. Ed. Coyoacán. México, 1994.