

Hacia UNA ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Pablo R. Andiñach*

Quizá no sea casual que Eduardo Rabossi subtitule *Una tarea educativa difícil*¹ a su reflexión sobre la formación ética. Sin duda, lo es y por esa razón es necesario que nos preguntemos en qué consiste esa dificultad, en cierta medida no compartida con otras disciplinas. En nuestra opinión, el comienzo de esta encrucijada está en el hecho de que vivimos una contradicción entre la ética personal y la ética social o pública. La ética personal tiene un ámbito de resolución nítido y claro y una responsabilidad acotada al sujeto: cada uno es responsable de sus actos en la medida que involucran responsabilidades directas y no mediadas. En otras palabras, somos responsables por cumplir con nuestras obligaciones laborales, familiares, fiscales. Si no lo hacemos, nuestra falta será innegable y la sanción jurídica o moral (la justicia en el primer caso, la indignación de amigos y parientes en el segundo) nos harán notar nuestra infracción. En tanto tiene que ver con relaciones personales, los valores se asumen en general en forma tácita o en acuerdos informales: recibimos y ofrecemos confianza, acordamos modos de relación con nuestras parejas, asumimos y proponemos límites diversos con quienes compartimos los días. El respeto que damos a estas leyes se basa en lo que podríamos llamar la buena voluntad; cuando las violamos, somos responsables de ello y difícilmente lo podamos negar.

Pero qué sucede cuando el individuo pasa de la esfera personal a la social, donde también tiene responsabilidades pero de tipo compartidas y mediadas. Clarifiquemos esto. Cuando se eligen determinadas opciones, especialmente en el campo social y político, la persona no es la única responsable del resultado final. Votamos un partido, pero no somos responsables finales por el éxito o fracaso de su gestión. Aconsejamos políticas y decisiones gubernamentales, pero las consecuencias finales están tan mediadas por tantas otras variables de la economía y el humor social, por otros actores dentro de la escala de decisiones, que difícilmente pueda responsabilizarse a una persona por los resultados finales de un proceso del cual esa decisión formó parte. A ello se suma que la mayoría de la información requerida en este ámbito para tomar decisiones rara vez es de primera mano, sino más bien recibida por impersonales medios de comunicación o por otras instancias de las que dependemos y que no siempre es posible confirmar en un tiempo razonable. ¿Es entonces posible hablar de una ética social? ¿Debemos contentarnos con ser buenos amigos, vecinos y funcionarios, y tratar bien al pequeño círculo de personas que nos rodea y con que nos relacionamos cara a cara? Nuestro sentir es que cada vez observamos más que la posibilidad de una ética social se ve amenazada por las formas éticas individualistas y por aquellas otras formas que relativizan la responsabilidad personal al sumergirla en el mar de las decisiones socialmente compartidas que culminan por eludir toda responsabilidad ética en sus propias acciones².

¿Qué conspira contra una ética de la función pública?

Una sociedad es un cuerpo complejo que no puede basar la regulación de su dinámica interna en la buena voluntad de quienes la componen. Fue así que la humanidad entendió tempranamente que debían sancionarse leyes objetivas y conocidas por todos para organizar la vida social y dar estabilidad a las instituciones³. Hecho esto, se comprobó que era necesario organizar un sistema de contralor para velar para que las leyes promulgadas se cumplieran. Finalmente, y considerando que siempre que hubo leyes estas se violaron, se vio la necesidad de contar con un sistema que sancionara a aquél que, no aviniéndose al consenso social, se hacía infractor. Para la primera tarea se crearon cuerpos legislativos que, al menos en teoría, elaboraran las leyes que permitieran una convivencia armónica entre los habitantes⁴. Para la segunda, se crearon sistemas de policiales a cuyos miembros la sociedad otorga el derecho de portar armas para la defensa de la comunidad. El sentido último de esto puede expresarse así: las personas andamos desarmadas porque derivamos la responsabilidad de nuestra seguridad en otros miembros de la sociedad que son armados por nosotros para defendernos. Pero como aún así se constata que hay quienes no aceptan las reglas de juego social, se crearon sistemas judiciales para sancionar con penas a los infractores, lo que a la vez podía actuar como un elemento que disuadiera de la tentación de violar las leyes en provecho propio.

Mientras las instituciones son confiables el sistema tiende a funcionar. ¿Pero qué sucede cuando un senador –o todo un cuerpo– es sospechado de venal? ¿Cómo negar que, cuando en forma reiterada se encuentra sospechados o claramente involucrados en delitos a miembros de la policía o a jueces, se pone en tela de juicio no sólo a esas personas sino a toda la estructura de control social? ¿Cómo hacer para que un empleado estatal que sabe de niveles de corrupción en los cuadros superiores de su dependencia no se sienta tentado a llevarse a su casa una resma de papel de su oficina?

Por otro lado, en los últimos quince años se nos ha querido convencer de que hay una cierta ética del mercado a la que no es posible oponerse sin violar leyes presentadas como inexorables. Mediante ella, se justifican despidos masivos, privatizaciones

apresuradas, injustas reducciones salariales, pauperización de servicios esenciales, y otras consecuencias sociales de políticas ahora llamadas neoliberales y antes llamadas monetaristas y antes aún liberalismo económico, mano invisible, etc. En general, variantes de una misma comprensión de la economía como la ciencia de la producción despreocupada del aspecto social distributivo. Para sus sostenedores, la ética –si la hay- es dejar que las leyes obren por sí mismas, y lo incorrecto e inmoral es interferir en ellas. Pero la experiencia dice que por ese camino no se solucionan sino, más bien, se agravan las ya difíciles condiciones de vida de la sociedad.

Es así que entendemos que el deterioro de la ética en los cuadros dirigentes de la función pública (jueces, políticos, policías, militares, funcionarios del Estado, etc.) tiene un efecto nefasto sobre la ética social, casi un efecto en cascada sobre el resto de los empleados estatales y sobre la población, por lo cual será muy difícil lograr que en la base se respeten códigos éticos si quienes tienen el poder de modificar las cosas muestran desaprensión e insensibilidad social. Un analista colombiano señalaba que el peor efecto que en la sociedad de su país tuvo la industria de la cocaína fue el convencimiento que se había instalado en la juventud de que para hacer dinero y vivir bien, era necesario entrar en el circuito de la comercialización de ese producto. Cualquier otra actividad podía ofrecer trabajo, pero no buenas ganancias y acceso al bienestar. En este ejemplo, la ética del mercado premia y reconoce socialmente al triunfador económico y ofrece la ilegalidad casi como único camino para alcanzar esa meta. Por triste que sea decirlo, hoy hay muchas personas convencidas de que el dinero y el bienestar no se hacen trabajando; a la vez que identifican a la función pública ya no como un espacio de servicio, sino de ascenso social.

Propuestas para una ética de la función pública

En este breve espacio queremos bosquejar tres puntos y una observación final que permitan pensar en una ética social posible.

1. Si bien una ética de la responsabilidad es fundamental para el buen desempeño de cualquier funcionario del Estado, es necesario decir que, a menos que esté acompañada por una ética de la convicción, será difícil para el individuo resistir a la tentación de aprovechar en forma personal o para su círculo social las posibilidades que da el poder político, económico o, en ocasiones, el simple puesto de trabajo. La primera de las éticas se basa en que hay cosas de se deben hacer y otras que no por el mero hecho de que así lo indican las leyes vigentes. En cierto sentido no requiere más que un vago compromiso personal – podríamos decir el compromiso de aceptar y respetar las leyes- pero se la ejerce aún cuando uno no las comparte o no las entienda. Con otro matiz, la ética de la convicción supone un compromiso personal con las normas: se las cumple, pero también se las defiende por considerarlas justas, adecuadas y necesarias. Creemos que el problema con la primera actitud cuando se ejerce sin convicción es que el orden legal puede entenderse como una limitación a nuestra libertad y no como el que posibilita su expansión. Para dar un ejemplo elemental: si la luz roja de un semáforo es considerada un límite para mi deseo de avanzar más rápido en mi trayecto y no una norma que preserva mi vida y la de los demás, la respetaré por responsabilidad pero no por convicción. Cuando estemos convencidos de que el semáforo es quien me permite llegar a mi cita a salvo y no un enemigo que me hace llegar tarde a ese lugar estaremos comenzando a reducir los accidentes y a vivir más civilizadamente. Si al pagar impuestos lo hacemos convencido de que contribuimos a que la enfermera y el docente tengan un salario al menos más digno que los actuales, los pagaremos con gusto aunque nos duela en nuestro presupuesto. Si estoy convencido que se utilizarán para financiar la corrupción del Estado los pagaremos por mera ética de la responsabilidad y sin convicción y, en consecuencia, es muy probable que se intente por todos los medios posibles eludir o minimizar el pago.

2. Como continuación de lo anterior, es necesario insistir en que el político y el funcionario del Estado están en ese lugar al servicio de la gente. Sea que fueran elegidos por el pueblo o que ocupen un cargo de responsabilidad en la estructura del Estado, su función es permitir que las estructuras trabajen en beneficio de la población, especialmente de los más postergados. Por más que en los últimos años las corrientes neoliberales digan lo contrario, el Estado tiene por función corregir los excesos de un sistema que concentra riquezas en pocas manos y las niega a otras⁵. También, la de actuar de compensador entre las áreas geográficas más ricas y las menos beneficiadas. Pero si a los economistas técnicos les molesta la función redistributiva del Estado basadas en meras razones éticas, al menos que atiendan a las razones económicas, las que parecen sensibilizar más sus corazones ávidos de rentabilidad: sin consumo masivo no hay mercado y sin mercado no hay quien compre la producción. La expulsión de mano de obra ha ido reduciendo el mercado o pauperizando al consumidor de tal modo que no se entiende cómo se podrá sostener a mediano o largo plazo la estructura social y económica global. Puede parecer una ironía, pero todo induce a pensar que una ética de la distribución justa en manos del Estado quizá sea la última tabla de salvación a que va a recurrir el sistema económico liberal cuando ya no pueda seguir estrangulando más el poder adquisitivo de los consumidores ni reduciendo su acceso a servicios básicos.

3. Las acciones políticas deberán siempre guiarse con realismo, apelando a cierto pragmatismo y, de algún modo, eludiendo las propuestas voluntaristas, a veces simpáticas pero a la larga ineficaces. Que la política es la ciencia de lo posible es algo aceptado y, tal vez, verdadero. El problema es quién determina qué es lo posible y qué lo irreal. ¿Es posible que el Estado sostenga un sistema educativo de primera calidad? ¿Es posible que el Estado subsidie las áreas de la cultura que son y serán deficitarias? ¿Es posible que las empresas de servicios esenciales estén en manos del Estado y sean eficientes? Podríamos multiplicar estas preguntas que, en el fondo, remiten a una pregunta más esencial: ¿cuál es el sentido del Estado? Desde el punto de vista de una ética política debemos contestar que el sentido del Estado es asegurar políticas activas donde los derechos de todos los habitantes sean primero efectivizados y luego respetados. No creo que caiga en la irrealidad si defino esos derechos como los comprendidos en la Carta Universal de Derechos Humanos y otros Tratados Internacionales a los que nuestra Constitución Nacional otorgó jerarquía superior a las leyes⁶. No hay ninguna razón económica que justifique la imposibilidad de alcanzar una sociedad donde todos los habitantes accedan a una vivienda razonable, a la educación de sus hijos, a la salud, a la seguridad. Entonces una ética política debe plantearse fines justos y buscar implementar los mejores medios para alcanzarlos. En ese sentido la disyuntiva entre fines y medios es falsa. Hay que sospechar de cualquier ideología o plan político que invoque fines últimos honorables e intachables

que, para ser alcanzados, necesiten pasar por un período previo donde tallen la postergación y las injusticias, se apliquen torturas, se violente la vida o se haga callar la voz de la oposición. El hambre y la violencia nunca conducirán al cielo de la abundancia, la libertad y la justicia.

4. Permítaseme aportar un último elemento. Hablamos de ética social y política y lo hacemos en referencia a nuestro mundo moderno o posmoderno, caracterizado por una clara independencia de las ciencias y el pensamiento social respecto a la reflexión teológica y a aquella que se hace desde el campo de la fe. Me siento cómodo con esa distinción y no creo que la corrupción y las injusticias de nuestra época se deban a que el mundo moderno se apartó de la fe cristiana. En realidad, cuando la teología era la reina de las ciencias fue usada para construir y legitimar el sistema más injusto de explotación y de estratificación social que jamás haya conocido occidente. Luego, ese modelo medieval fue heredado en América y aplicado a indígenas y negros esclavizados y, en cierta medida, continúa siendo responsable lejano por la discriminación actual hacia esos sectores que quedaron marcados con la impronta del desprecio y la marginación. Pero estoy convencido que la fe cristiana depurada de sus bajezas puede y debe ser el soporte ético para quienes siendo creyentes sientan el deber de aportar positivamente a la construcción de una sociedad más humana y justa en el lugar donde les toque actuar, sea el sector privado o la función pública. Si la ética a secas nos pide que respetemos al otro y a sus derechos, la ética cristiana nos invita al amor al prójimo, esto es, a ver más allá que el simple equilibrio entre mis derechos y los suyos, y a encontrarnos como parte de una sociedad que nos ha sido dada como espacio para valorarnos mutuamente. Eso es amar en el sentido bíblico: ver en el otro no un competidor sino un hermano o hermana con quien hemos de caminar juntos buscando la justicia que Dios quiere para su creación. Justicia postergada y a veces demasiado lejana, pero siempre meta a la que hemos de jugar nuestra vida.

* Doctor en Teología y Pastor de la Iglesia Evangélica Metodista. Decano de la Facultad de Teología del Instituto Superior Evangélico de Estudios Teológicos (ISEDET).

1 Rabossi, Eduardo "La formación ética. Una tarea educativa difícil" en Aportes, Nº 15 (2000), p. 147-156.

2 Un ejemplo extremo de deslinde de responsabilidad ética y que no consideramos aquí es el del criterio de la obediencia debida, un modo de suspensión de toda norma social basada en una supuesta obediencia absoluta ante un superior, frente al cual -se aduce- queda hasta en suspenso la propia conciencia del criterio elemental de distinguir entre lo bueno y lo malo. En este caso la excusa para suspender la ética personal no es la maraña de decisiones sociales involucradas sino la imposibilidad teórica de contradecir al superior.

3 Durante mucho tiempo se pensó que el Código de Hammurabi, proclamado por ese rey babilónico poco antes de 1750 a.C., era el primer texto legal de la humanidad. Hoy sabemos que hubo leyes escritas mucho antes que regulaban la vida social de pueblos apenas letrados. Estas colecciones de leyes se gravaban en una piedra que se colocaba en las plazas a la vista de todos y ante ella y el pueblo mismo se llevaban a cabo los juicios.

4 Es necesario recordar que en las culturas primeras no existía el concepto de la independencia de poderes como tampoco la idea de que las leyes debían responder al interés de todos los habitantes; pero sí que debían ser justas en el sentido de asegurar el sustento necesario para la subsistencia de cada miembro de la comunidad. Por ejemplo, en general daban soporte jurídico a la esclavitud, pero aseguraban la comida del esclavo. Nuestro actual concepto de independencia de poderes es fruto de un largo camino social, al que por momentos parece que todavía no hemos arribado definitivamente.

5 Guillermo Hansen señala que el Estado debe promover un debate que debe servir como el fundamento de una decisión política [del Estado] para contrarrestar democráticamente el impulso de una minoría económicamente poderosa. "Más allá de la euforia y el derrotismo: algunas consideraciones éticas y teológicas frente a los nuevos cambios en América Latina", en Cuadernos de Teología, XVII (1998) p. 173-192.