

## La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis\*

Jorge Etkin

### 1. Los valores, la retórica y la práctica

La reforma del Estado tiene múltiples campos sobre los cuales avanzar con los proyectos de transformación. Un campo prioritario es la ética (*ethos*:carácter, morada) y la moral (*mores*: costumbres). La ética remarca en el sentido del deber ser, la responsabilidad, los principios, las máximas, los valores que guían a los agentes y funcionarios. En su versión normativa se refiere a la aplicación (u omisión) de los valores en situaciones concretas. Por caso, 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 de las circunstancias (no son hipotéticos), son fines en sí mismos. Recordemos 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". Los imperativos son anteriores a la experiencia, pertenecen a la reflexión ética.

Actuar según estos valores, hace posible la convivencia en una sociedad, pero no de cualquier manera, sino sobre la base de la equidad, la libertad, la solidaridad, la justicia, la dignidad del trabajo. En el caso de la función pública, existen además algunas condiciones propias de su ámbito: el compromiso con el interés general, un patrimonio que es común, la relación con el poder político, la posibilidad de decidir o de regular actividades sobre toda la sociedad, el peso y legitimidad de la autoridad pública.

El gobernante es responsable cuando dá fundamentos de sus actos y muestra por qué son deseables. Esto es, la reflexión ética y no sólo el pensar técnico o burocrático. Razonar en el plano de los valores significa utilizar premisas y no sólo "hechos". El análisis de la eficacia de las políticas no alcanza, porque también se deben satisfacer criterios de valor (buscar la "justicia"). El directivo conocerá la diferencia entre hechos (tasa de mortalidad) y valores (la salud). Según 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. El deber ser tiene que ver con las convicciones, la conciencia y el compromiso social de los gobernantes.

Proponemos tres conceptos para evaluar la conducta de los agentes públicos y calificar el funcionamiento del aparato estatal:

- a) el vacío ético; quienes deciden no responden por sus actos, hay impunidad. Al directivo sólo le interesan los demás como fuente de recursos. En este vacío no hay pensamiento social ni compromiso, solo existen los hechos en el marco del duro poder (el pragmatismo)
- b) la dualidad ética; hipocresía o falsedad ideológicas. 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
- c) la ética de mínima; o necesaria para cumplir la tarea, que es de carácter reactiva (no promueve). Se basa en seguir valores o principios porque conviene, y mientras la relación de fuerzas lo permita. No es tanto un deber ser, como el "hacer lo que se puede".

Con el concepto relacionado de moral nos referimos a las pautas y códigos de comportamiento en un contexto social determinado (*mores*: usos y costumbres). Es inmoral el abuso del poder, la discriminación racial, la extorsión o aprovechar los estados de necesidad para permitir el trabajo de menores. Porque se oponen a los códigos, a las convenciones, las creencias compartidas, las pautas culturales que son reconocidas y aceptadas en ese contexto.

---

(\*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

La injusticia o la pobreza son ejemplos de una realidad inmoral.

Es inmoral quien cree estar por encima de la ley, como cualquier otra forma de autoritarismo. Con esta visión de lo inmoral estamos marcando la diferencia conceptual con los actos que directamente son ilegales, por caso el apropiarse de bienes públicos o un soborno. Estos actos carecen de valor no solo ético sino jurídico. En términos de conducta, lo ilegal tiene que ver con el incumplimiento de los deberes formales del funcionario público.

La preocupación por la cuestión ética no puede considerarse como meramente filosófica. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios, se refleja en sus decisiones, en las políticas públicas. Ocurre cuando ellos eligen pensando en los beneficios de los grupos de interés, no en la población.

La falta de ética no es 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.

Recordemos la referencia que hace B. Kliksberg (1993) en su obra sobre la pobreza (como un tema impostergable): "quien es pobre se muere antes. Mis investigaciones prueban que la pobreza mata. No se trata de un comentario político o social, sino de un hecho científico". Aquí nos preocupa la desigualdad o dualidad producida no por error técnico o la fuerza de las circunstancias, sino por una gestión inmoral. El vacío ético no es una cuestión personal o un problema de educación. Ubicado en el sector público, el vacío ético también significa injusticia, menos alimentación, salud, educación o vivienda para quienes las necesitan.

## **2. Las fuerzas del orden instituido**

El análisis de la cuestión ética en el caso del Estado requiere considerar el particular contexto socio-político-económico en el que trabajan gobernantes y funcionarios públicos, de modo de poder determinar las condiciones en que se producen las desviaciones éticas y los abusos del poder.

El Estado asume ciertas funciones como productor de un orden, del cual también forma parte. Una desviación consiste en que los funcionarios utilicen su autoridad y sus atribuciones en beneficio propio. Solos o en connivencia con grupos privados. Ellos deciden en favor de los grupos de interés e ignoran los valores sociales de equidad, igualdad, libertad, solidaridad.

El orden instituido que el aparato estatal representa y aplica, incluye recursos y capacidades que están pensados para el servicio a la comunidad. Pero la realidad de la lucha política e ideológica como también las relaciones de poder en la propia Administración, hacen que esos recursos y capacidades se usen en forma arbitraria poniendo en riesgo el bienestar general o la calidad de vida. La lucha política (partidista o sectaria) lleva a una desnaturalización de la función pública. No por la invasión de un agente patógeno sino porque en ese mismo aparato se encuentran los factores que se prestan a la desviación ética. Nos referimos a los recursos que manejan los gobernantes, a lo cual se agrega la posibilidad que ellos tienen de autofijarse reglas de funcionamiento y control.

Algunos factores que componen el aparato estatal, y que tienen que ver con la aparición de los problemas éticos, son:

- a) los privilegios, la protección o la impunidad en el sentido jurídico, de que disponen algunos sectores del aparato estatal,
- b) el monopolio sobre ciertos espacios, bienes y servicios (como tierra pública, moneda, aduanas, impuestos, defensa),
- c) el poder de las instituciones que establece el Estado como un marco que los ciudadanos no pueden cambiar en el corto plazo o por sí solos, a pesar que son un obstáculo al bienestar,
- d) la intervención en el manejo de los medios de comunicación y en la actividad financiera (bancos centrales, regulación de los espacios para la transmisión de datos),
- e) la influencia en la designación de los jueces y magistrados,

- f) la capacidad de otorgar autorizaciones, concesiones, permisos y certificados, como la de realizar inspecciones y controles que los ciudadanos necesitan para legitimar sus acciones,
- g) la función administrativa de dictar y reglamentar las leyes,
- h) la creación y el acceso a los archivos centrales con datos sobre las personas (los servicios de información),
- i) la presencia de los intereses de partido en la función pública, la prioridad del partido gobernante, o en ejercicio del poder,
- j) las reglas y procedimientos que por su complejidad no pueden ser entendidos por ciudadanos comunes, en especial, los impuestos.

Pero también hay problemas de estructura en la actitud ética. Porque los comportamientos no responden a una fórmula ni admiten rutinas de enseñanza. Los valores no se ordenan en una pirámide, ni son comparables (justicia vs. libertad). Esto confluye hacia el dilema en la aplicación de los principios y convicciones. Frente a una realidad como la pobreza, se puede ser ético de diferentes maneras. Quizás aquí no existan dudas, porque todas las maneras posibles pueden representar una ayuda o una mejora. En otras situaciones, el hacer es también deshacer.

De acuerdo con la clásica obra de M. Weber (1926) sobre las tareas del político y el científico: " toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí en forma irremediable: es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción (las ideas o creencias), o conforme a la ética de la responsabilidad" (las consecuencias). Por caso, en el marco de un conflicto, es el problema de censurar aquella información que desde el gobierno se considera peligrosa para la evolución del mismo conflicto (las reacciones no controlables).

El dilema según Weder consiste en que " no hay ética en el mundo que pueda sustraerse al hecho que para lograr fines buenos" (dar tierra a quien trabaja), "deba recurrirse a medios moralmente dudosos" (la violencia de la expropiación). De manera que nadie puede afirmar en qué caso hay que proceder conforme al criterio de la convicción, y cuando al de la responsabilidad. En estas cuestiones se cruzan los criterios éticos con la responsabilidad del político, quien debe asumir la definición de esas prioridades y como se van a distribuir las cargas (con métodos que la sociedad acepta). Es básico, sin embargo, confrontar ideas para llegar a las desigualdades o a las diferencias que se van a reflejar en las políticas públicas.

### **3. La falta de ética en lo público: desviación y falla estructural**

Se han mencionado algunas realidades que pueden llegar a ser el sustento de los abusos de poder y la inmoralidad en los actos de gobierno y la gestión administrativa. Esos factores no llevan necesariamente a la conclusión que el sector público es el lugar donde falta la ética. Pero, es cierto que en determinados contextos políticos, se dan las condiciones que hacen del aparato estatal un ámbito inmoral.

Algunas de las condiciones que enmarcan la falta de ética son:

- a) las formas autoritarias de gobierno, b) la falta de programas de formación para los agentes públicos,
- c) la impunidad de los funcionarios, por ausencia de controles externos a su gestión, d) las estructuras que concentran el poder en pocos organismos de la administración central, e) la dependencia del gobierno respecto de los grupos de interés que financiaron su campaña, f) el peso del partido de gobierno en los decisiones de política pública, g) formas jurídicas complicadas y oscuras, que permiten el uso discrecional de los fondos públicos, y aún así estar dentro de la ley, h) la falta de transparencia de los actos de gobierno, i) la ausencia de los representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios, j) los procesos judiciales lentos, complicados y costosos, k) la presión electoralista, el hacer lo necesario para ganar elecciones en el corto plazo.

Y todavía hay más. El contexto de individualismo y cruenta lucha por la supervivencia en el plano económico hace que se pierdan los valores sociales. Las reglas de convivencia se transforman en

una intención de salvarse como sea posible. El discurso nos dice que quedan los mejores y eso legitima la fuerza. Avanza el pragmatismo, pero junto con ello no viene la equidad, sino mayores desigualdades sociales. Porque los segundos o vencidos quedan fuera del sistema productivo. Los dirigentes suelen afirmar que esta es la realidad competitiva.

En este contexto la función del Estado es vital, para la promoción y construcción de redes de ayuda y seguridad social. Pero el modelo de la gerencia agresiva e impersonal que se instala en lo económico también se proyecta sobre la política y la cultura. En el aparato estatal, sus funcionarios (como ciudadanos) conviven en lo cotidiano con esta lucha y cultura de la supervivencia. Lo público parece un lugar "residual", donde se hace "lo que resta". Vemos la inmoralidad de los extremos, tanto del modelo de aparato autoritario, como del modelo residual (el Estado que barre impurezas de la lucha competitiva).

Para los agentes morales que trabajan en el sector público, esta dura realidad debería ser una razón más para esforzarse en la ayuda a los marginados del sistema. Los inmorales ven, en cambio, esta realidad como un argumento para "salvarse" en términos individuales, en este caso a través de la función pública. Y cuando penetra el relativismo y el utilitarismo en la mente de los funcionarios, también se desvanecen los principios de solidaridad y se quiebran los valores morales.

Con esto queremos marcar la cuestión de los valores éticos, en una realidad social donde un modelo económico basado en el poder y la fuerza, generador de desigualdades, coexiste con un aparato estatal en el cual las políticas de equidad se consideran como un gasto y se sujetan al problema del equilibrio presupuestario. Un equilibrio que mantiene el desequilibrio en términos de valores sociales.

Entonces, si la falla ética es estructural no es porque se trata del sector público en cualquier contexto, sino debido a las formas de gobierno autoritarias, que sólo se preocupan por acrecentar los espacios de poder estatal y por los negocios o aspectos monetarios de la gestión pública. En estos casos, hay una lógica que no pasa por la reflexión ética. A los gobernantes les interesa el Estado como un lugar de dominación. Para esta situación de amoralidad, corresponden las ideas de N. Maquiavelo (1513), quien aconseja al Príncipe: " que no tema incurrir en la infamia de aquellos vicios sin los cuales difícilmente podría salvar el Estado".

La consideración de los valores sociales en la gestión pública no es un tema que pueda quedar sujeto a la decisión personal de los funcionarios. Si bien la voluntad de hacer el bien no se impone, es preciso tener proyectos al respecto, ámbitos de discusión y de capacitación. Por lo tanto es un componente de la reconstrucción del aparato estatal, en el sentido de fortalecer la democracia. La ética no es un tema negociable, cualesquiera sean las orientaciones de política. Porque los valores sociales atraviesan las decisiones públicas. La ética no es un proyecto aislado o módulo, sino la base sobre la cual adquieren sentido la gestión y las políticas públicas.

#### **4. La corrupción como delito y como institución**

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 una obra 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. Pero 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 del desplazamiento o desviación de los propósitos es un problema ético porque significa apropiarse de una institución y hacerla depender de fines privados, no del interés general. No es un hecho accidental, sino una transformación que se autosostiene.

De manera que no todo el problema es 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. Nos referimos a la falta de principios, la ausencia de responsabilidad social y de respeto por la condición humana. Por este camino la población es "vacunada" y se 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 del 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. En estos ejemplos hay corrupción cuando además se vulnera el sistema jurídico vigente

La burocracia en el sector público también puede instalarse como una desviación que se hace normal y conocida. Una visión superficial la muestra como un problema de gastos en personal, una cuestión administrativa o de ineficiencia. Como una telaraña que atrapa a quienes hacen sus demandas o desean obtener servicios. Pero esa falta de eficiencia también puede tener una connotación política y económica. Eso ocurre cuando el aparato administrativo y sus funcionarios se convierten en un centro de poder que defiende sus intereses de sector (sus propios privilegios). Los burócratas arman sus negocios dentro del Estado. La cuestión ética es que dejan de lado la misión o el servicio. Ya no se trata de dar medicina, sino de controlar las compras para el área de salud. La represa no interesa por el agua, sino por los contratos a firmar.

La burocracia no es un simple instrumento técnico en manos de quienes ejercen el poder del Estado. En este sentido O. Oszlak (1984) sostiene que "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 ilegítima 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 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. Relaciones peligrosas: actores, víctimas, cómplices, entregadores**

Las acciones de inmoralidad tienen diverso grado de desarrollo y en su extremo destructivo se hacen prácticas normalizadas, como el designar parientes en el gobierno o cobrar por algo a lo cual los ciudadanos tienen derecho. Por este camino, la sociedad civil, sin proponérselo, llega a convivir con esas prácticas. A veces se argumenta que "es el menor de los males", otras se dice que "todo sistema es imperfecto" o bien que esa inmoralidad es propia de "un modelo en construcción". Con estos argumentos, que son un disfraz del poder, es posible que lo inmoral se justifique, que se mantenga a sí mismo, y sea parte normal del aparato estatal. Por este camino entramos en la inmoralidad estructural y cultural.

Es posible que bajo las condiciones que fija el orden instituido se construyan tramas o empresas delictivas en el sector público. Con su gerenciamiento, sus políticas, tecnologías, recursos y reglas de juego. Este proceso infeccioso avanza junto con el tráfico de influencias, la concesión de espacios públicos, el otorgamiento de créditos y subvenciones oficiales. Se instalan círculos viciosos que se retroalimentan con las fuerzas que les otorga el poder del Estado. Por ejemplo, la fuerza que viene de la atribución para recaudar y fiscalizar los impuestos o de aumentar la deuda pública, produciendo el endeudamiento de los ciudadanos que aún no han nacido, para obtener bienes que se consumen hoy. Esta situación es causa del fracaso de los intentos de reforma estatal desde adentro (desde lo inmoral).

Lo inmoral no siempre tiene nombres y apellidos, sino también formas de organización anónimas. En estas formas hay actores o promotores que buscan su beneficio personal, o el de sus mandantes. No lo hacen presionados por circunstancias o sacando ventaja de una oportunidad aislada. Se trata de una acción planificada, donde los promotores conocen la injusticia que provocan. De esa injusticia precisamente depende su beneficio. El Estado se convierte en lugar de negocios.

En esta trama los actores provocan o trabajan sobre las fisuras del orden instituido, y esto les dá un manto de legitimidad. Como resultado se afecta el patrimonio público, o bien se discrimina o se condena a personas inocentes o indefensas. Las víctimas son ciudadanos, grupos y organizaciones que no pueden enfrentar a un aparato de poder que los supera. Ellos están como atrapados sin salida. A veces también, por la corrupción compartida " por la asociación entre el aparato público y empresas privadas" (B. Kliksberg, 1993).

Como vemos, la ética no se agota en el compromiso individual, en la reflexión y la autocrítica personales. Hay también elementos en la estructura pública, en los procesos y en las relaciones que tienen que ver con la inmoralidad. El enfoque estructural (no la jurisprudencia o las biografías) de la cuestión ética en el sector público nos permite distinguir entre las siguientes situaciones:

a) Los funcionarios que utilizan en forma abusiva o discrecional el poder que viene de los cargos públicos, que los convierte en seres indispensables. Ellos también aprovechan las fisuras del orden público, del perfil autoritario o proteccionista del gobierno. Por ejemplo, el poder de los hombres de la censura, inspectores, auditores y gestores. Quizás no existan víctimas en general, sino más bien cómplices o quienes miran con indiferencia. Pero existe una discriminación, invasión de la privacidad y abuso del poder.

b) Las sociedades o los contratos que están formados por actores públicos y privados para aprovechar o sacar ventajas de la fuerza del aparato estatal, de las necesidades de la población. Por caso, la oferta de cargos públicos a quienes financien las campañas electorales, pedir contribuciones para agilizar los trámites o manejar la concesión de espacios o de servicios públicos. Aquí hay asociación y negocios compartidos. No hay víctimas directas, pero sí un desvío de fondos. Como la tala indiscriminada de bosques con el argumento de disponer de más tierras para la población agrícola. Es también el caso de

los programas públicos de ayuda social cuyos gerentes están más preocupados por el nombre del proveedor que por la figura del carenciado.

c) Las tramas destructivas armadas en el aparato estatal, donde los funcionarios, en forma intencional provocan daño e injusticia a la población como parte de un proyecto político (permanencia en el poder) o económico. Hay aquí víctimas concretas, que no pueden evitarlo. Hay algo armado desde lo público, pero no se trata de un negocio, sino un dispositivo para dominar o someter a ciertos grupos sociales. Y desde el temor, la dependencia o la pobreza, obtener ventajas. Por ejemplo, la persecución de comunidades indígenas para disponer de sus tierras. O mantener la gente en la ignorancia para que no reclamen sus derechos. Aquí hay asociación y destrucción en un marco de impunidad, que genera víctimas visibles e indefensas.

La cuestión ética y moral cuando es de orden estructural, se refiere a las tramas o relaciones que se establecen y perduran. No es sólo el delito, es un orden injusto. Orden que sobrevive y que significa destrucción para la sociedad civil. Dispositivos que funcionan como círculos viciosos que producen más de lo mismo, y llevan sometimiento y daño a la sociedad desde el aparato estatal. Es dar ayuda a cambio del voto y el silencio cómplice. Es el caso de los centros de rehabilitación que operan como escuelas del delito. También los ministerios de información que crean chivos expiatorios para sacar la atención del problema de la pobreza.

Todo esto es inmoralidad y falta de ética. No como una cuestión de educación o falta de sensibilidad en los funcionarios o de la ilegalidad en los actos que ellos producen. También lo vemos como un tema del contexto, de reglas de juego que enseñan a sobrevivir: la inmoralidad de un aparato para el cual "el fin justifica los medios". Más aún cuando esos fines se fijan en los centros de poder de gobiernos con rasgos autoritarios.

## **6. Algunas propuestas en una dirección ética: la revalorización**

La cuestión ética requiere un proyecto múltipropósito. No se puede afirmar que sea un problema "de educación" o de "falta de compromiso", de "ausencia de ejemplos", de errores en las leyes sobre la función pública, o temas similares. No es tan sencillo como darse cuenta que las cosas deberían mejorar. Porque es una cuestión en la cual no alcanza el voluntarismo. En ella confluyen factores políticos, sociales y económicos. Deberíamos conocer los antecedentes del contexto tanto público como privado en el cual se produce el problema ético, antes de formular una propuesta concreta.

Recordemos que según nuestro enfoque de la cuestión ética, se trata de enfrentar una trama destructiva o una estructura que se repite y se autosostiene, aunque se enfrente a los criterios de justicia o equidad. No es sólo una mirada sectaria o egoísta, sino también una estrategia para mantener el control o los privilegios en el sector público. Las relaciones de poder (no las técnicas) y las formas de gobierno son críticas. No lo vemos como un problema de agentes o errores de conducción. Por tanto, en nuestro criterio, la propuesta es retornar a los valores y debería considerar estos factores:

a) la voluntad política: es decir que el gobierno debe reunir un consenso explícito para atacar la cuestión ética. Este proyecto implica un ataque a intereses concretos y se propone desarmar los centros de poder instalados en el aparato estatal. Pero también supone el compromiso del sector privado de no armar negocios inmorales. Lo político muestra la vocación de construir una sociedad justa. El sistema social, si es dual, se hace ingobernable, no sostenible. La transición democrática debe avanzar con políticas de equidad,

b) la independencia del poder judicial: el vacío ético en el aparato estatal perdura porque los funcionarios son protegidos por los jueces manejados por el entorno político. Si son dependientes, los jueces deben mantener las lealtades para proteger su carrera. Por este camino, no hay responsabilidad para los agentes públicos. A la independencia se le debe agregar las auditorías externas (desde el legislativo) sobre las decisiones de la Administración,

c) la transparencia: consiste en dar a luz los actos de gobierno de manera que la población pueda conocer los presupuestos (no los hechos consumados), decisiones de contratación, las compras, los empréstitos, las inversiones y otras medidas financieras. Se trata de disponer de una rendición de cuentas comprensible. También la difusión de leyes, estatutos o convenios que puedan crear sectores de privilegio en el sector público,

d) la educación en el plano de los principios, los valores, la responsabilidad social del sector público y el respeto a las libertades en un marco democrático. La propuesta incluye la formación profesional para el ejercicio de la función pública; que los agentes sean capacitados en la incorporación de los juicios de valor en sus métodos decisorios. En este campo es esencial el dar a luz los supuestos y confrontar las opiniones. Supone, asimismo, educar en el análisis de las políticas en términos de valores como la equidad, justicia, libertad y solidaridad,

e) el desarrollo de formas participativas y de representación de las demandas y los intereses de los distintos actores sociales, en especial de las minorías más expuestas a la injusticia. Se trata de evitar el aislamiento y superar las defensas de la burocracia. A esto se refiere la "moral dialógica" (J. Habermas, 1989) basada en la búsqueda del consenso racional a través del diálogo. De esta manera los planes y proyectos no se definirán en la cúspide ni irán de arriba hacia abajo sino que se arman en el marco de un proceso de consulta y participación.

La propuesta de este trabajo se basa en la necesidad de crear condiciones para que el comportamiento ético tenga posibilidad de realizarse. Es vital que la conducta se base en convicciones, pero también los agentes públicos deberán aceptar su responsabilidad porque es el camino más razonable y correcto para vivir en sociedad. Se busca una ética inteligente, no dogmática, ni impuesta, que se pueda explicar y sostener sin recurrir a componentes místicos. Entendemos que la actitud moral no puede depender sólo de la buena voluntad o de los esfuerzos individuales. Hemos preferido ubicarla en el marco de un proyecto de educación y desarrollo socio-cultural.

### **Bibliografía**

- ETKIN, Jorge (1994). La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucional. McGraw Hill. Madrid.
- HABERMAS, Jurgen (1989). Teoría de la acción comunicativa. Ed. Aguilar. Buenos Aires.
- HUME, David (1976). Investigaciones sobre la naturaleza humana. Ed. Alianza. Madrid.
- KANT, Emmanuel (1973). Fundamento de la metafísica de las costumbres (1785). Editorial Aguilar. Madrid..
- KLIKSBERG, Bernardo (1993). Pobreza: un tema impostergable. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- MAQUIAVELO, Nicolás (1983). El Príncipe. Editorial SARPE. Madrid.
- OSZLAK, Oscar (comp) (1984). Teoría de la burocracia estatal. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- REISMAN, Michael (1981). Remedios contra la corrupción (cohecho, cruzadas y reformas). Fondo de Cultura Económica, México.
- WEBER, Max (1994). El político y el científico. Ed. Coyoacán. México.