

ETHOS

GUBERNAMENTAL

ARTÍCULOS

Reflexiones sobre la Ley de Ética Gubernamental
Rafael Hernández Colón

La ética como resistencia a la corrupción
Antonio S. Negrón García

Ética y discreción pública
Luis F. Avilés Colón

Entre la eficiencia y la ética: La transformación del gobierno
y los valores del servicio público
Leonardo Santana Rabell

La Convención Interamericana contra la Corrupción y su
instrumento de seguimiento
Richard S. Werksman

Auditoría ética de casos
Napoleón Salto Galarza

Ética y género
Bernice E. Tapia González

Valuación bioética del proyecto "Genoma humano"
Leonides Santos y Vargas

PONENCIAS

Los efectos de la corrupción y la
lucha contra la pobreza
Sor Isolina Ferré

La ética en las relaciones con el gobierno
Hiram R. Morales Lugo

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL PENSAMIENTO ÉTICO
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL • ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

ETHOS

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ETICO



"Honrando la confianza del pueblo"

VOLUMEN 1

JULIO-DICIEMBRE 2003

NUMERO 1

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

En 1985, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se dió a la tarea de crear mediante legislación una estructura normativa que se caracterizará por incorporar la excelencia y la transparencia en el servicio público. De esta manera, se promulgó la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, que creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG). La OEG practica dos políticas públicas: prevención y fiscalización. La política preventiva identifica, analiza y educa sobre todos los valores que la OEG debe recalcar a los efectos de generar los más altos niveles de honestidad, rigurosidad y eficiencia en el desempeño de los(as) servidores(as) públicos(as). La política de fiscalización vela porque se cumplan las disposiciones legales que establecen determinadas prohibiciones a los(as) servidores(as) públicos(as).

CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL PENSAMIENTO ÉTICO

El Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético (CDPE) se creó en mayo de 2000, mediante Orden Administrativa de la OEG, como medida para intensificar la educación y promoción de la ética y los valores públicos. Un año más tarde, la Asamblea Legislativa elevó a rango estatutario el CDPE, a través de la Ley Núm. 13 de 11 de abril de 2001, que enmendó la Ley de Ética Gubernamental, antes citada, para añadir el Artículo 2.7. La misión del CDPE es ampliar e intensificar la política pública de prevención a través de la educación, investigación y promoción del pensamiento ético para fomentar el desarrollo continuo de la excelencia de quienes integran el servicio público. El CDPE reconoce que su deber de educar exige mantenerse al día en el vasto crecimiento de la investigación académica sobre la ética pública y gubernamental. La investigación permite diseñar políticas de intervención que logren desarrollar la cultura ética del servicio público. La misión y los deberes del CDPE lo establecen como una entidad académica orientada a investigar y difundir el análisis ético mediante cursos y publicaciones que contribuyan al desarrollo del servicio público de Puerto Rico.

ETHOS GUBERNAMENTAL

La revista *Ethos* Gubernamental es la primera publicación bianual local, dedicada a la investigación, análisis y reflexión académica sobre la ética y la ética gubernamental. El propósito de *Ethos* consiste en proveer el espacio para que la investigación académica que conduzca, coordine e incentive el CDPE, pase a la etapa de publicación, necesaria para la difusión y discusión de las ideas. El objetivo de *Ethos* es incrementar el análisis y la deliberación amplia sobre la ética, a los efectos de actualizar, continuamente, su pertinencia para la sociedad en general.

E T H O S

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ETICO
OFICINA DE ETICA GUBERNAMENTAL
DE PUERTO RICO

VOLUMEN 1

JULIO-DICIEMBRE 2003

NUMERO 1

Lcdo. Hiram R. Morales Lugo
Director Ejecutivo

Félix L. Vázquez Ortiz
Subdirector

JUNTA EDITORA

Jesús E. Nieves Mitaynez
Director

Alba I. Vargas Román
Editora Asociada

Ana Margarita Marrero
Editora Asociada

La Revista ***Ethos Gubernamental*** se publica dos veces al año y es dirigida y editada por una Junta Editora que labora en el Area Académica del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Etico de la Oficina de Etica Gubernamental de Puerto Rico.

MANUSCRITOS: La Revista ***Ethos Gubernamental*** fomenta la investigación sobre todos los aspectos relacionados a la ética; entre éstos, la inherencia que el factor ético tiene sobre las gestiones gubernamentals internas y su pertinencia e impacto en las relaciones internacionales contemporáneas. Se invita al público a someter artículos y reseñas. La Junta Editora evalúa todos los escritos que se reciben. La publicación de un documento no significa necesariamente que la Oficina de Etica Gubernamental se solidariza con las ideas expresadas por los autores.

INDICE: Cada número de la Revista tiene un sumario. Anualmente, en el segundo número de cada volumen se publica un índice de las publicaciones de ambos números.

DERECHOS DE AUTOR: Los derechos de autor de los artículos publicados en la Revista ***Ethos Gubernamental*** los retienen los autores. La Revista ***Ethos Gubernamental*** se reserva el derecho de reproducir electrónicamente los artículos. Cada autor garantiza que su artículo no ha sido publicado anteriormente y consiente a no publicarlo en otra revista por espacio de los dos años siguientes a su publicación en la Revista ***Ethos Gubernamental***.

Puede comunicarse a través del teléfono (787) 622-0305 ó mediante correo electrónico: www.oegpr.net.

La dirección postal de la Revista ***Ethos Gubernamental*** es:

Revista ***Ethos Gubernamental***
Area de Asuntos Académicos, CDPE
Oficina de Etica Gubernamental de Puerto Rico
P.O. Box 194200, Puerto Rico 00919-4200.

MENSAJE DEL DIRECTOR EJECUTIVO

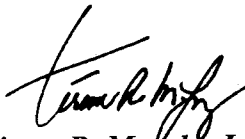
Estimado lector, a continuación le presentamos la Revista *ETHOS GUBERNAMENTAL*. El Artículo 2.7 de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, establece que uno de los objetivos del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la Oficina de Ética Gubernamental, es fomentar la investigación sobre todos los aspectos relacionados a la ética.

En particular, se enfatiza la investigación sobre la inherencia que las consideraciones éticas tienen en la gestión estatal interna y en las relaciones internacionales contemporáneas. También se establece como objetivo la difusión de investigación actualizada sobre el proceso ético público y social, a través del mecanismo de la publicación.

Sin lugar a dudas, dichos objetivos establecen la importancia de la investigación académica, el estudio y la reflexión en la cultura ética del servicio público. *ETHOS GUBERNAMENTAL* es una iniciativa innovadora, diseñada y creada para servir estos objetivos.

La incorporación de la palabra *ethos* en la identidad de la Revista no es casual. *Ethos* nos refiere a los actos individuales que afirman y animan la convivencia humana.

ETHOS GUBERNAMENTAL es un espacio en el cual se exploran y cultivan las perspectivas, los discursos y las prácticas decididas a enfrentar las situaciones y los retos éticos de la actualidad; a los efectos de propiciar el desarrollo continuo y relevante de la cultura ética en el servicio público y la sociedad en general. Ese es el compromiso de *ETHOS GUBERNAMENTAL*. Este número es el inicio de esa tarea.



Lcdo. Hiram R. Morales Lugo
Director Ejecutivo
Oficina de Ética Gubernamental

E T H O S

GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO
DEL PENSAMIENTO ETICO

VOLUMEN 1

JULIO-DICIEMBRE 2003

NUMERO 1

S U M A R I O

I. ARTICULOS

REFLEXIONES: ETICA Y GOBIERNO

REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE ETICA GUBERNAMENTAL

Rafael Hernández Colón 3

LA ETICA COMO RESISTENCIA A LA CORRUPCIÓN

Antonio S. Negrón García 13

ETICA Y SERVICIO PUBLICO

ETICA Y DISCRECIÓN PÚBLICA

Luis F. Avilés Colón 25

ENTRE LA EFICIENCIA Y LA ETICA:

LA TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO Y LOS VALORES DEL SERVICIO PÚBLICO

Leonardo Santana Rabell 51

ASUNTOS INTERNACIONALES

LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SU INSTRUMENTO DE SEGUIMIENTO

Richard S. Werksman 87

S U M A R I O

ETICA APLICADA

AUDITORÍA ETICA DE CASOS <i>Napoleón Saltos Galarza</i>	111
TENDENCIAS Y DEBATES CONTEMPORANEOS	
ETICA Y GÉNERO <i>Bernice E. Tapia González</i>	133
VALUACIÓN BIOÉTICA DEL PROYECTO "GENOMA HUMANO" <i>Leonides Santos y Vargas</i>	159
II. PONENCIAS	
LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA <i>Sor Isolina Ferré</i>	179
LA ETICA EN LAS RELACIONES CON EL GOBIERNO <i>Hiram R. Morales Lugo</i>	189
III. ANÁLISIS DE OPINIONES <i>Wanda Torres Velázquez</i>	201
IV. COMENTARIOS LEGISLATIVOS <i>Doris Cotto Rodríguez</i>	209
V. RESEÑAS	
LOS CIUDADANOS COMO PROTAGONISTAS, ADELA CORTINA <i>por Alba I. Vargas Román</i>	225
CORRUPTION AND GOVERNMENT: CAUSES, CONSEQUENCES AND REFORM, SUSAN ROSE -ACKERMAN <i>por Ana Margarita Marrero Díaz</i>	231

**REFLEXIONES:
ÉTICA Y GOBIERNO**

REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

Rafael Hernández Colón

La Ley de Ética Gubernamental y la Ley sobre el Fiscal Especial Independiente fueron las respuestas al problema de la corrupción que se había venido desarrollando en el gobierno de Puerto Rico a la fecha en que comenzó mi Administración en 1985. El primer planteamiento público sobre la necesidad de adoptar estas leyes lo había hecho el 19 de septiembre de 1979, mediante carta que enviara al entonces Gobernador Carlos Romero Barceló (Hernández Colón 1979).

Señalaba en dicha carta que, con motivo del caso de *Watergate* (Schudson 1992) el gobierno federal había adoptado una legislación abarcadora que reglamentaba toda el área de la ética gubernamental, tanto en la Rama Ejecutiva, como en la Legislativa y la Judicial. En su base, las iniciativas de esa legislación respondieron a una coyuntura que se caracterizó por un interés generalizado por fortalecer el carácter democrático del gobierno federal (Johnston 1982). Se destacaba la objetividad e imparcialidad de una voluntad legislativa consciente de la necesidad de neutralizar la corrupción gubernamental. Debido a su fundamento y a su visión programática, dicha legislación establecía mecanismos que debían ser adaptados a nuestras instituciones.

Le proponía al Gobernador Romero Barceló legislación que estableciera el principio de informar públicamente la situación financiera de los funcionarios públicos, la creación de una oficina fiscalizadora de los requisitos de divulgación de estados financieros y que el Tribunal Supremo de Puerto Rico fuera facultado para el nombramiento de fiscales especiales independientes. Estas tres iniciativas configuraban una política pública decidida. Se auscultaba el comportamiento financiero de los funcionarios; se institucionalizaba la objetividad jurídica y administrativa en el manejo de los asuntos relativos al carácter gubernamental; y se aumentaban los focos investigativos imparciales. En aquel momento, mi análisis respondió al

convencimiento de que la complejidad del problema de la corrupción gubernamental ameritaba una atención decidida, especializada y permanente (Kelman 1990).

Le sugería en la carta que se convocara a una sesión extraordinaria de la Legislatura para aprobar esta legislación antes de entrar en la campaña política que habría de venir el año siguiente, es decir, el 1980. Planteaba que era necesario que los asuntos de ética gubernamental se convirtieran en algo más constructivo, a través de la creación de la oficina, que lo que eran y lo que son cuando meramente se plantean como asuntos políticos con el propósito de derrotar al adversario. En mi perspectiva, esa opción por algo más constructivo podría alcanzarse si lográbamos coincidir en que el rigor de la oposición política no está por encima de la prioridad ética que todos debemos asumir ante el pueblo. La sesión extraordinaria no fue convocada y el asunto quedó ahí.

Al tomar posesión del gobierno el 2 de enero de 1985, declaré el enaltecimiento de la moral pública como uno de los objetivos de la administración entrante. Esa decisión respondió a la importancia central que tiene la confianza pública ante los reclamos democráticos. Decía yo, en aquella ocasión, que lo que quiere el País son hombres y mujeres de integridad en el gobierno y una acción de justicia contra los que se lucran del patrimonio del pueblo (Hernández Colón 1985a). El 17 de marzo de 1985, me dirigí al País a través de WIPR-TV, informándole lo siguiente:

“Todo el que viene al pueblo está comprometido con una responsabilidad moral y con una responsabilidad ética. No se trata sólo de respetar la ley y de hacerla respetar. Se trata también de obrar de acuerdo a unas normas y a unos principios que rigen la conducta del buen vivir. Nosotros todos hemos recibido una educación de orientación cristiana en nuestros hogares. Sabemos lo que es el respeto, lo que es decencia, lo que es dignidad propia.

Por desventura nos hemos encontrado con algunos funcionarios públicos que parecen no haber aprendido las lecciones que con tanto empeño sus padres quisieron inculcarles. La conducta de esos empleados públicos ha resultado penosamente censurable. Han incurrido en unas faltas tan graves que no podemos tolerar. Es una conducta que tenemos que arrancar de cuajo en la realidad puertorriqueña de hoy. En algunos casos habrá que penalizarla. En todos los casos tenemos que prevenirla y evitarla.

Hacia esos fines hemos diseñado un instrumento de acción para reglamentar todos los asuntos que tengan que ver con la

ética en el gobierno, es decir, que reglamente el comportamiento de los funcionarios públicos para encauzarlos por las guías del respeto, de la dignidad y de la decencia del proceder correcto, y también por supuesto, para penalizar por ley las violaciones a estos principios.” (Hernández Colón 1985b)

Señalé entonces mi intención de crear por Ley la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, que funcionaría con independencia del Gobernador, de la Legislatura o de los Alcaldes. Tendría como encomienda el velar por el cumplimiento estricto de las disposiciones de ley que establecen determinadas prohibiciones a los funcionarios y empleados públicos.

La Oficina podría requerir a cada uno de los servidores públicos un informe financiero detallado sobre su condición económica declarando sus activos, propiedades, fuentes de ingreso, regalos, deudas, compras, etc. También se exigiría esta información con relación a su esposo o esposa. Entre los funcionarios que rendirían informes financieros estarían incluidos el Gobernador, los Secretarios, los Jefes de Agencias y los Presidentes o Directores de las corporaciones públicas, así como los miembros de la Asamblea Legislativa y los Alcaldes. Este informe financiero sería radicado por los funcionarios anualmente.

Con este requerimiento se presume que el desarrollo y la normalidad de la situación financiera o las altas y bajas de la misma, presente un cuadro y sea un reflejo real de la honestidad y de la honradez de cada funcionario. Así, se promovía un estándar de moral pública, según el cual aquellos que optaban por servir en el plano gubernamental quedaban apercibidos de que, al hacerlo, la típica división entre la vida privada y la pública, debía ceder ante lo público, cuando se adquiere el poder para tomar decisiones que afecten la vida de muchos.

Estaba convencido de que la complejidad y la astucia que pueden operar en la transgresión de la confianza pública exigen que dicha conducta se asuma con la seriedad y rigor que amerita. Ante ese reto, entendí que, en la cultura gubernamental del País, era necesario no sólo hablar sobre la integridad, también había que certificarla. La Oficina se planteaba como una institución accesible e inteligente; comprometida con pensar, prevenir y fiscalizar la ética en el servicio público. La dignidad del Pueblo debía incorporarse a través del reconocimiento del valor de la opinión pública en la discusión social sobre el carácter de aquellos

que el País llama a servirle. Por eso, le decía yo al País en aquella ocasión por la WIPR:

“Noten ustedes también que mediante esta forma cada funcionario podrá proteger y salvaguardar su integridad porque estará informando los datos que constituyen la mejor evidencia de su honradez. Sabemos que para la inmensa mayoría de nuestros funcionarios públicos la Oficina de Ética será un recurso de amparo. Pero si alguien comienza a fallar, la Oficina de Ética será un mecanismo para detectarlo a tiempo.

La prevención y el control de la conducta corrupta estará también en manos de la opinión pública, no sólo de la ley, sino también en sus manos porque ustedes estarán atentos y observando. A quienes más le interesa y le conviene que haya decencia administrativa es a ustedes, a todo el pueblo porque de esa decencia es que depende que el gobierno pueda ir acumulando los fondos necesarios para ir aumentando y mejorando todos los servicios públicos.” (Hernández Colón 1985b)

Con ese mensaje comenzó la consideración pública del Proyecto del Senado 292 para la creación de la Oficina de Ética Gubernamental presentado en la Primera Sesión Ordinaria de la Décima Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.¹

El proyecto de ley fue preparado en Fortaleza por mi asesor legal, el Lcdo. José Berrocal.² El senador José “Pincho” Izquierdo elaboró un proyecto sustitutivo al P. del S. 292. Pincho Izquierdo era el Presidente de la Comisión de Asuntos del Ciudadano y Ética Gubernamental del Senado de Puerto Rico, que dirigió la Comisión Conjunta en los trabajos sobre el proyecto sustitutivo de legislación de la ética.³ Dicha Comisión Conjunta estaba compuesta, además, por la Comisión de lo Jurídico, la de Gobierno Estatal y la de Hacienda.

Durante las vistas públicas que se llevaron a cabo, hubo representación tanto del sector gubernamental como del sector privado. Los Departamentos de Justicia y Hacienda y la Oficina de Presupuesto y Gerencia, así como el Contralor, participaron del proceso. El Secretario de Justicia, Lcdo. Héctor Rivera Cruz, resumió acertadamente el compromiso de este proyecto, en su Ponencia del 20 de marzo de 1985 ante la Cámara de Representantes, cuando afirmó que “este tipo de mecanismo legislativo [promueve] una acción coordinada entre las distintas Ramas de Gobierno.” (Rivera Cruz 1985: 5). Así, asegurábamos

una política pública integrada en contra de los conflictos de intereses en el servicio público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

El P. del S. 292 fue aprobado en la Primera Sesión Extraordinaria de la Décima Asamblea Legislativa convirtiéndose, el 24 de julio de 1985, al yo impartirle mi firma, en lo que es hoy la Ley Núm. 12 de esa fecha, Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Nuestro Tribunal Supremo profundizó en la consideración de la Ley de Ética en el caso de la OEG v. Cordero Santiago y Ramón Luis Rivera.⁴ Luego de un análisis de todo el historial legislativo, el Supremo nos dice que “El propósito primordial de la Ley de Ética Gubernamental, según enmendada y su reglamento, es combatir y prevenir la corrupción en todas las ramas de gobierno, prohibir que los funcionarios hagan uso de ventajas indebidas en la consecución de sus intereses personales, y que utilicen su posición de liderato y poder para obtener beneficios indebidos”.

Esta ley, encaminada a promover y preservar la integridad de los funcionarios e instituciones públicas; establece un código de ética; crea la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), determina sus funciones y requiere que funcionarios gubernamentales que ocupen cargos electivos de alto nivel y sensitivos, sometan informes sobre sus finanzas personales para evitar posibles conflictos de intereses. La misma combina una política preventiva con una política fiscalizadora.

El primer Director Ejecutivo de la OEG lo fue el Contador Público Autorizado, Orlando Sánchez, quien había sido el primer Director de Presupuesto bajo mi Administración durante el cuatrienio del 1985. Lo seleccioné por su integridad personal y amplia experiencia.

A Orlando le siguió el Lcdo. Héctor Feliciano Carreras, a quien nombré porque se había distinguido como fiscal en asuntos de contraloría y hacienda pública. Los cinco años de servicio que rindió Feliciano Carreras a la OEG dieron continuidad y profundidad a la labor de su primer Director Ejecutivo.

La Ley de Ética, en su origen, establecía un término de cinco años para el Director Ejecutivo; esto con el fin de mantener y asegurar la independencia administrativa de la Oficina. Para fortalecer dicha política pública, al cabo de trece años de experiencia, la Ley se enmendó, aumentando a diez años el término del Director Ejecutivo. En 1997, el entonces Gobernador de Puerto Rico, Pedro Rosselló González, designó al actual

Director Ejecutivo, Lcdo. Hiram R. Morales Lugo, quien tiene un profundo compromiso con los objetivos y fines de la Institución. Este nombramiento reviste de una importancia especial porque se evidencia el respeto a la permanencia del cargo más allá de la administración que designa al incumbente, fortaleciendo su independencia. Esta política promueve una saludable tradición que en gran medida ayudará al funcionamiento de la OEG.

En la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 12 que crea la Oficina de Ética Gubernamental, señalábamos que:

“...para restaurar la confianza del pueblo en su gobierno y en sus funcionarios públicos, cuando muchos de ellos han rebasado el nivel de lo tolerable, es preciso adoptar nuevas medidas legislativas que sean eficaces para prevenir y para penalizar el comportamiento delictivo de aquellos funcionarios que en el desempeño de sus labores gubernamentales vulneren los principios básicos de una ética de excelencia”.

Al reflexionar sobre esta expresión diecisiete años después encuentro que, a pesar del buen funcionamiento de la Oficina de Ética Gubernamental, la expresión fue ambiciosa. Y no creo que sea por deficiencias de la ley, la cual como cualquier otro instrumento de gobierno, puede mejorarse. La Oficina, aunque definitivamente necesaria, no es suficiente. Tampoco lo es la Contraloría, por bien que la misma funcione. Como señalé hace algunos años, Puerto Rico cuenta con adecuados mecanismos para combatir la corrupción, y enfatiqué que “lo que hay que mejorar es la calidad de los recursos humanos y la cantidad de recursos presupuestarios que se asignan a la tarea” (Negrón Portillo y Santana Rabell 1996: 42). Se requiere de estrategias complementarias para combatir este problema, porque “la lucha contra la corrupción trasciende la tutela cuidadosa de los caudales públicos” (Hernández Colón 1988: 7).

El problema de la corrupción no puede ser sólo un asunto político cuatrienal encaminado a derrotar el gobierno de turno, pues “ningún gobierno es perfecto. La diferencia entre los gobiernos está en el vigor, la determinación y la eficacia con que se combate la corrupción” (Hernández Colón 1992: 34). El problema tiene que tratarse desde el desarrollo de la moral individual y de la moral pública en el País. Requiere que todos estemos continuamente involucrados con la corrección ética de nuestras actuaciones y las de los demás tanto en la esfera privada como en la esfera pública. La moral es algo que se intuye o que se

aprende y que luego se vive. La ética se plantea descubrir la mejor convivencia posible; la moral reclama lograrla. En fin, no basta tener principios, hay que vivir conforme a los mismos.

El servicio público atiende las necesidades más básicas y diversas de una sociedad. Es un trabajo arduo que nos exige un empeño y compromiso innegociable. Cuando lo definimos éticamente, de inmediato precisamos que el servicio público está íntimamente relacionado con la excelencia. El buen servidor público no sólo es íntegro y honrado, sino también eficaz en su labor y aspira siempre a desempeñarse con excelencia. Ser excelente significa sobresalir, exceder a lo común y corriente. Al servicio público le urge esta disposición y compromiso. A esto se refirió el Doctor Manuel Ángel Morales cuando, en su ponencia ante el Senado en representación de la Escuela Graduada de Administración Pública de la UPR, afirmó que: "...lo que sostiene a las instituciones es el esfuerzo adicional y la contribución más allá del deber que están dispuestos los funcionarios a ofrecerle a la organización." (Morales 1985: 5)

Cuando comparo la calidad de los servidores públicos que existían en la década del sesenta, cuando comencé en el gobierno, con la calidad actual, encuentro que la excelencia ha dejado de ser la regla para convertirse en la excepción. Se ha perdido la mística del servicio público. La ética del servicio debe aspirar a devolverle la mística al mismo. Se comienza por los valores de la integridad y de la honradez a los cuales se suman los de la ética del trabajo y del esfuerzo personal que son los medios de realización del ser humano y del servidor público. A esto se tiene que sumar un sentido de propósito, una misión, un compromiso moral con lo que se está haciendo para tener un país más justo, más productivo, con una mejor calidad de vida. Un sentido de propósito que permita al servidor público sentirse parte de un gran esfuerzo de superación de todo el pueblo puertorriqueño.

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado una y otra vez un compromiso profundo con la ética en el servicio público para eliminar la corrupción que afecta el País. El juez Hernández Denton se expresó en el caso al que anteriormente hice referencia de la siguiente forma:

"Puerto Rico se ha visto arropado por telarañas de corrupción gubernamental que parecen saltar a nuestro paso, inesperadas e inexorables, envolviendo en confusión nuestro proceder y deslizándose, macabras, por nuestra piel como las babas del diablo. Ante esta situación tan alarmante que

amenaza la legitimidad misma de nuestros líderes electos, y la viabilidad de nuestro sistema democrático, se tiene que responder de manera agresiva e implacable. No podemos permitir que se debilite la médula ética de los funcionarios que cimentan nuestro sistema constitucional con su integridad y servicio. Tal descuido podría conllevar una implosión masiva de nuestro ordenamiento democrático”.

El derecho es un pobre instrumento para hacer vigentes las normas de la ética y de la moral. Ya el gran escritor ruso Solzenitzin señaló en Harvard, hace muchos años, que la sociedad que pretende hacer valer la ética a través del derecho, es una sociedad enferma. Porque la ética es un reto a la voluntad del hombre y la mujer, el cual tienen que responder ante el tribunal de su conciencia y ante Dios Nuestro Señor. La ética es un asunto vital, al reducirla a un asunto legal estamos ya en la defensiva frente a los bajos impulsos que alientan al ser humano.

La regeneración del ámbito público empieza por la regeneración del individuo, pasa por la regeneración de la sociedad y envuelve al quehacer gubernamental. Nace profundo en la conciencia y su promotor esencial es la fe en Dios, fuente de todo bien. Se canaliza a través del sistema democrático procurando la realización en la vida colectiva de los grandes valores de justicia, de igualdad, de libertad que sustentamos los puertorriqueños. Es ahí donde más tenemos que trabajar hoy en Puerto Rico.

El esfuerzo para hacer valer en la política los grandes principios éticos que deben regir los comportamientos de los servidores públicos al igual que las metas de nuestra sociedad dentro del materialismo y el consumismo que impera hoy día, es un esfuerzo titánico. Pero aunque sea por mero interés propio, este esfuerzo tiene que llevarse a cabo. Porque es dentro del debate público del diálogo social, de la formación cotidiana de la opinión, que se pueden ir asentando los valores que nuestro sistema democrático canalizará para darle sentido y misión a nuestros servidores públicos.

NOTAS

¹ Simultáneamente con el proyecto de la Oficina de Ética, radicamos otro que igualmente buscaba la manera de fortalecer la integridad de los funcionarios y de las instituciones públicas. Este proyecto tenía como propósito la creación de unos cargos de Fiscales Especiales Independientes para que procedieran contra aquellos funcionarios de quienes se sospechara que hubiesen incurrido en conducta delictiva.

² Berrocal, quien falleció hace poco más de un año víctima de cáncer, laboró admirablemente bien con el proyecto y con el manejo de todas las opiniones de altos funcionarios en la Rama Ejecutiva que intervinieron en el mismo. Demostró una enorme capacidad y un gran talento el cual yo habría de recurrir repetidamente durante ese cuatrienio del 1985 al 1988. Llegado el 1989, le encomendé trabajar con el proyecto congresional para resolver el problema del status político y en ese proceso también se destacó admirablemente. Junto a José Trías Monge, fue una de las personas que más llegó a dominar el tema del Estado Libre Asociado. En el 1991, le designé Presidente del Banco Gubernamental de Fomento en cuya posición terminó el cuatrienio.

³ Diario de Sesiones del Senado de Puerto Rico. V39

⁴ 2001 JTS 119.

REFERENCIAS

- Hernández Colón, Rafael. 1979. *Carta a Carlos Romero Barceló, Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. 19 de septiembre. Archivos Fundación-Biblioteca Rafael Hernández Colón.
- Hernández Colón, Rafael. 1985a. *Mensaje Inaugural del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. 2 de enero. Archivos Fundación-Biblioteca Rafael Hernández Colón.
- Hernández Colón, Rafael. 1985b. *Mensaje al país del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. 17 de marzo. Archivos Fundación-Biblioteca Rafael Hernández Colón.
- Hernández Colón, Rafael. 1988. *Mensaje del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sobre el estado de situación del país a la Décima Asamblea Legislativa en su cuarta sesión ordinaria*. 1 de febrero.
- Hernández Colón, Rafael. 1992. *Mensaje del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sobre el estado de situación del país a la Undécima Asamblea Legislativa en su séptima sesión ordinaria*. 9 de marzo.
- Johnston, Michael. 1982. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterrey, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Kelman, Steven. 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. Washington DC: AEI Press.
- Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada. 3 LPRA 1801, et seq.
- Ley sobre el Fiscal Especial Independiente*. Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988. 3 LPRA 99q.
- Morales, Manuel Ángel. 1985. *Ponencia del Director de la Escuela Graduada de Administración Pública ante la Comisión de Asuntos del Ciudadano y Ética Gubernamental del Senado de Puerto Rico*. 14 de mayo.
- Negrón Portillo, Mario y Leonardo Santana Rabell. 1996. *La administración pública de Puerto Rico ante el Siglo XXI*. San Juan: Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.

Rivera Cruz, Héctor. 1985. *Ponencia del Secretario de Justicia ante las Comisiones de Gobierno y de lo Jurídico Penal de la Cámara de Representantes de Puerto Rico*. 20 de marzo.

Schudson, Michael. 1992. *Watergate in American Memory*. Nueva York: Basic Books.

Senado de Puerto Rico. *Diario de Sesiones*. Volumen 39.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Rafael Hernández Colón obtuvo su bachillerato en la Universidad de Johns Hopkins en Baltimore, Maryland, en 1956. Prosiguió estudios en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, de donde se graduó en 1959. De 1961 al 1965 fungió como Catedrático de Derecho Procesal Civil de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Fue nombrado Secretario de Justicia, en el 1965, durante la Administración del gobernador Roberto Sánchez Vilella. En el 1968 fue electo Senador. Fungió como Presidente del Senado de Puerto Rico. Fue electo Gobernador de Puerto Rico en el 1972, confirmada su reelección como Gobernador en noviembre de 1984 y avalada con un tercer período para el mismo cargo, en el 1988. Desde el 1974 hasta el 1991 formó parte de la Junta Directiva de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional. La orientación política y legislativa de sus sucesivas administraciones se destacó por el serio esfuerzo realizado para el logro de reformas significativas en lo educativo y municipal, la participación democrática, la afirmación de la identidad cultural puertorriqueña y de su personalidad histórica, así como la primacía del idioma español como unificador de ambas. En el 1993, la Universidad de Granada en España le extendió una invitación para dar cátedras sobre Administración Pública y Ciencias Políticas. Al presente ha impartido cursos en importantes universidades del País como la Universidad de Puerto Rico y la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

LA ÉTICA COMO RESISTENCIA A LA CORRUPCIÓN

Antonio S. Negrón García

“¿Qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos? También una banda de ladrones es en efecto una asociación de hombres, en la que hay un jefe que manda, en la que se reconoce un pacto social, y el reparto del botín está regulado por acuerdos previamente establecidos. Si esta asociación de malhechores crece hasta el punto de ocupar un país y establecer en él su sede, sometiendo pueblos y ciudades, asume el título de reino. Título que le es asegurado no por la renuncia a la codicia, sino por la conquista de la impunidad.”

-San Agustín.

Preocupa la cita de San Agustín, que data del siglo IV, al comparar las instituciones legítimas con una banda de ladrones. Lo peor del caso es que la metáfora es apropiada cuando vemos cómo el siglo XX fue testigo de impresionantes fenómenos de corrupción en las democracias liberales. Dándole validez a la expresión “no hay nada nuevo bajo el sol”, ello obliga a replantearnos la percepción agustiniana con una dimensión empírica y de actualidad.

En nuestra Isla ha habido numerosos casos, cuyos nombres y apellidos son bien conocidos, de políticos y sus asociados, incluso miembros prominentes de los partidos políticos, trágicos protagonistas de situaciones inimaginables décadas atrás. No pretendemos “demonizar” ni “angelicalizar” a nadie en particular, sólo aspiramos a compartir conceptos y experiencias con la esperanza de aumentar el sistema inmunológico de defensas contra la corrupción en las instituciones gubernamentales.

Es pertinente repasar sucintamente ciertas definiciones elementales. Primeramente, entender por Ética, aquella parte de la filosofía que trata del bien y el mal en los actos humanos; o conjunto de principios y reglas morales que regulan el comportamiento y las relaciones humanas.

Como subdisciplina de la Teoría Política, concebimos la Ética Política como una actividad académica interdisciplinaria que

estudia los valores de determinada cultura política y cómo éstos inciden sobre la misma. Se nutre de los siguientes fenómenos: la cultura, la conducta ética de las elites políticas, económicas, religiosas e intelectuales; el ordenamiento jurídico, político y social; el comportamiento de los medios de comunicación; el sistema económico; las posturas dogmáticas y normativas de las instituciones religiosas dominantes, sin excluir las minoritarias; y, las decisiones judiciales. Es con referencia a estas últimas, que expondremos algunas de nuestras principales preocupaciones.

Corrupción, significa la acción y efecto de corromperse, esto es, alterar, descomponer, y cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala.

“La corrupción es un fenómeno que ha acompañado al poder. Lord Acton escribió que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe absolutamente. La corrupción *prima facie* es inmoral, produce escándalo y afecta gravemente al sistema político. Deben, por lo tanto, diseñarse medidas efectivas para disminuirla. Entenderé que será corrupción cuando una persona que ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas es inducida mediante beneficios -o expectativas de beneficios- a hacer algo que favorece al inductor y supone una deslealtad hacia el grupo o la organización a la que pertenece. En la relación de corrupción son cruciales el corruptor, el corrupto, el beneficio, la expectativa de contraprestación y el secreto.

Todas las sociedades viven y conviven con un cierto grado de corrupción. Muchos ciudadanos y muchos corruptos se rasgan las vestiduras ante los escándalos de corrupción. Pienso que en el tema de la corrupción se da mucha hipocresía y que de la misma forma que convivimos con la criminalidad lo hacemos con la corrupción. El término ‘hipócrita’ tiene muchos significados. En principio la corrupción exige un comportamiento hipócrita por parte del corrupto. Éste finge fidelidad a su posición especial mientras que en realidad no es fiel y se aprovecha personalmente de su deslealtad.” (Calsamiglia 2000: 19)

Es evidente la complejidad de la tarea para la cual es menester separar finamente la mezcolanza de intereses ocultos para aproximarnos a identificar correctamente sus variadas manifestaciones.

¿Democracia con partidos o democracia de partidos?: el gran dilema

Más que una distinción literaria, la pregunta proyecta una opción clara, pero difícil de alcanzar en el sistema representativo de gobierno. Es menester superar la visión teórica que identifica la democracia como esencialmente instrumental (un simple procedimiento electoral), limitada a la competencia y lucha por un mercado político entre candidatos y líderes de partidos, y en el cual los electores el día de las elecciones sólo cumplen un papel externo, pasivo y pasajero.

“La política es una carrera abierta. A diferencia de las profesiones propiamente dichas, que exigen exámenes y diplomas, es accesible a todos. Constituye una tentación. Así, junto a los que la honran, están los que la explotan. Cuando se representa la política como la ‘clase de los desclasados’, no se tiene en cuenta que la severidad del juicio alcanza lo mismo a los electores que a los elegidos. Ciertamente, muchos que no están animados por el sentimiento del interés público, buscan en una representación un refugio, y hacen un oficio que sólo debería ser un deber...” (Barthou 1946: 25-26)

La democracia no puede circunscribirse a unas fotografías cuatrienales de los juramentos de fidelidad y toma de posesión de los funcionarios electos a principios del mes de enero, sin un compromiso ético más profundo y duradero de sus protagonistas. Sobre este particular evocamos la frase célebre de Montesquieu: “es necesario que el poder limite al poder para que no pueda abusarse de él”. Aquí reside el núcleo de la doctrina constitucional de la división de poderes que para Kelsen es la minimización del poder en una democracia.

El poder y el control son adictivos; crecen diariamente. Y ese poder sin controles es fórmula para el despotismo, rasgo de imperfección que como germen lleva todo ser humano y se manifiesta en la ambición, la pasión y la voluntad de mandar. Ello sería suficiente motivo para tratar de vivir de acuerdo a la Ley y la Ética en su definición clásica, o sea, la razón y la moral convertidas en normas.

Adaptación o transformación

En política el “realismo” puede tener dos significados: uno, no luchar contra la realidad, sino adaptarse a ella a modo de una especie de complacencia o “avestruzamiento”; el otro, tener en

cuenta la “realidad” y, si no es buena, tratar de cambiarla. En términos de tiempo, la “realidad” de hoy es fugaz, ya que por muy fuerte que sea, lleva en sí misma una debilidad inequívoca: será en parte abolida por la “realidad” del mañana.

La historia de la política puertorriqueña no deja de mostrarnos, la fragilidad de las “realidades” de los triunfadores. La noción peligrosa de que el poder mayoritario es irrestricto olvida que es efímero. Lleva a algunos a prescindir de los principios generales de derecho tales como el deber de “imparcialidad” en la administración pública, o sea, a violar el axioma de igualdad que prohíbe la existencia de privilegios o discriminaciones fundadas en intereses particulares y en conflictos dimanantes de la gestión pública-particular.

La corrupción distorsiona lo que es público

La corrupción privatiza las ganancias públicas y socializa injustamente las pérdidas. En sus múltiples fórmulas, la corrupción hace privado lo que es público. Se apropia indebidamente de lo que pertenece a todos y, de ordinario, es resultado del abuso de una prerrogativa que alguien tiene y ejerce sobre el monopolio de su uso. O sea, se privatiza lo que por definición no puede ser privado o se utilizan procedimientos privados en situaciones públicas.

Justificando lo injustificable

En la democracia deformada por la corrupción el secreto es condición principalísima para su éxito. Sin el secreto, la competencia es imposible y el control se convierte en un sueño. A modo de ejemplo, bajo la ley y los procedimientos de subastas puede “de facto” hacerse secretamente licitaciones públicas, convocándolas con rapidez, sin tiempo para que todos los potenciales licitadores se enteren de las condiciones. También es cuestionable la práctica de declarar injustificadamente desiertas las subastas o, una vez comenzada una obra, aumentar su costo sustancialmente mediante “cambios de órdenes” que pudieron razonablemente anticiparse. En el fondo, constituyen prácticas susceptibles de abusos y arbitrariedades que vulneran los buenos propósitos de una subasta. La “urgencia” o “la razón de Estado” o el “interés público apremiante” son expresiones que a menudo el poder político usa como excusas para justificar lo injustificable.

Los medios de comunicación y la opinión pública

Vivimos tiempos en que los medios de comunicación se han convertido en los grandes escenarios de la política. A veces tenemos la impresión de que han reemplazado a los partidos políticos, incluso los de la oposición. Nuevas técnicas periodísticas y televisivas vía la magia de la tecnología, a diario nos dan una muestra de la opinión pública o la captación del consenso.

Podemos afirmar que los medios de comunicación están sirviendo usual y activamente de aglutinantes de la sociedad. No hay nada malo en ello. Como cuarto poder, le hemos otorgado a la prensa el privilegio de institucionalizar los conflictos entre la sociedad civil y la sociedad política. Sin embargo, los "sondeos" de la prensa cotidiana radial, escrita o televisiva, resultan limitados. La reacción inicial de una sociedad indignada, asombrada, disgustada y alarmada puede, por la repetición de los eventos, convertirse en sumisa, indiferente o cínica que a nadie impacta. Nos acostumbramos a ver, leer y aceptar como parte natural de la vida, los crímenes, accidentes en las carreteras, abusos familiares, escuelas deterioradas, entre otros. Vemos estos males y la corrupción como incurables y con los que irremediablemente tenemos que convivir.

A modo de ejemplos, subsiste, aunque en menor escala, el uso poco prudencial y el derroche de fondos públicos en comparecencias televisivas de funcionarios o la publicación de anuncios por agencias que nada tienen que anunciar ni informar. En su sustrato, se trata de prácticas corruptas de propaganda partidista solapada. Lo expuesto nos lleva a pensar si, en cierto modo, el gran aliado de la corrupción es nuestra complacencia ciudadana.

"Ciertamente los ciudadanos reivindican, se quejan y reclaman, pero van quedando incapacitados para percatarse de que son ellos quienes han de encontrar soluciones, porque piensan, con toda razón, que si el Estado fiscal es el dueño de todos los bienes, es de él de quien han de esperar el remedio para sus males o la satisfacción de sus deseos" (Cortina 1999: 28).

La lealtad equivocada

La metáfora "el servicio público es confianza pública" tiene como figura central al fiduciario, esto es, aquel funcionario a quien le entregamos poder para que con sus conocimientos y habilidades

realice unas gestiones en beneficio de nosotros. Esta delegación o transferencia de poderes en una democracia no significa inhabilidad nuestra de gobernarnos, como tampoco una sumisión incondicional a una fuerza superior que clama dominarnos.

Quienes reciben el poder de gobernarnos no tienen un derecho inherente ni natural de hacerlo. Se trata de un poder que libre y voluntariamente hemos entregado a través de las urnas y que como contraprestación, conlleva el servirnos. Al asumir ese poder, ¿cuáles son las principales obligaciones éticas de quienes entran al servicio público? Una ojeada a la literatura universal destaca ciertos principios, comenzando con el de lealtad hacia el interés público. Leal es ser fidedigno, verídico, legal y fiel en el trato o en el desempeño de un oficio o un cargo. Por eso, además de ser desleal, el corrupto es hipócrita, pues finge y aparenta cualidades o sentimientos contrarios a los que realmente tiene, y proyecta una falsa apariencia de virtud.

La lealtad, como elemento aglutinador para la existencia de la sociedad, incluyendo agrupaciones y partidos políticos, no es mala *per se*. Sin embargo, llevada al extremo, es fanatismo y caldo de cultivo de todo tipo de fundamentalismos, abusos y despotismo. “La adhesión ciega a cualquier objeto de lealtad -sea amigo, a la mujer, a la nación-, convierte la lealtad en idolatría” (Fletcher 1993: 6).

Es natural que cuando participamos en un proyecto que consideramos afín a nuestras ideas, exista lealtad. Y claro está, dependiendo de nuestra participación más o menos directa aumentará o disminuirá esa lealtad. De más está decir que se trata de un elemento importante en el sistema político democrático y, sobre todo, en la formación y dinámica de los partidos políticos y el eventual ingreso en la gestión gubernamental pública. No obstante, es importante advertir el peligro de que la lealtad se convierta en un hábito de obediencia hacia la autoridad, aún en instancias conflictivas éticas.

Para superar estos peligros, hemos de actuar escrupulosamente y con integridad. Significa vencer los intereses propios, la parcialidad y los prejuicios. En ese empeño no es suficiente evitar incurrir en determinada conducta, sino evitar las circunstancias que puedan crear o propiciar la oportunidad para que afloren esas influencias corrosivas.

Finalmente, resulta imprescindible desplegar diligencia prestando los servicios con dedicación y energía, evitando la complacencia, mediocridad y negligencia. Ello debe estar unido a

una gran dosis de discreción en el uso de la información sensible y privada adquirida en la gestión gubernamental.

Código de Ética para los servidores públicos

Con vista a este trasfondo conceptual se explica perfectamente la aprobación de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sus preceptos y reglamentos contienen las consideraciones éticas inherentes al servicio público, y cómo lograr su implantación con miras a evitar y reducir la corrupción en sus diversas modalidades.

Es evidente que el Código de Ética que rige la conducta de los funcionarios y empleados de la Rama Ejecutiva del Gobierno y sus reglamentos elevan a categoría de virtud pública los criterios de lealtad institucional, integridad personal, honestidad, responsabilidad y veracidad. Consigna el deber rector público de que los servidores públicos, al actuar privadamente o en funciones públicas, deben obedecer el ordenamiento jurídico vigente, pues nadie puede estar por encima de la ley. Vemos pues, que el legislador puertorriqueño ha adoptado un esquema ecléctico en el ámbito de reglamentación de la conducta privada-pública de los servidores públicos, asegurando la integridad real y perceptible de todas las instituciones que integran el gobierno.

Además, constituye un principio rector de dicho Código de Conducta el evitar los conflictos de intereses, es decir, que los intereses personales no sustituyan los intereses públicos. También se previene la mera apariencia de conflicto, esto es, la conducta del servidor público que proyecta la percepción de que la confianza del Pueblo ha sido quebrantada, según lo puede interpretar un número significativo de observadores imparciales. El código busca, asimismo, evitar casos de corrupción; influencia indebida y otras conductas que atentan contra el soporte moral del Estado.

A fin de eliminar toda percepción de ilegalidad, discrimen, fraude, impericia administrativa y conflictos de intereses reales y aparentes, la Ley de Ética Gubernamental prohíbe la práctica comúnmente conocida como nepotismo (selección de personal de acuerdo a criterios de parentesco, conlleva el trato preferencial a los parientes, amigos y colegas; incluso a organizaciones, instituciones y partidos políticos); el uso de la propiedad y fondos públicos para fines ilegales; el aplicar criterios político-partidistas en el ejercicio de una función administrativa; la solicitud o aceptación de bienes o servicios que disminuyen la pureza de las transacciones gubernamentales. La ley dispone que los servidores

públicos no lleven a cabo sus funciones considerando su posterior intervención en los mismos asuntos o con las mismas personas al desvincularse del servicio público y prohíbe entrar en relaciones contractuales privadas que puedan tener el efecto de menoscabar la independencia de criterio en el desempeño de las funciones oficiales.

Esta última prohibición, no sólo persigue evitar casos abiertos de corrupción económica, sino eliminar los riesgos potenciales, e incluso las apariencias de conflictos de intereses. Sus efectos son profilácticos o preventivos, por lo que a juicio nuestro no es necesario probar si el funcionario realmente influyó indirectamente o se lucró. Por estas razones, con el mayor respeto, no podemos coincidir con la interpretación judicial del Tribunal Supremo, que el 21 de agosto de 2001 decidió que el Art. 3.3 (b) de la Ley, requiere que la Oficina de Ética pruebe que el funcionario al iniciar o mantener esa relación, se lucró económicamente, obtuvo una ventaja indebida o abusó de sus poderes. Bajo este nuevo prisma, por *fiat* judicial, la “apariencia de conducta impropia”, dejó de ser un valor social y deontológico comunitario en la gestión pública gubernamental. Excepto la reserva del Juez Asociado, Hon. Jaime B. Fuster Berlingeri, la mayoría pasó por alto que la Ley de Ética -al igual que las normas éticas y la jurisprudencia aplicable a los abogados y jueces-, contiene unas prohibiciones válidas precisamente para evitar no sólo la conducta impropia real, sino la aparente o potencialmente conflictiva entre los intereses públicos y los personales.

De otra parte, la Ley impone la obligación a ciertos funcionarios de rendir cuentas al Pueblo de Puerto Rico sobre su patrimonio y finanzas personales a fin de prevenir los conflictos de intereses financieros y el poder detectar el enriquecimiento sospechoso, súbito e inexplicado.

Evitar el reino de las “bandas de ladrones”, es responsabilidad de todo servidor público. Todos los que se rigen por el Código de Ética Gubernamental e integran los Comités de Ética, están en posición privilegiada para, en el descargo de sus funciones, solidificar mediante el ejemplo la confianza ciudadana. En este sentido, nos viene a la memoria el credo Ético-Político de nuestro primer gobernador electo, Don Luis Muñoz Marín. Según el relato de uno de sus íntimos colaboradores, un compañero ex-juez del Tribunal Supremo, entre otras consideraciones, Muñoz Marín sometía sus acciones y decisiones públicas al rigor de una sencilla

pero profunda prueba de conciencia ética-política: “será legal, pero no es moral”.

Es pertinente que los servidores públicos, en sus funciones, asesoramientos, opiniones y acciones, se cuiden de no caer en la tentación de justificar el mal, mediante elaboradas conclusiones, cuyos argumentos sean ficticios, carentes de sentido común, y no internalicen los buenos valores éticos. Ello no sólo para evitar su frustración, sino para evitar causar desilusión y cinismo a una ciudadanía que percibe más de lo mismo.

En suma, el fin primordial de la normativa ético-pública es mantener una cultura de corrección y de ética que viabilice el bienestar y la sana convivencia del Pueblo puertorriqueño, en particular de aquellos que ostentan el privilegio de servir. La democracia, a través de la Oficina de Ética Gubernamental y de los Comités de Ética, se desparrama a toda la estructura pública y se constituye así el fundamento central y razón de ser de la Ética Gubernamental.

REFERENCIAS

- Calsamiglia, Alberto. 2000. *Cuestiones de lealtad*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Cortina, Adela. 1999. *Los ciudadanos como protagonistas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Fletcher, George. 1993. *Loyalty*. Oxford: Oxford University Press.
- Louis Barthou. 1946. *Le Politiqué*. París.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Antonio S. Negrón García obtuvo el grado de Bachiller en Artes de la Universidad de Puerto Rico y el grado de *Juris Doctor* de la misma institución. En 1966, fue nombrado Juez de Distrito; en 1974, a los 33 años de edad, se convirtió en Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Ha sido la persona más joven en ocupar dicho cargo y, a su vez, el juez que por más tiempo y de manera continua, ha formado parte de ese Tribunal. Desde 1995 se ha dedicado a la cátedra de Derecho en la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Dicha institución lo nombró Catedrático Distinguido en el 2001. Actualmente, imparte el curso Ética Política en el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico. A su vez, es Consultor Jurídico y Presidente del Comité del Área de Responsabilidad Extracontractual de la Comisión para la Reforma del Código Civil de la Asamblea Legislativa.

ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO

ÉTICA Y DISCRECIÓN PÚBLICA

Luis F. Avilés Colón

Introducción

Las decisiones que se adoptan en el ejercicio de la función pública revisten gran importancia para el desarrollo económico y el bienestar social del país. En la formulación e implantación de política pública intervienen servidores públicos que toman decisiones fundamentadas en consideraciones de diversos tipos.

Nuestra exposición tiene el propósito de propiciar la discusión de un tema que tiene gran relevancia para los ciudadanos que esperamos una intervención efectiva del gobierno en el manejo de los asuntos que determinan nuestra calidad de vida. Resulta ser un tema de tratamiento meticuloso porque al acercarnos a los linderos del ejercicio de discreción, podemos advertir su sensibilidad para el entendimiento de los aciertos y fracasos de la administración pública.

Pretendemos examinar diversas variables, algunas de las cuales son evidentes y cotidianas a nuestro diario vivir; otras están presentes solamente en situaciones específicas. No obstante, todas ellas tienen inherencia importante en el ejercicio de la discreción.

Hay asuntos de nuestra vida como ciudadanos que no los sometemos a escrutinio, ya sea porque nos resultan normales y naturales o, por el contrario, no los cuestionamos porque sencillamente no es conveniente. En este análisis trataremos algunas de esas situaciones con la finalidad de exponernos a ellas de forma crítica.

En el caso de los servidores públicos, ciertas prácticas irregulares se producen dentro de un marco de dominio donde el ejercicio de la autoridad provoca directa e indirectamente que se ejecuten actos contrarios al bienestar común. Interesamos adentrarnos en la discusión de la problemática de la falta de autonomía decisional cuando ésta es subyugada por la imposición del criterio de los jefes políticos. De otra parte, consideraremos situaciones propias de la cultura organizacional que mueven la discreción hacia determinada dirección o, por el contrario, la inhiben.

La ética es determinante en el ejercicio de la discreción pública. Tanto desde la perspectiva individual del actor directo que ejecuta la acción, como también desde la perspectiva más abarcadora, tomando en consideración la cultura institucional gubernamental. El acercamiento que tenga el ejercicio de discreción con los valores éticos de esa sociedad reflejará el cumplimiento con las aspiraciones de sus ciudadanos.

Nuestro objetivo es abordar el tema de manera precisa. No interesamos dar cátedra de lo que debe ser el ejercicio de la discreción pública, simplemente creemos necesario abrir un espacio en la discusión contemporánea de manera que podamos plasmar nuestras experiencias, nuestras interrogantes y nuestra visión de lo deseado.

Se trata de una invitación al lector para explorar algunas de las manifestaciones del ejercicio de la discreción pública. Es una invitación a ser críticos, a evaluar de manera constructiva con el fin de abrir espacio, de buscar alternativas; sin pecar de ilusos, conscientes del cinismo social y de la intervención político-partidista, pero con la convicción de que la aspiración honesta nos ayudará a contribuir al mejoramiento de nuestro País.

Hablemos de ética

Cuando hablamos de ética, con frecuencia hacemos referencia a nociones de corrección (de lo que es bueno), de lo que debemos hacer, de los valores que debemos preservar; inclusive, lo enmarcamos en creencias de origen religioso. La ética, indudablemente, está relacionada con todos estos aspectos que son parte de nuestra cotidianidad. Esto, porque la ética responde a esos valores, prácticas, normas o tradiciones que como grupo, país o gobierno hemos determinado que sean las que dirijan nuestro quehacer.

En cada una de nuestras acciones estamos imprimiendo nuestra ética. La ética se manifiesta de diversas formas según el contexto social, jurídico y cultural de cada cual. Como señala Cortina, la ética al igual que la moral en su origen etnológico, significan lo mismo: carácter, costumbres. Puntualiza sobre el concepto:

“La ética es parte de la filosofía que reflexiona sobre la moral, y por eso recibe también el nombre de filosofía moral. Igual que hay dimensiones de la filosofía que trata sobre la ciencia, la religión, la política, el arte o el derecho, también la

reflexión filosófica se ocupa de la moralidad y entonces recibe el nombre de ética.” (Cortina 1996: 15)

Por lo tanto, podemos encontrarnos con que la ética de una determinada comunidad, país o gobierno no sea igual en comparación con otras. La ética es una forma de vida que comprende los valores que han sido seleccionados para dirigir la convivencia social.

En cuanto a las concepciones que se tienen de la ética, Cortina postula lo siguiente:

“Indudablemente la conciencia que nuestra época tiene de la moralidad no es unitaria. A través de ella se expresan valoraciones diversas, que, en ocasiones, parecen rayar en la disparidad y situar al ético en las puertas del relativismo. No sólo los mundos “primero” y “tercero” generan las necesidades y preferencias distintas; también los distintos grupos de edad, las agrupaciones profesionales y un largo etcétera de corporaciones bosquejan diferentes ideales de vida. ¿Cómo hablar de una situación semejante de conciencia moral alcanzada por nuestro tiempo?” (Cortina 2000: 35)

Sobre este particular, Cortina enfatiza:

“Lo que en definitiva, importa a la ética es la vida feliz. Si cada hombre posee una constitución psicológica diferente, su planificación será también diferente; por tanto, no cabe con respecto a la felicidad sino aconsejar determinadas conductas desde la experiencia, y carece de sentido prescribir universalmente.” (Cortina 2000: 39)

Por lo tanto, como ciudadanos, el vivir en correspondencia con la ética nos hace conducirnos a tenor con los valores que nuestra sociedad ha seleccionado para la consecución de la felicidad común. En última instancia, lo que nos preocupa e interesa como ciudadanos y, más aún, como seres humanos, es ser felices. El actuar conforme a la ética nos brinda seguridad, tranquilidad y satisfacción; elementos esenciales de la felicidad, cualquiera que sea el contexto en que ésta se produce.

La ética no es muda, no se oculta, todo lo contrario, es una expresión total de vida. No se puede ser ético a medias o selectivamente, pues estaríamos convirtiéndonos en hipócritas y, seguramente, en infelices.

Al tratar el tema de la discreción pública estamos vinculando la ética al gobierno. Consecuentemente, es fundamental entender que estamos frente a la ética gubernamental que comprende las prácticas, actitudes, normas y tradiciones que el gobierno ha seleccionado para dirigir sus actividades. La ética reviste una gran importancia dentro de la administración pública, ya que representa los puntos de referencia que guiarán a los servidores públicos en la toma de decisiones.

Para guiar las decisiones públicas es importante el proyecto valorativo que adopta el gobierno y el país para dirigir sus acciones. Santana señala lo siguiente en cuanto a la dimensión político-valorativa del servicio público para la reforma de la administración pública:

“Cualquier cambio o reforma de la gestión pública debe incluir además de los criterios tradicionales de eficiencia, eficacia y productividad, otros valores políticos vinculados con la gobernabilidad democrática y el servicio público, (equidad, responsabilidad pública, representatividad, igual protección de las leyes, rendimiento de cuentas, transparencia, participación) que son difíciles de cualificar en términos de costo-beneficio. Estos valores intangibles, relacionados con la ética del servicio público constituyen indicadores normativos necesarios para la preservación y legitimidad del sistema institucional y de ninguna manera pueden ser sustituidos como criterios importantes para regir las reformas administrativas. En última instancia, la decencia en el servicio público no está en conflicto con la eficacia, rapidez y calidad de los servicios brindados.”
(Santana 2001: 192)

El tema de la ética es de tal relevancia que en la actualidad se discute no sólo en el ámbito gubernamental, sino también en los negocios privados que están orientados hacia la ganancia. En la esfera comercial se ha reconocido la importancia que tiene la ética para el éxito de los negocios. Con regularidad se enfrentan dilemas que involucran el beneficio particular de la empresa y la responsabilidad que ésta tiene con la sociedad. El beneficio de un grupo puede representar la negativa o la obligación para otro. De acuerdo con Tone (1991: 13-15), en la gerencia privada se han identificado cinco características que presentan los problemas éticos, éstas son: consecuencias extendidas, múltiples alternativas, resultados mezclados, consecuencias inciertas e implicaciones personales.

Es por eso que el manejo adecuado de los dilemas éticos representa parte fundamental del éxito de una empresa. La ética en los negocios se manifiesta en los principios de conducta en que las empresas guían su proceso decisional y su comportamiento. En una empresa, la decisión que se tome relacionada a determinada materia puede tener implicaciones no deseadas y perjudiciales para la subsistencia de la misma.

Estos postulados sobre la ética empresarial del sector privado cobran medular pertinencia en la actualidad. En el último año, múltiples empresas transnacionales han experimentado la catástrofe de las implicaciones que tiene el no actuar éticamente en correspondencia con los grupos y personas a las cuales estaban vinculadas. Esta carencia de comportamiento honesto ha provocado el colapso de mercados. Eso se debe, principalmente, a la falta de confianza en los gerentes y consultores que manejan las operaciones de estas empresas.

De acuerdo a David, una buena ética de negocios es prerequisite para una buena estrategia gerencial.

“Toda formulación de estrategia, implementación y la evaluación de decisiones tienen ramificaciones éticas. El tener un código de ética no es suficiente para asegurar un comportamiento de negocios éticos. Para garantizar que el código es leído y entendido, las organizaciones tienen que llevar a cabo con regularidad talleres para sensibilizar a los empleados sobre las circunstancias en las cuales las controversias éticas pueden surgir. Es necesario que la cultura ética permee en la organización.” (David 1995: 18)

Cabe señalar, que la gerencia del sector privado ha entendido que, para garantizar la efectividad y eficiencia de la empresa y, por lo tanto, generar ganancias, es necesario propiciar un ambiente ético. Lo que esto representa en el ambiente de los negocios es que la fuerza laboral deberá conocer las prioridades y objetivos de la empresa y la manera en que deberá conducirse en determinada situación.

Ahora bien, ¿cuál es la importancia que el sector privado ha identificado para que se propicie una cultura ética organizacional? Precisamente, el punto neurálgico de su actividad comercial es la decisión que se tome, la cual redundará en el éxito o fracaso de su negocio. La empresa privada ha identificado que para su preservación es fundamental que las decisiones que se tomen respondan a los intereses de la empresa, y que sigan los

lineamientos estratégicos establecidos. En la medida que las decisiones empresariales no respondan a los intereses organizacionales, sino a intereses particulares, la permanencia misma de la empresa entra en estado de peligro.

El sector público-gubernamental no está ajeno a estas exigencias. Claro está, la motivación del sector público es distinta a la del sector privado. El gobierno está llamado a propiciar condiciones favorables de desarrollo social, económico y político que provean una mejor calidad de vida al país.

Como puede colegirse de la exposición anterior, la ética se manifiesta en las decisiones que adoptan los individuos, ya sea en la empresa privada o en el sector público. La toma de decisiones siempre está precedida por el ejercicio de la discreción. En el ámbito gubernamental, esa discreción estará impactada por el marco valorativo seleccionado, el cual representa la ética gubernamental. Sin embargo, los intereses particulares ajenos al marco valorativo gubernamental también impactan la discreción. En ocasiones, la discreción favorece esos intereses particulares.

Merece entonces que dediquemos nuestro esfuerzo a evaluar las condiciones en que se ejercita la discreción pública. ¿Qué elementos o variables intervienen en este proceso y qué papel juega la ética?

Discreción pública

Discreción. (Del lat. *discretio*, ~onis.) f. Sensatez para formar juicio y tacto para hablar u obrar. 2. Don de expresarse con agudeza, ingenio y oportunidad. 3. Reserva, prudencia, circunspección.

En el sistema jurídico norteamericano se analiza la discreción pública desde la perspectiva del cumplimiento con los poderes delegados a las agencias administrativas. Se examina si la agencia se ha excedido en el ejercicio de los poderes delegados, lo que la lleva a incurrir en abuso de poder y, de esta manera, afectar los derechos de las partes involucradas en determinada situación. Para que las agencias actúen de conformidad con los poderes que se le delegaron, se tiene que determinar cuáles fueron los objetivos encomendados a la misma a través de su ley orgánica o habilitadora.

En el sistema jurídico español el ejercicio de discreción pública también se examina en el marco de la toma de decisiones en circunstancias que no están reguladas. Como indica Mozo, el acto discrecional en España, antes de la reforma de 1956,

sencillamente no era fiscalizable. El texto de la Exposición de Motivos de la Nueva Ley Jurisdiccional de 1956 señala que:

“La discrecionalidad, en suma, justifica la improcedencia, no la inadmisibilidad, de las prestaciones de anulación, y aquélla no en tanto el acto es discrecional, sino en cuanto por delegar el ordenamiento jurídico en la administración la configuración según el interés público del elemento del acto de que se trata y haber actuado el órgano con arreglo a Derecho, el acto impugnado es legítimo.” (Mozo 1985: 182)

En esta perspectiva jurídica del ejercicio de discreción, Galligang (1986: 114) propone que las estrategias utilizadas para regular la autoridad discrecional se puedan dividir en dos tipos. El primero se relaciona con el proceso participativo para asegurar la representación de grupos o intereses; el segundo, se concentra en el desarrollo de estructuras de principios legales que influyen las decisiones discrecionales.

Con relación a este aspecto, se considera además el ejercicio de discreción de los servidores públicos en cuanto a las reclamaciones judiciales. Así, por ejemplo, se encuentran las reclamaciones por daños y perjuicios por razón de discrimen en el empleo, en sus diversas modalidades.

Ahora bien, el concepto que trabajaremos en esta oportunidad es de aplicación más amplia. Nos dirigimos a propiciar el análisis sobre las circunstancias que intervienen en la toma de decisiones gubernamentales. Nuestro interés no es limitar el alcance de nuestra discusión a las acciones de los servidores públicos del poder ejecutivo, sino extenderla a las decisiones legislativas y judiciales, las cuales son igualmente sensitivas. En todas ellas existe una manifestación de ética pública y no están ajenas a manipulaciones, inacción o intervenciones extrañas al bienestar del pueblo. Chiavenato define la decisión como:

“El proceso de análisis y selección, entre diversas alternativas disponibles, del curso de acción que la persona deberá seguir. Toda decisión implica, necesariamente seis elementos:

- 1- agente decisorio
- 2- objetivos
- 3- preferencias
- 4- estrategia
- 5- situación
- 6- resultado” (Chiavenato 1995: 550)

Podemos señalar que la discreción pública es la facultad o el poder de seleccionar entre alternativas con la finalidad de cumplir con un mandato de ley, formular política pública, resolver controversias o atender encomiendas de interés público.

En el ejercicio de esa discreción se evalúan intereses, preferencias y necesidades, según sea el caso y se producen dilemas éticos sobre lo que se debe o no hacer. Los intereses, preferencias y necesidades, que pudieran estar presentes son: los compromisos políticos de la administración gubernamental; los requerimientos específicos de una comunidad; el cumplimiento con la normativa legal; la capacidad financiera del gobierno; y la eficiencia y efectividad gubernamental, entre otros.

El tema de la discreción pública no es nuevo y ha sido atendido desde diversas perspectivas. Hace ya varios siglos que Maquiavelo recomendó sobre las acciones que debían tomar los gobernantes. Merece la oportunidad citar de su obra *El Príncipe* lo siguiente:

“No debe, pues, un príncipe ser fiel a su promesa cuando esta fidelidad perjudica y han desaparecido las causas que le hicieron prometerla. Si todos los hombres fueran buenos, solo sería este precepto; pero como son malos y no serán leales contigo, tú tampoco debes serlo con ellos. Jamás faltarán a un príncipe argumentos para disculpar el incumplimiento de sus promesas, de lo cual podrían presentarse infinitos ejemplos modernos y demostrar cuántos compromisos y tratados de paz han dejado de cumplirse por deslealtad de los príncipes, siendo siempre ganancioso el que mejor ha imitado al zorro. Pero es indispensable saber disfrazar bien las cosas y ser maestro en fingimiento, aunque los hombres son tan cándidos y tan sumisos a las necesidades del momento que, quien engañe, encontrará siempre quien se deje engañar.” (Maquiavelo 1986: 371)

El ejercicio de la discreción, según prescrito por Maquiavelo, tenía que responder al interés del gobernante de mantener su poder. Éste iba por encima de cualquier otra consideración, por lo que el bienestar común o el cumplimiento del deber no eran determinantes. Estaba calculado el efecto nocivo que tendrían las acciones del gobernante y estaban planificadas las estrategias para aplastar los cuestionamientos.

Podemos notar cuán perjudicial es el no actuar, el no ejercer la discreción cuando los efectos de ésta no convienen. Es por esta razón que, al estudiar la discreción, nos enfrentaremos a casos

donde el proceso decisonal conducirá a una acción, lo cual nos requerirá examinar sus efectos. También nos enfrentaremos, en otros casos, a la falta de la acción necesaria, lo cual nos llevará a cuestionar por qué la misma no se produjo.

La actualidad no está ajena al tipo de filosofía que propulsaba Maquiavelo. En ocasiones las acciones de los gobernantes están matizadas por una caracterización de falsedad en su grado superlativo. El efecto de ello es devastador: el pueblo pierde la confianza en sus gobernantes.

Mucho antes que Maquiavelo trabajara con la discreción pública, Cicerón había identificado la importancia de conducirse de forma honesta para alcanzar el bienestar individual y el colectivo. Analizó la procedencia de la honestidad en los seres humanos:

“Ahora bien, todo lo que es honesto procede de una de estas cuatro partes o aspectos (de la honestidad): en efecto, o consiste en el sutil discernimiento de lo verdadero; o en la salvaguarda de la sociedad de los hombres, concediendo a cada uno lo suyo y siendo fieles a los compromisos contraídos; o en la grandeza y reciedumbre de un espíritu excelso e invencible; o en el orden y medida en todo cuanto se hace y se dice, en lo cual consisten la moderación y la templanza.” (Cicerón 1988: 10)

Para Cicerón, el actuar con justicia era fundamental. Señaló que la justicia respondía a dos principios fundamentales; el primero, no dañar a nadie; y el segundo, servir al interés común. No se puede actuar de forma deshonesta, faltando a los compromisos establecidos o manipulando las circunstancias para que las acciones beneficien a intereses particulares y afecten, a su vez, a la colectividad.

El presente exige claridad, transparencia en el ejercicio de la función pública. La ciudadanía cada vez es más consciente de la importancia de que el gobierno actúe de forma correcta, afín con el bienestar común. En tiempos donde las circunstancias y problemas son complejos, hay una noción más clara de que las acciones que tome el gobierno tendrán un impacto, directo e indirecto, sobre la calidad de vida de todo el pueblo.

Son desgraciadas las situaciones en que tenemos que enfrentar el abuso de discreción de servidores públicos que utilizan sus puestos para aprovecharse de los recursos del pueblo. Nos enfrentamos a los abusos de poder en varios escenarios, como son

los conflictos de intereses, las violaciones del debido procedimiento de ley, la marcada ineficiencia en el sector público, los intentos por esconder los errores y la opresión a empleados de menor nivel, entre otros.

Uno de los efectos del abuso de la discreción pública es la corrupción. Ésta se produce a nivel individual y, también, colectivo. Hace algún tiempo, se ha planteado que el abuso en la discreción pública puede desembocar en conductas organizacionales que llevan, en el caso de la corrupción, a un nivel sistémico.

McKinney y Howard (1979: 228) señalan que la corrupción sistémica se caracteriza por los siguientes síntomas: la organización profesa al exterior un código de ética que es contradictorio a las prácticas internas; los violadores o infractores son protegidos o tratados con lenidad, mientras los acusadores son aplastados; los no-violadores están en una atmósfera hostil; las personas que pueden denunciar la situación son intimidadas; las prácticas deshonestas o ilegales se convierten en costumbre; y cuando se denuncian situaciones incorrectas se excusan indicando que son incidentes aislados.

Nos preguntamos: ¿con qué criterios vamos a evaluar el desempeño de los administradores públicos? ¿Con qué criterios vamos a requerir que los que participan en el ejercicio de la discreción y en las transformaciones del país rindan cuentas?

Existen circunstancias en que los mecanismos del orden jurídico del país, proveen para hacer valer los derechos de las personas afectadas por las malas decisiones gubernamentales y reparar los agravios. Para una evaluación cabal del desempeño de los administradores públicos, el pueblo tiene que tener acceso total a la información concerniente al proceso decisional del sector público. No se trata de una tarea sencilla, porque existen consideraciones de naturaleza político partidistas, motivadas por el control del poder gubernamental y los beneficios que éste provee, que limitan el descubrimiento de las interioridades del ejercicio de discreción. Sin embargo, debe ser nuestra aspiración, como participantes de un sistema democrático, procurar que las actuaciones de nuestros gobernantes sean claras y debidamente explicadas.

Visto desde otra perspectiva, la inexistencia de claridad, de apertura, de transparencia, es terreno fértil para las intrigas y cuestionamientos sobre la honestidad en la toma de decisiones. Además, no podemos obviar la responsabilidad que también

tenemos de dónde vienen los cuestionamientos sobre el desempeño gubernamental, con qué información cuentan y cuáles son sus motivaciones.

El proceso decisional

Las decisiones tienen premisas fundamentales, tienen también preferencias y conocimiento causal o de los medios utilizados. Como sociedad, en ocasiones, estamos de acuerdo con determinado fin, pero no con los medios propuestos para alcanzar el mismo. En otros casos, estamos conformes con los medios utilizados, pero no con el fin que se está buscando. Los casos en que todos estamos de acuerdo, tanto en el fin como en los medios para conseguirlo, constituyen la excepción.

Cada situación presupone una estrategia distinta; para cada caso, una manera de actuar. Como plantea Thompson, (1967: 117) cada tipo de situación requiere una estructura. Para algunas, lo que se requiere es la burocracia, de manera que los procesos estén claramente definidos; para otras, se necesita representatividad, donde la negociación sea la herramienta para resolver los problemas; otras, serán de nivel experimental, donde el buen juicio del administrador será determinante; y en otras, el carisma del líder será la variable que domine el proceso decisional.

Los individuos que ejercitan la discreción tendrán diversas motivaciones. Algunos son más tolerantes al riesgo que otros. Thompson (1967: 119) también señala que los administradores ejercerán discreción siempre que ellos creen que esto les brindará alguna ventaja o beneficio, mientras que evadirán ejercerla en otro tipo de circunstancia.

El ejercicio de la discreción no sólo se explica considerando factores relacionados con la personalidad del actor que ejecuta la acción, sino que hay que considerar la situación o contexto en que se produce la decisión. Son varias las propuestas que hace Thompson (1967: 125) en cuanto al ejercicio de la discreción en las organizaciones. Expresa que cuando el individuo entiende que la causa o el efecto de su intervención es inadecuado, tratará de evitar el ejercicio de la discreción. Esto, en ocasiones, se produce porque el individuo no ha sido debidamente educado para el ejercicio de la discreción. Otra propuesta plantea que las organizaciones pueden propiciar el ejercicio de la discreción estableciendo estructuras inapropiadas.

Las organizaciones tienden a protegerse contra las desviaciones en el ejercicio de la discreción y la metodología

establecida. Es por esto que muchas establecen procedimientos para detectar el mal uso de recursos, el favoritismo o el soborno. Otra proposición es que donde el trabajo excede la capacidad, y el individuo tiene opciones, éste intentará escoger aquellas tareas que puedan proveerle mejores resultados de acuerdo a los criterios organizacionales para evaluar su desempeño. Se puede también producir el fenómeno donde se lleve al individuo a ejercitar la discreción organizacional a pesar de un considerable sacrificio personal.

Como podemos notar, los procesos decisionales en la administración pública pueden ser muy distintos en sus estructuras y grado de complejidad. Cuando tratamos el ejercicio de la discreción pública nos enfrentamos, como hemos indicado, a varios tipos de decisiones. Hay algunas que por su ejecución continua se convierten en respuestas casi automáticas o en hábitos. Como indican McKinney y Howard (1979: 228), hay decisiones que son programadas y otras que no lo son. Las programadas son las que se dejan guiar por procedimientos estándares, rutinas de trabajo y arreglos organizacionales; las no programadas, por su naturaleza, no son estructuradas. En este sector, los problemas son nuevos y el reto está en obtener soluciones que propicien una resolución satisfactoria.

En el proceso decisional están presentes variadas consideraciones y obligaciones. Entre éstas podemos mencionar: el cumplimiento con la reglamentación y estructuras de procedimientos aplicables; los valores personales y el carácter del administrador público; las relaciones político-partidistas del administrador y su nivel de vinculación con ese sector; las relaciones con individuos prominentes de la sociedad, clientes, grupos de interés y otras entidades; y las relaciones con los poderes legislativo y judicial.

El proceso decisional se desarrolla por etapas. Como primer paso está la identificación correcta del problema. Luego, hay que identificar las alternativas y sus efectos; desde no hacer nada ante determinada situación, hasta evaluar posibles acciones. Se tienen que analizar y comparar alternativas, considerar las ventajas y desventajas, con la seguridad de que se examinan las alternativas adecuadas para ejercer la discreción. Por último, se recomienda y selecciona la o las alternativas. Estos pasos brindan racionalidad al proceso. No obstante, la intervención humana está presente, lo que trae consigo concepciones de valores, intereses y prioridades. La posible desviación de conducta estará presente y, por consiguiente,

el cuestionamiento de lo que debe ser el ejercicio racional de la discreción.

Sobre las prácticas de los administradores públicos en el proceso decisional, Sharkansky (1978: 74) indica que algunos proceden con la identificación del problema, la meta y la política pública que permite la utilización de los recursos de la agencia y que sea consistente con las expectativas de los legisladores, el jefe de la agencia y los grupos de interés. Existe otro tipo de administrador público que evade el hacer explícita la determinación de lo que es un problema o meta dentro de la organización. Uno de los propósitos para hacer esto es obtener la colaboración de personas que no necesariamente están de acuerdo con los problemas o metas, pero que sí están dispuestas a colaborar con políticas específicas.

De otra parte, hay administradores que desarrollan la habilidad para negociar. Identifican cuáles son los problemas y seleccionan los métodos para atenderlos mediante el acomodo de diversos intereses. Las negociaciones se pueden hacer entre personas con diferentes puntos de vista dentro de la agencia; entre agencias y oficiales de otras ramas del gobierno; y entre agencias y grupos de interés o personas prominentes de la sociedad.

Muchos administradores públicos utilizan el precedente como base para la resolución de controversias. Las estructuras de las decisiones ya tomadas, en la mayoría de las ocasiones, prevalecen en el manejo de los problemas. Como ya indicáramos, estos marcos de referencia se convierten en la "rutina" de la toma de decisiones. El peligro con este tipo de práctica es que no responda de la manera requerida y, por lo tanto, se afecte la eficacia de la decisión gubernamental.

Cuando muchos intervienen

El manejo efectivo de los dilemas éticos en la administración pública es importante para la legitimidad del gobierno. El proceso es más complejo cuando reconocemos que la decisión gubernamental, en la mayoría de las ocasiones, ha sido tomada con la intervención de varias personas. Cada uno de los actores que interviene ejercita un grado de responsabilidad y contribuye en la adopción de decisiones y políticas gubernamentales.

Resulta obligado tomar en consideración este factor porque tiene que ver precisamente con los intereses de la ciudadanía en un sistema de gobierno democrático. En el mismo, la capacidad para rendir cuentas por parte del gobierno sobre sus acciones es

elemento básico en la relación entre el ciudadano y su gobernante. ¿Cómo rinde cuentas un gobierno sobre una acción tomada en la que ha intervenido un grupo de servidores públicos en diferentes etapas y donde la responsabilidad se ha diluido entre todos ellos? Ciertamente, esto dificulta la manera en que el gobierno dará cuenta de sus acciones a los ciudadanos y propiciará la confianza de éstos hacia la administración pública.

Esta dinámica se produce con mayor regularidad dentro de la estructura burocrática. De acuerdo con el orden burocrático, la responsabilidad por una acción gubernamental recae sobre aquel funcionario que ocupa la posición de más alto nivel. Se presume que los procesos gubernamentales van llevando sistemáticamente a los interventores a tomar decisiones que culminarán con la aprobación o desaprobación final del jefe del organismo público.

Thompson (1987: 47) ha trabajado el tema de la responsabilidad personal del servidor público relacionada a las decisiones que toma en el ejercicio de la discreción. Propone la adjudicación de responsabilidad a los oficiales públicos como personas, en lugar de simplemente como ocupantes de ciertas oficinas o miembros de una colectividad. Se fundamenta en dos criterios de responsabilidad moral mediante los cuales establece que un servidor público será responsable por determinado resultado si: (1) la acción oficial u omisión es la causa del resultado; (2) o esas acciones u omisiones no fueron hechas en estado de ignorancia o coacción. La primera se refiere a la responsabilidad causal; la segunda, la intención.

Cuando el análisis de responsabilidad ética se refiere a la intención, éste señala que la ignorancia cuenta como excusa solamente si dicha ignorancia no es negligente. En el caso de los servidores públicos, el estándar de negligencia depende de consideraciones morales y de política pública, además de la acción gubernamental que se evalúa.

En este punto merece que nos detengamos a examinar una serie de variables que intervienen en el proceso decisional y tienen tangencia en la determinación de relevo de responsabilidad de un servidor público. Cuando se trata de una acción gubernamental que tiene efectos no deseados, podemos encontrarnos con diversos tipos de justificación; por ejemplo, cuando el servidor público que tomó la decisión no tenía otra opción o simplemente no se tenían alternativas adicionales y, por lo tanto, se optó por la única disponible. Esa falta de opciones podría justificarse alegando que

se seguían órdenes del jefe y que el ejercer otra alternativa representaba la pérdida del empleo.

Existen instancias en las que los supervisores ejercen presión, directa o indirecta, en los subalternos para que adopten determinado curso de acción, el cual se aleja del proceso normal para la atención de dicho asunto y la resolución del mismo. Cuando la presión es directa, el subalterno se encuentra ante la disyuntiva moral de obedecer, sin cuestionar, la directriz de su supervisor o, por el contrario, ejercer el deber que corresponde y seleccionar la alternativa o curso de acción que mejor responde al interés público.

A igual dilema se enfrenta el empleado público cuando la presión se ejerce de manera sutil o indirecta. En esta instancia el supervisor le da a entender al subalterno cuán satisfecho se sentiría ante determinado resultado. El supervisor también puede hacer expresiones en cuanto a las expectativas que tiene sobre la labor que se realiza en la institución pública y cómo espera que se disponga de los asuntos. En una y otra instancia, el subalterno está ante el dilema que presenta el no seguir la directriz del supervisor cuando el resultado de ésta es uno distinto al esperado. En ocasiones, ese resultado puede representar la pérdida de empleo, el retiro de la confianza y la marginación en el lugar de trabajo, entre otras.

Intervención de intereses extraños

En ocasiones hay razones que aunque no relacionadas al interés público, dominan el ejercicio de la discreción pública. Así, por ejemplo, está la obediencia al interés del jefe político que busca el beneficio particular en detrimento de los beneficios a la ciudadanía en general. También están las lealtades a grupos a los que está relacionado el servidor público, cuyo vínculo no necesariamente está cimentado en consideraciones político-partidistas. El servidor público no estará desligado de vínculos de naturaleza personal que pueden incidir en el desempeño de sus deberes.

En el cinismo social se tienden a relativizar los cuestionamientos sobre la toma de decisiones, se aceptan excusas, se justifican y se toleran si la falta es considerablemente menor cuando se tienen en cuenta los efectos nocivos. Ocasionalmente, diversos grupos políticos, sociales y hasta religiosos, evalúan las circunstancias dependiendo de los actores que intervienen y al bando al cual pertenecen. Sin embargo, cuando una acción

gubernamental está motivada por intereses particulares en detrimento del interés colectivo, por pequeña o grande que ésta sea, afecta la confianza de la sociedad en general.

Examinemos un ejemplo ilustrativo de los efectos negativos que tiene una práctica tolerada, pero contraria a los intereses colectivos. ¿Por qué para obtener un trabajo en el gobierno un criterio esencial tiene que ser la afiliación política de la persona que solicita? Esto, expresado de esta manera, es claramente ilegal, pero la realidad es que ocurre y, en ocasiones, de manera muy natural. Lamentablemente, hay casos en que los ciudadanos saben que esto funciona de esta manera, aunque ningún papel lo disponga. Reconocen que para tener verdadera oportunidad de lograr el empleo tienen que contar con el endoso de algún político influyente. Es por eso que, dentro de la cultura organizacional, algunas veces se requiere que se presente una carta de recomendación de ese político.

En el ejercicio de la discreción del servidor público que tomará la decisión, ¿qué sopesará más, cumplir con el interés público de que el gobierno cuente con el recurso humano más capaz y que se seleccionen los más aptos o, por el contrario, asegurarse de que los afiliados a su colectividad política obtengan el empleo y, de esa manera, compensarlos por su colaboración en la campaña política? La respuesta inmediata a esta pregunta suele ser la segunda alternativa. ¿Cómo es posible que ante una interrogante como la anterior, el resultado sea contrario al esperado?

Lo más grave de este tipo de situación es que la misma se tolera y hasta se entiende que es un proceso normal dentro de la cultura política del país. Los diversos grupos políticos buscan su oportunidad para asumir el poder gubernamental y así beneficiar a sus respectivos seguidores. Esta situación ejemplifica cuán importante es el manejo de una decisión dentro del servicio público y la manera en que en muchas ocasiones los intereses particulares son los que dominan el ejercicio de discreción pública.

Cuando intereses extraños o ajenos a la misión gubernamental intervienen en los procesos conducentes a la toma de decisiones gubernamentales, se socavan los cimientos mismos del orden democrático. La confianza de los ciudadanos en su gobierno y en los empleados públicos se reduce y, en ocasiones, su imagen de la realidad está adulterada por nociones equivocadas de lo que debe ser el desempeño o ejercicio de las funciones públicas.

Precisamente, a finales del siglo 19, Hostos señaló, sobre la participación de los políticos inmorales, lo siguiente:

“Faltando a todos sus deberes los que usufructúan el poder, faltan al suyo cuantos tienen alguna dependencia del Estado, y la sociedad, que es víctima de esas faltas, empieza a cometerlas para vengarse y resguardarse, y concluye por cometerlas por la costumbre adquirida de incurrir en ellas. Así es como, poco a poco, y sin pensarlo, ni quererlo, ni sentirlo, van los pueblos, guiados por la política indiferente a la moral, perdiendo una de sus virtudes, sus cualidades y su carácter; así es como las familias van en ellas, perdiendo, sin notarlas, la dignidad de su fin social, la afinidad de sus elementos, la pureza de sus costumbres, la grandeza de su institución; así es como los individuos van, sin advertirlo, perdiendo el decoro, la dignidad, la veracidad, la firmeza, la lealtad, y convirtiéndose en momias semovientes que engañan hasta con el aparato de una personalidad y de una vida que no tiene.” (Hostos 1988: 120)

Las justificaciones

Además de alegar que la decisión se tomó obedeciendo a su jefe, existen otros tipos de justificaciones que se presentan en el momento de explicar la acción o inacción relacionada a una decisión tomada y a sus efectos. Este es el caso del reclamo de ignorancia en que se apoyan algunos servidores públicos al momento de rendir cuentas por una acción gubernamental tomada.

En ese caso, como en la mayoría, la ignorancia no es una justificación válida para desligarse de la responsabilidad moral por tal acción. Thompson (1987: 59) indica que al analizar la situación que presenta muchas personas interviniendo en una misma acción gubernamental, el tipo de ignorancia relevante concierne a la falta de conocimiento específico del servidor público de las acciones de otros servidores o individuos que intervienen en la misma. Ahora bien, es importante que consideremos además si esa intervención de otro empleado público debió o pudo haber sido anticipada. Por lo tanto, estamos caminando cerca de los linderos de la negligencia.

Ciertamente, el empleado público debe tener albedrío para llevar a cabo las encomiendas que se le asignan como parte de su labor gubernamental. Sin embargo, la administración pública tiene que ser su primer evaluador, deberá pasar juicio sobre sus actos ya que es parte esencial del proceso que determina su efectividad (cumplimiento con las metas y objetivos trazados), eficiencia

(utilización de recursos), y eficacia (la calidad con que se realizan las tareas y se brindan los servicios).

El administrador público tiene que viabilizar procesos que lleven a esa evaluación de sus ejecutorias. Esto es parte fundamental de la obligación que tiene de rendir cuentas a la ciudadanía. Es igualmente fundamental al momento de adjudicar responsabilidad por las decisiones tomadas. El no asumir el rol de supervisión y verificación coloca al administrador público en una posición de negligencia. No se puede alegar válidamente desconocimiento sobre acciones mal tomadas cuando el administrador público no puso en marcha procesos robustos de verificación y cumplimiento.

Los asesores o consultores

Cuando hablamos de la multiplicidad de actores que pueden intervenir en el proceso decisional no podemos limitarnos a empleados públicos porque, en muchas ocasiones, las acciones gubernamentales se producen con la intervención de personas que no son servidores públicos. Este es el caso de los asesores o consultores, quienes recomiendan cursos de acción que son posteriormente los cimientos del ejercicio de la discreción pública.

Estos asesores tienen también un grado de responsabilidad moral en el ejercicio de discreción. Esto no quiere decir que se elimina o cancela la responsabilidad del servidor público. Lo que significa es que tenemos que considerar esta variable, ya que en la actividad gubernamental la asesoría o consultoría es una actividad muy lucrativa, que impacta dramáticamente el desempeño del gobierno. Es muy fácil y conveniente lucrarse de un servicio brindado sin asumir las responsabilidades del efecto que tiene esa intervención en las decisiones que se toman.

Estos asesores, en ocasiones, promueven sus agendas particulares o intervienen para que terceros influencien el proceso decisional dentro de la actividad gubernamental. Es interesante que consideremos cómo es que llegan esos asesores o consultores a tener las relaciones de negocios con los organismos gubernamentales. Algunos de ellos están allí como recompensa por una labor realizada a un fin político partidista, ya sea con el propio servidor público o con un tercero.

Estamos ante un escenario complejo, donde la persona con gran influencia sobre la toma de decisiones gubernamentales no es un oficial público, pero moverá al oficial público a ejercer su discreción. ¿Están claros en la mente del asesor los intereses

públicos que deben protegerse? ¿Conoce el asesor los requerimientos éticos que le aplican al oficial público al cual asesora? Estas interrogantes son medulares porque la respuesta en la negativa representa que ese asesor motivará al oficial público a ejercer su discreción sin sujetarse necesariamente a las exigencias inherentes a su cargo público.

En este punto del análisis que realizamos sobre los asesores o consultores, es ilustrativo el ejemplo que utiliza Isak (1999: 209) en cuanto a la legitimidad democrática y la discreción pública. Explica que Joseph Califano, Secretario de Educación y Salud bajo el presidente James Carter, consultó al sacerdote Richard McCormick, profesor de la Universidad de Georgetown, sobre el curso de acción que debía tomar en cuanto al financiamiento público de los abortos. El Sacerdote le señaló que tenía que tener en mente tres niveles de distinción. Primero, hay un asunto de conciencia y creencia personal. Segundo, hay que escoger cuál debe ser la política pública en una democracia pluralista. Tercero, hay una obligación del servidor público de hacer cumplir la ley que la nación ha aprobado. En este caso, Califano decidió financiar los casos contemplados por el Congreso en la legislación a pesar de sus propias creencias de lo que era justo.

El administrador público se enfrenta a este tipo de controversia, donde tiene que balancear entre diversos intereses y, en el mejor de los casos, escoger entre varias opciones. El ejemplo de Califano es útil desde dos perspectivas. Primeramente, presenta al administrador público en el proceso decisional, consciente de la responsabilidad que tiene ante sí y en busca de las herramientas necesarias para que el ejercicio de la discreción sea satisfactorio. Segundo, nos muestra la intervención de un asesor o consultor que, en este caso, no se trata de una persona contratada para realizar esa labor, sino más bien de un amigo, un consejero que le brinda unas perspectivas al administrador público.

Retos contemporáneos

El ejercicio de la discreción pública no se limita a los aspectos operacionales gubernamentales. Se requiere un complejo ejercicio de discreción tanto para la determinación misma de cuáles son las prioridades de la administración pública, como para el diseño e implantación de estrategias para la consecución de las mismas.

¿A qué aspiramos como país? ¿Qué nivel de desarrollo económico y social queremos alcanzar al plazo de cinco o veinte años? Estos cuestionamientos tan fundamentales para el futuro de

todos los ciudadanos, requieren de los servidores públicos fortalezas en el manejo de las exigencias normativas (cómo deben ser las cosas) e instrumentales (cómo se resuelven los problemas).

Frente a los grandes retos que presenta la administración pública contemporánea, la ética interviene de forma decisiva. La importancia del ejercicio ético de la discreción pública trasciende este nivel. No estamos ante el escenario burocrático tradicional donde se espera que los servidores públicos se ajusten a una reglamentación establecida y actúen honestamente.

Son múltiples las estrategias propuestas para mejorar el manejo de los retos de la administración pública. Por ejemplo, el modelo de reinención del gobierno presentado por Osborne y Gaebler (1994), propone como principios de mejoramiento, el apoderamiento o delegación de poderes en lugar del servicio directo gubernamental; el desarrollo de la competitividad en la prestación de los servicios; el reenfoque hacia la satisfacción de las necesidades del cliente, superando la inmovilidad de la burocracia; la descentralización del poder gubernamental, generando participación en otros niveles operativos y de esta forma lograr trabajo en equipo; y la orientación de la actividad gubernamental a través del mercado y sus requerimientos, entre otras. Esta tendencia de reforma, al igual que otras, como la gerencia de calidad total, ha tenido sus efectos positivos en determinados escenarios gubernamentales. Sin embargo, no podemos afirmar que esos principios constituyen las soluciones definitivas a las necesidades de mejoramiento en la administración pública.

La implantación de estos modelos de reforma administrativa ha generado, en algunos casos, una tendencia a confrontar problemas de corrupción gubernamental. La toma de decisiones en los procesos de reformas implica un alto grado de compromiso con los objetivos que motivan su implantación. Por lo tanto, requiere del administrador público unas destrezas particulares y un compromiso genuino con la obtención de una mejor calidad de vida.

Una de las alternativas que considera el modelo de reinención gubernamental es la privatización de ciertas actividades que el gobierno tradicionalmente ha asumido. La teoría de reinención reconoce que la privatización no es la octava maravilla del mundo y que su éxito dependerá de las condiciones particulares del gobierno, el cual interesa utilizarla como herramienta para el mejoramiento. Es por eso que al considerar la privatización de alguna actividad gubernamental, que no es otra

cosa que pasarla a manos del sector privado, se pone en vigor el poder de discreción del gobierno, llevado a cabo por los servidores públicos que lo componen. La determinación de política pública para privatizar una actividad gubernamental, la elección del método de privatización a utilizarse y la correspondiente adjudicación, conllevan unas acciones gubernamentales revestidas de un alto grado de sensibilidad que impactará el desarrollo económico.

Los tiempos van cambiando; los retos y circunstancias de la actualidad requieren herramientas distintas y modelos de administración pública atemperados a los nuevos requerimientos. La imagen del servidor público de contacto directo con el ciudadano se está transformando y los niveles de discreción de éstos también. En la actualidad, se estudian los nuevos escenarios donde la discreción pública actúa y se analiza la figura de la burocracia a nivel de sistemas de información.

La implantación de política pública toma una nueva perspectiva convirtiéndose en un asunto de diseño de política pública. De acuerdo a Bovens y Zouridis (2002: 176) el ejercicio de discreción en el sistema de información computadorizado puede estar en un mapa de símbolos o algoritmos. Los diseñadores de sistemas de información están constantemente seleccionando cuál definición se debe utilizar, cómo pueden ser definidos los términos vagos, cómo se define el proceso para diseñarlo. Este poder discrecional es un asunto de control político y rendimiento de cuentas. Es un asunto de consecuencias políticas ante la posibilidad de enlazar bancos de información o sistemas diversos. Por ejemplo, en la actualidad se puede enlazar información contributiva de una base gubernamental de datos, con información correspondiente a la experiencia financiera del individuo y ésta, a su vez, con un sistema de becas a estudiantes.

El individuo

El individuo es el eje en torno al cual giran todas las variables presentes en el proceso decisorio. Es el actor directo en la acción que se ejecuta. ¿Qué cualidades debe tener ese ser humano? ¿Es posible prescribir estándares normativos que guíen el ejercicio de la discreción?

Como hemos indicado, en la actividad gubernamental, al igual que en otros escenarios, quienes intervienen en el proceso tienen sus preferencias particulares que interactúan con el interés general que origina la acción. Como muy bien enfatiza Chiavenato:

“La racionalidad está implícita en esta actividad de selección. El agente decisorio escoge una alternativa; si selecciona los medios apropiados para alcanzar determinado fin, la decisión se considera racional. Por tanto, la racionalidad reside en la escogencia de los medios (estrategia) más adecuados para alcanzar determinados fines (objetivos), y obtener los mejores resultados.”(Chiavenato 1995: 551)

El administrador público, en el ejercicio de la discreción, tiene ante sí la manifestación misma del poder. Las acciones que adopte tendrán el efecto de beneficiar al colectivo y procurar la calidad de vida de la sociedad. También tendrá el poder para dirigir los beneficios hacia sectores particulares o hacia sí mismo, en detrimento del pueblo. Además, puede ocurrir que su inacción no viabilice el que se adopten las acciones necesarias para propiciar el bienestar colectivo.

En escenarios donde los recursos y las opciones son limitados se hace necesario actuar con prudencia, con medida y con un alto grado de responsabilidad. De igual modo se tiene que actuar en todas las demás situaciones. El que existan condiciones favorables no justifica el relajamiento de las obligaciones y el compromiso con los deberes públicos.

De esto es que se trata la intervención de la ética en el proceso decisorio. La sociedad ha elegido unos valores para conducir su convivencia. El gobierno debe también tener un marco valorativo para dejar guiar sus acciones y corresponder a las aspiraciones del pueblo. Los servidores públicos son quienes, en el desempeño de sus tareas, tienen que manifestar esos valores.

El gobierno se tiene que asegurar que sus servidores públicos, que a fin de cuentas son sus representantes, estén integrados en una cultura administrativa que ponga de manifiesto claramente los objetivos y estrategias que se utilizarán para alcanzar las metas trazadas. Esto lo que pretende es propiciar un nivel de entendimiento claro respecto a lo que se espera de nuestro trabajo y cómo habrá de realizarse. De la misma forma, es fundamental que el gobierno y todos sus componentes entiendan las exigencias y estén preparados para rendir cuentas por sus acciones. No podemos pretender que la administración pública obre éticamente si no se abren las puertas al escrutinio y a la verificación del ejercicio de dicha función.

Dobel (1999: 21) señala que el juicio responsable por parte de los servidores públicos requiere un amplio margen de recursos morales. La integridad pública se puede ver como un proceso

interactivo entre tres dominios del juicio: la obligación de la agencia u oficina; el compromiso y la capacidad del individuo; y la prudencia de ambos. Dobel propone siete estándares que son los focos de compromiso de la integridad pública. Veamos:

1. Rendir cuentas a las autoridades competentes. Si no se rinden cuentas se socava la deliberación pública, consecuentemente, la política pública no mejora y se maximiza el número de abusos.
2. Las leyes de procedimientos gubernamentales y los valores constitucionales deben ser las guías de la acción. Los oficiales públicos pueden variar las interpretaciones de la ley pero deberá hacerse de manera clara y que pueda ser objeto de evaluación.
3. Diseñar instituciones y procesos para alcanzar las metas. Los servidores públicos son los fideicomisarios de la legitimidad de las instituciones. Los compromisos y acciones del gobierno deben producir resultados institucionales sujetos a verificación.
4. Asegurar la justa y adecuada participación de los sectores con interés. La legitimidad política depende del respeto brindado a otros y su oportunidad de participación.
5. Exigir una ejecución competente en la implantación de la política pública. El gobierno no se creó para fallar. El servidor público tiene la gran obligación de desarrollar competencia para superar obstáculos y de esta manera ser efectivos.
6. Trabajar para la eficiencia en la operación del gobierno.

Reflexiones finales

Como indicáramos al comienzo de nuestra exposición, pretendemos en esta oportunidad abrir espacio en la discusión contemporánea a la inherencia que tiene la ética en el ejercicio de la discreción pública. Las sociedades de nuestro mundo actual perciben de diversas maneras la presencia de la ética como elemento fundamental en sus vidas. Por lo tanto, se hace necesario estudiar cómo las estructuras valorativas que nos mueven como individuos y como grupos interactúan con los retos y dilemas a los cuales nos exponemos.

La realidad es que en el proceso decisional público estarán presentes diversos intereses y fuerzas. Algunos de ellos responderán a niveles individuales motivados, entre otras cosas, por preferencias, lealtades y compromisos. También habrá intereses de grupos particulares tratando de viabilizar beneficios.

¿Dónde se invierten los fondos públicos? ¿Qué proyectos movilizaremos? ¿Cuáles se quedarán rezagados? ¿Qué política

pública se adoptará sobre determinado tema? ¿Qué sectores de la sociedad se beneficiarán con fondos públicos para propiciar empleos y mejores condiciones de vida? Estas son sólo algunas de las interrogantes que a menudo enfrentan los administradores públicos. El ejercicio de la discreción pública requiere de una sólida correspondencia con el interés principal de la sociedad: el bienestar común.

La ética gubernamental sirve como estructura valorativa dentro de la cual se ejecutan las acciones públicas que surtirán efecto en la calidad de vida de todo un pueblo. Es importante que el individuo que ejerza la discreción pública esté genuinamente comprometido con el obrar ético, pues no basta conocer la estructura valorativa del país.

El Estado tiene que motivar el proceder ético de sus representantes. La educación es fundamental para que el servidor público se sienta competente y cómodo al momento de entrar en un proceso donde optará por alternativas que tendrán repercusiones para el colectivo y para sí mismo.

El ejercicio ético de la discreción pública requiere que estemos listos para explicar nuestro proceder, que seamos claros en las interrogantes que puedan surgir y conscientes de la responsabilidad de brindar respuestas honestas. Debemos evitar ser evasivos, no debemos fingir o ser ambiguos. El ejercicio de la discreción pública pierde valor ético cuando no se está dispuesto a explicar y a exponer los parámetros básicos de las decisiones tomadas.

Debemos aspirar a que los administradores públicos ejerciten sus deberes y realicen sus encomiendas, a tenor con los valores de la ética gubernamental. No se trata de una tarea sencilla, todo lo contrario, es una tarea compleja que se extiende por varios niveles.

Debe existir espacio para actuar y autonomía para conducirse pero también la supervisión deberá ser adecuada, de manera que pueda identificar prontamente las fallas y así redirigirse hacia el objetivo. Se trata de estímulo, apoderamiento eficaz, respaldo sólido, instrucciones claras y cumplimiento.

Esto sólo es posible si la estructura valorativa, o sea la ética, está sólidamente cimentada. Todo proceso decisional, por diverso que sea, llevará consigo esa estructura valorativa al momento de considerar, evaluar, analizar y considerar opciones. Ése es el trabajo; ése es el reto; ésa es la encomienda.

REFERENCIAS

- Borens, Bovens y Stavros Zouridis. 2002. "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control." *Public Administration Review* 62, núm. 2, marzo/abril 2002, Blackwell Publishing: 174-184.
- Cicerón, Marco Tulio. 1988. *Los deberes*. San Juan: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico.
- Cortina, Adela. 1996. *El quehacer ético, guía para la educación moral*. Madrid: Aula XXI, Santillana.
- Cortina, Adela. 2000. *Ética mínima*. Madrid: Tecnos.
- Chiavenato, Adalberto. 1995. *Introducción a la teoría general de la administración*. Colombia: Mc Graw Hill.
- David, Fred. 1995. *Strategic Management*. New Jersey: Francis Marion University, Prentice Hall.
- De Hostos, Eugenio María. 1988. *Moral Social*. Puerto Rico: Editorial Edil.
- Dobel, Patrick J. 1999. *Public Integrity*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Galligan, D.J. 1986. *Discretionary Powers: a legal study of official discretion*. Oxford/New York: Clarenton Press.
- Isak, Arthur. 1999. *Ethics for Adversaries; the Morality of Roles in Public and Professional Life*. New Jersey: Princeton University Press.
- Maquiavelo, Nicolás. 1986. *El Príncipe*. Puerto Rico: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- McKinney, Jerome B. y Lawrence C. Howard. 1979. *Public Administration: Balancing Power and Accountability*. Illinois: Oak Park Moore Publishing Company.
- Mozo Seoane, Antonio. 1985. *La discrecionalidad de la administración pública en España*. Madrid: Editorial Montecorvo.
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1994. *La reinención del gobierno*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Santana Rabell, Leonardo. 2001. "Gobernabilidad democrática y reforma de la administración pública: un esquema multidimensional." *Revista de Administración Pública*. Universidad de Puerto Rico, Volumen 31-32, Edición Especial.
- Sharkanky, Ira. 1978. *Public Administration, Policy Making in Government Agencies*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Thompson, Dennis F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press.
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in Action*. New York: Mc Graw-Hill Book Company.
- Tone Hosmer, La Rue. 1991. *The Ethics of Management*. Irwin.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Luis F. Avilés Colón es abogado admitido a la práctica legal en Puerto Rico desde 1996. Actualmente, cursa estudios en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. Es Examinador Certificado de Fraude (CFE), conforme a los estándares de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados. Desde 1996 trabaja en la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, donde ocupa el puesto de Procurador de la Ética Gubernamental. En dicha labor tiene la encomienda de dirigir las investigaciones de casos de corrupción y conflictos de intereses de servidores públicos del Gobierno de Puerto Rico. Ha servido como recurso en varios países latinoamericanos, donde ha ofrecido seminarios y talleres sobre estrategias para combatir la corrupción.

ENTRE LA EFICIENCIA Y LA ÉTICA: LA TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO Y LOS VALORES DEL SERVICIO PÚBLICO

Leonardo Santana Rabell

I. Introducción

A partir de la década de los ochenta del pasado siglo, se inicia un movimiento global de reforma del Estado dirigido a transformar la gestión y el funcionamiento administrativo del gobierno como una alternativa a la crisis de gobernabilidad de los distintos países. Se argumentaba que la creciente e indebida intervención del Estado en la regulación del mercado y en sus respuestas poco articuladas a las “excesivas” demandas de los ciudadanos, había provocado la crisis fiscal y de legitimidad de los gobiernos. La capacidad del Estado para fomentar la economía, lograr estabilidad política y consenso social, comienza a ser cuestionada. De esta manera, el tema relacionado con la necesidad de reformar la administración pública como un aspecto fundamental para el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática, ocupa un primer lugar en la agenda política y en las instituciones de financiamiento internacional.

Como sabemos, estas “reformas administrativas de primera generación”, también denominadas como reformas neoliberales u orientadas hacia el mercado, se focalizaron en la dimensión financiera, principalmente en las políticas de ajuste fiscal y la apertura comercial. Se desarrollaron acciones específicas diseñadas a la liberación del comercio, reducir el tamaño y costo del Estado, privatizar empresas públicas, desregulación de la actividad económica, flexibilización laboral y otras medidas dirigidas a disminuir los gastos sociales. En este modelo el papel del Estado es a veces importante pero complementario e incluso se le considera “sospechoso” como actor principal para el desarrollo económico.

Después de una década en la implementación ortodoxa de este modelo en países de diversos niveles de desarrollo se ha

evidenciado que las reformas estatales, a pesar de su magnitud, no habían producido un desempeño económico y social satisfactorio, especialmente en los países menos desarrollados. Además, los problemas de pobreza, desigualdad y corrupción se incrementaron peligrosamente como un efecto perverso de este modelo de crecimiento económico. En los informes de diversas organizaciones internacionales se comienza a destacar la importancia de reformar el marco institucional del Estado para la toma de decisiones, puesto que sin “un Estado eficaz el desarrollo es imposible”. Sin embargo, ese Estado renovado, eficaz y necesario no puede ser el regreso al viejo Estado Benefactor con sus enormes taras burocráticas y centralizadoras; tampoco es sostenible el Estado minimalista del radicalismo neoliberal.

Es dentro de esta controversia que durante la década de los noventa, se desarrolla un nuevo movimiento u oleadas de “reformas de segunda generación” que reiteran la conclusión de que el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, el mejoramiento del entorno de los negocios mediante la reducción de la corrupción, así como una adecuada regulación de los mercados que habían sido liberados, requerían una administración pública de alta calidad (Schneider, 2001: 9). Así, la reforma administrativa de la gestión pública se considera crucial para las reformas de segunda generación, puesto que el desarrollo depende del establecimiento de un marco institucional que permita la implementación de las políticas públicas de manera eficiente y responsable. Este movimiento global de reforma adopta un amplio repertorio de medidas para reformar o “reinventar” el gobierno y el servicio público. No obstante, la experiencia internacional en la implementación de estas reformas también ha demostrado que las estrategias y tácticas dirigidas a lograr mayor productividad, rendimiento y eficiencia empresarial del sector público no son suficientes para alcanzar los cambios deseados; es necesario, igualmente, una profunda transformación ética y valorativa del servicio público. Reflexionar sobre las implicaciones éticas de este nuevo movimiento global para reformar la gestión y el servicio público es el objetivo de este ensayo.

II. El movimiento global de reforma de la administración pública

A nivel internacional, se logró un nuevo consenso en torno a la deseabilidad de la reforma administrativa para mejorar la

capacidad para gobernar y brindar servicios públicos con mayor eficiencia. Sin embargo, podemos afirmar que dentro de esta segunda generación de reformas, existen dos vertientes principales que dominan el campo, tanto en sus aspectos conceptuales como en sus aplicaciones prácticas en los distintos países (Kettl, 2000).² La primera vertiente es el modelo conocido como la Nueva Gerencia Pública (New Public Management) el cual está representado principalmente por los países que siguen las estrategias y mecanismos de las reformas diseñadas e implementadas en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y otras naciones que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés).³ En estos países, el objetivo principal de la reforma del servicio público es lograr una reestructuración agresiva (de arriba hacia abajo) y radical del rol del Estado, mediante la reducción del tamaño y los gastos del gobierno, así como la imposición de una disciplina de mercado en el sector público. Las principales medidas para lograr la reforma son: privatización de empresas públicas, desregulación de las actividades económicas del gobierno, eliminación de programas y servicios públicos, administración de las agencias mediante contratos de desempeño, flexibilización laboral, orientación al servicio de los consumidores, el uso de la planificación estratégica a largo plazo y otras técnicas de la administración empresarial.

La reforma más radical y rápida realizada en cualquier lugar con este modelo se ha efectuado en Nueva Zelanda y la experiencia acaecida en este país es referencia obligatoria en cuanto a la redefinición del papel del gobierno y de la gestión pública. De acuerdo con algunos observadores los logros más destacados de esta experiencia son: “sacar al gobierno de la administración empresarial” e “introducir más administración empresarial en el gobierno” (Nagel, 1997; Schick, 1996). El primer logro se refiere al esfuerzo realizado en ese país por vender y reorganizar las empresas comerciales del Estado. El principio básico es que las funciones tradicionales de la administración pública deben separarse de las actividades comerciales. Los reformadores determinaron que las entidades públicas que realizaban dichas actividades y que no iban a ser privatizadas, tenían que operar como empresas exitosas dirigidas por una junta de directores autónoma compuesta por personas con experiencia en los negocios privados y designados por el gobierno a base del mérito y la idoneidad.

El segundo principio de la reforma consiste en cambiar el sistema burocrático, centralizado e ineficiente de las agencias o dependencias no comerciales. La idea clave es que las estrategias empresariales o de mercado pueden aplicarse al sector público con el objetivo específico de mejorar el desempeño. Además, el modelo empresarial neozelandés identifica dos elementos claves para alcanzar las metas propuestas: a) reclutar recursos humanos de excelencia para conformar un equipo gerencial de calidad, reclutados por el principio de mérito mediante “contratos por desempeño” y sometidos periódicamente a rigurosas evaluaciones de efectividad y cumplimiento, y b) establecer un “diseño institucional adecuado” para todas las dependencias basado principalmente en una estricta separación entre las funciones de diseño de las políticas (*policy*) y la implementación u operación de los programas. Paralelamente, se separan también las funciones de financiamiento, adquisiciones y prestación de servicios y se introduce la competencia entre los proveedores privados de servicios.

El otro modelo de reforma de esta segunda generación es originario de los Estados Unidos y se conoce como la Reinención del Gobierno, popularizado por David Osborne y Ted Gaebler con la publicación del libro *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (1992)* y con las reformas efectuadas en el gobierno federal durante la presidencia de Bill Clinton (1993 - 2000), especialmente con el National Performance Review bajo la supervisión directa del Vicepresidente Al Gore.⁴ Contrario al primer modelo, la estrategia de “reinventar el gobierno” no aspira a grandes reestructuraciones del sector público ni a transformar el sistema político existente o acabar con el despilfarro, el fraude o el abuso (Osborne y Gaebler, 1992; y Osborne y Plastrik, 1997). Tampoco pretende reducir el tamaño del gobierno, ni es sinónimo de privatización o la búsqueda de un gobierno más económico. Su objetivo por lo tanto, no consiste en cambiar los fines (el qué y para qué) del gobierno, su tarea es transformar las organizaciones y sistemas públicos para producir mejoras “espectaculares” en su eficacia, su adaptabilidad y su capacidad de renovar. Esta transformación se logra cambiando los propósitos, los incentivos, la responsabilidad, la estructura de poder y su cultura organizacional.

De acuerdo con este modelo, el verdadero problema de la administración pública contemporánea se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procesos y reglamentos que atrapan e

inhiben la capacidad creativa e innovadora (empresarial) de los servidores públicos para ofrecer soluciones rápidas, efectivas y eficientes. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, contratos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia del gobierno. En este sentido, el objetivo de la "reinención" no es cambiar los fines del gobierno, la tarea urgente es cuestionar y transformar la manera tradicional y burocrática de cómo opera el gobierno. El problema entonces es uno instrumental, es cuestión de afinar los medios, mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, erradicar la burocracia (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995).

A pesar de algunas diferencias en cuanto a la función específica del Estado y sus relaciones con la sociedad-mercado, las estrategias y tácticas fundamentales de este movimiento global de reforma son similares en ambos modelos. De hecho, un estudio comparativo recientemente realizado por Sanford Borins (2001) sobre innovaciones gubernamentales en Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia demuestra que el éxito de las mismas depende de un conjunto de características comunes que aparecen en todas las experiencias. Este análisis le lleva a identificar los rasgos de las innovaciones en la gerencia pública más frecuentes y que, de paso, coinciden con los hallazgos de Rosabeth Kanter sobre los procesos de innovación en el sector privado. Estas características son las siguientes: las innovaciones exitosas requieren que las organizaciones trabajen conjuntamente y provean múltiples servicios a los clientes, es decir, que tenga un efecto holístico; usan nueva tecnología, particularmente de la información; incorporan procesos de mejoramiento continuo; les otorga poderes autogestionarios a las comunidades y ciudadanos y establece alianzas estratégicas con el sector privado para alcanzar fines públicos.

El conjunto de las propuestas de la Nueva Gerencia Pública y la Reinención del Gobierno se ha convertido en el marco teórico que orienta a las reformas de segunda generación para la prestación de los servicios públicos en los países del mundo desarrollado (Kettl, 2000). De acuerdo con este enfoque, la pervivencia del modelo burocrático de organización y gestión es el primer obstáculo para transformar el desempeño de la administración pública. Desde hace algún tiempo se discute sobre la disfuncionalidad de la burocracia como el modelo de organización social más adecuado para enfrentar los desafíos de la sociedad postindustrial. Se alega que este modelo funcionó eficientemente

durante el auge de la sociedad industrial, articulada en la producción masiva de bienes y servicios mediante procesos rutinarios de trabajo y estandarización de los productos. Sin embargo, en la sociedad postindustrial, estructurada con premisas y realidades diferentes, el modelo burocrático no es el más adecuado como ente integrado en la mayoría de las organizaciones. Este sistema operó con efectividad durante la época de consolidación del Estado moderno, e indispensable para el desarrollo del sistema liberal-democrático y el capitalismo industrial.

La crítica a la forma de organización burocrática es abundante, pero la fundamental es la incapacidad de este modelo para adaptarse o responder con agilidad a los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que proceden del ambiente externo (Osborne y Gaebler, 1992; Santana Rabell, 1998; Barcelay, 1998). Sin lugar a dudas, la batalla contra la forma burocrática de organización es un aspecto ordinario de las reformas del sector público. Otras tendencias comunes de las reformas que se han implantado alrededor del Planeta durante los últimos años y que seguramente definirán el quehacer de la gestión institucional del Estado en el siglo XXI, se discuten a continuación:

1. Redefinir el ámbito del gobierno. Ante las realidades de un nuevo orden internacional, los distintos modelos de reforma plantean fomentar una nueva gobernabilidad democrática basada en una revisión fundamental sobre lo que el gobierno debe hacer para mantenerse en sintonía con la sociedad y sus ciudadanos (OECD, 2000). Las variables del entorno que definen el conjunto de las transformaciones de esta gobernabilidad son ampliamente conocidas: a) la globalización y la apertura e integración de los mercados, procesos de producción, consumo y financiamiento a nivel mundial; b) la revolución tecnológica y su enorme impacto en los sistemas de información- comunicación; c) las limitaciones de recursos financieros del gobierno para atender demandas crecientes de una sociedad más diversa, fragmentada y plural que rechaza a través de los votos cualquier aumento en los impuestos o contribuciones, d) la sustitución del Estado Benefactor como la forma legítima de dominación política; e) el predominio del mercado en las decisiones de política pública en los países hegemónicos, particularmente en los Estados Unidos y f) la obsolescencia de la estructura organizativa de los gobiernos cimentada en la especialización funcional y en procesos de control mediante la autoridad jerárquica y burocrática.

Dadas las nuevas circunstancias antes señaladas, la tarea inmediata de las reformas consiste en redefinir la visión tradicional del gobierno de proveedor directo de servicios públicos a una que facilite, promueva y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios, voluntarios y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Ello implica el diseño de nuevas estrategias y tácticas para proveer servicios públicos más rápidos y de mayor calidad a un costo menor. Osborne y Gaebler (1992) sugieren que para lograr este objetivo se tiene que separar o diferenciar las decisiones sobre la formulación de políticas públicas de las actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios; es decir, distinguir claramente entre "llevar el timón" (steering) o "remar" (rowing). En este sentido, la primera obligación del gobierno no es ofrecer directamente servicios a los ciudadanos, sino en asegurar que éstos se brinden con la mayor eficiencia y calidad. Dentro de esta reconceptualización del gobierno, su responsabilidad se reduce básicamente a establecer las prioridades sobre políticas públicas (funciones programáticas y reguladoras), generar recursos y evaluar los resultados esperados. La fase operacional o de implementación de las políticas, programas y servicios ("remar") no corresponde exclusivamente o de manera prioritaria al sector público. En este entorno transformado el gobierno necesita desarrollar capacidad para guiar, dirigir e influenciar, sin pretender controlar completamente el ámbito de la economía y la sociedad. Al gobierno le corresponde el rol de establecer la visión y las metas estratégicas, resolver conflictos entre los diversos actores sociales, adaptarse a los cambios del entorno internacional y desarrollar instituciones efectivas para fiscalizar y rendir cuentas a los ciudadanos. Es decir, aprender a gobernar sin controlar, pero exigiendo rendimiento y resultados; descentralizar, y, a la misma vez, mantener una coordinación adecuada de los procesos económicos y las políticas públicas. Para lograr esta aspiración es necesario reestructurar radicalmente la administración pública y transformar los sistemas y procesos de gestión.

2. Lo "público" en las sociedades contemporáneas. Del mismo modo que la globalización y las otras variables mencionadas han transformado la manera de formular políticas públicas, la redefinición del significado de lo "público" en la administración pública también constituye una tendencia presente en cómo se brindan los servicios. Si algo nos está demostrando

claramente las tendencias de la sociedad contemporánea es que lo "público" no se reduce estrictamente a lo gubernamental o estatal (Bresser y Cunill, 1998). Actualmente, el logro de los objetivos de la política depende de la mutua inteligencia entre los sectores públicos y privados o a través de complejas "cadenas" o redes de agentes sociales que incluyen organizaciones públicas, privadas, comunitarias y sin fines de lucro (Frederickson, 1999). Muchas de estas organizaciones reciben recursos del gobierno mediante contratos, donativos, préstamos, así como otros mecanismos para brindar servicios, de salud, vivienda, educación, seguridad y asistencia social, entre otros. En algunos países, esta estrategia se utiliza para reducir el empleo y el tamaño del gobierno sin afectar los servicios o programas.

Paul C. Light (1999) ha estudiado la magnitud de este proceso en los Estados Unidos y concluye que si tomamos en consideración las personas que actualmente trabajan bajo la "sombra del gobierno" (empleos de empresas privadas que son sufragados por medio de donativos [*grants*], contratos u otros mandatos legales) en realidad la cantidad de empleos en el gobierno federal no se ha reducido. Light estima que los \$200 billones que el gobierno federal gasta para sufragar contratos con estas empresas generan alrededor de 5.6 millones de empleos en el sector privado; los \$55 billones en donativos crean otros 2.4 millones y los mandatos legales producen alrededor de 4.7 millones de empleos en los estados y gobiernos locales. De modo que, en los Estados Unidos, los empleos creados de forma indirecta por el gasto federal en organizaciones privadas y no gubernamentales, sobrepasan los empleados de carrera en el servicio civil en ese país en una proporción de nueve a uno. Sin embargo, estos empleados no se consideran propiamente como servidores públicos ni su conducta se rige por los cánones de ética y responsabilidad pública del gobierno.

La Reforma del Bienestar Social aprobada por el Presidente Clinton en 1997, es otro ejemplo de este proceso de redefinición de lo público en el servicio público. Esta legislación asigna fondos en bloques a los estados para proveer asistencia en efectivo y apoyo por tiempo limitado a las familias que cumplan con los requisitos establecidos. El objetivo es llevar a los beneficiarios hacia actividades conducentes a empleo en el menor tiempo posible, reducir los gastos del gobierno en los programas de beneficencia y eliminar el sistema de asistencia como "forma de vida". La legislación provee flexibilidad a los estados para desarrollar

programas innovadores que promuevan el empleo, responsabilidad, autosuficiencia y el fortalecimiento de la familia y además, delega amplia autoridad a las agencias para contratar con el sector privado las operaciones y prestación de los servicios.

El resultado de esta política en los Estados Unidos ha sido la creación de una compleja red de proveedores donde apenas los empleados públicos sólo intervienen en el proceso inicial de cualificar a los beneficiarios o como manejadores de los contratos con las diversas empresas que brindan directamente los servicios. Así, el gobierno integra diversos agentes no gubernamentales, comunitarios o voluntarios en la provisión de servicios lo que en teoría permite ampliar su intervención y alcance, sin aumentar el tamaño del gobierno. Esta diversidad y heterogeneidad de grupos y organizaciones en la implementación de las políticas y programas conlleva mayores problemas de coordinación interorganizacional dado que es preciso integrar varias jurisdicciones de autoridad organizacional (federal, estatal, regional y municipal) así como diversas instituciones (agencias) de un mismo nivel de gobierno y actores privados. En este contexto decisional ampliamente transformado, la forma burocrática tradicional tiene que reestructurarse para manejar con eficacia la extrema complejidad relacionada con la prestación de servicios mediante terceros y al nuevo significado de lo "público" en la administración pública.

3. Devolución de autoridad. Uno de los aspectos medulares de este movimiento global de reforma es hacia la llamada devolución de autoridad. Los modelos de reforma rechazan tenazmente la centralización, aspecto principal de la administración burocrática, porque no satisface las necesidades y condiciones actuales de la sociedad. Por lo tanto, los esfuerzos de cambio e innovación se dirigen a devolver autoridad decisional del gobierno central (o federal) hacia las unidades políticas más cercanas a los ciudadanos y las comunidades. Más específicamente, la devolución es una forma de descentralizar la autoridad y ceder responsabilidades sobre la operación de los programas y actividades a los niveles inferiores. Ésta se efectúa de diversas maneras: del gobierno federal a los estados; del gobierno central a los municipios y comunidades; de los departamentos a las unidades (agencias) y, dentro de éstas, a los gerentes y empleados de primera línea, quienes son los servidores públicos que realmente brindan los servicios y atienden directamente a los ciudadanos. Además, aquellos servicios que pudieran ser competitivos se

devuelven al mercado y al tercer sector de la economía (Ormond y Löffler, 1999).

Con esta estrategia de devolución se pretende acercar los servicios a los ciudadanos mediante la descentralización de la autoridad decisional, la autonomía operacional de las unidades y la autogestión comunitaria. Al otorgar mayor discrecionalidad a los empleados se fomenta la creatividad y la innovación, así como el fomento de la participación y la transparencia en los asuntos públicos. Cabe destacar que esta devolución implica dos condiciones: mayor flexibilidad gerencial en asuntos de presupuesto, personal, compras, suministros, subastas y otras decisiones administrativas y la "contratación por desempeño" (performance partnerships).

Como señalamos, dentro de este esquema conceptual, la responsabilidad principal del gobierno central (departamentos del gabinete) es facilitar que la prestación directa de servicios corresponda a las unidades operacionales que están más cercanas a los ciudadanos: agencias, municipios, comunidades y otras organizaciones del sector privado o sin fines de lucro. La idea es financiar y capacitar a estas unidades para que puedan resolver, con mayor creatividad, sus propios problemas, lograr mayor compromiso y disminuir la dependencia del gobierno central. La estrategia es lograr la máxima descentralización posible de las operaciones mientras que, al más alto nivel, se mantiene la formulación de las políticas y las prioridades nacionales, así como una evaluación continua y rigurosa del rendimiento y los resultados para asegurar el rendimiento de cuentas y la responsabilidad pública. La descentralización es, pues, una estrategia formidable para romper el monopolio de las burocracias y un instrumento vital para fomentar la transparencia y la democratización de la vida pública. Esta transferencia de poder decisional también es importante para desarrollar iniciativas innovadoras en las organizaciones. Sanford Borins ha demostrado que las mayores iniciativas de innovación gerencial en el sector público no provienen de los jefes de agencias ni de las políticas, sino de la gerencia intermedia y los empleados de primera línea que integran el servicio civil de carrera. Es aquí donde realmente reside el caudal de innovación y creatividad en las agencias. Por lo tanto, conviene liberar esa energía creadora de los empleados a los fines de alcanzar un servicio público de mayor calidad.

4. El mercado como estrategia para eliminar las patologías de la burocracia. Los modelos de reforma recomiendan casi

unánimemente utilizar, al máximo posible, diversos incentivos o mecanismos de mercado en la prestación de los servicios, confiando que de esta manera se podrá modificar los comportamientos y actitudes de los empleados que administran los programas. De acuerdo con esta visión, se plantea que para obtener resultados, la administración pública debe hacer mejor uso de las estrategias de competencia tipo-mercado en la provisión de bienes y servicios. El propósito es ampliar las opciones a los ciudadanos, cambiando los incentivos como fuerza primaria para el mejoramiento de los servicios y así limitar a la burocracia del control de los mismos. Se exige que se compita a base de los rendimientos y los precios para atraer a los “clientes”. Esto se efectúa de diversas maneras: a) la privatización mediante la venta o transferencia de los activos o propiedades al sector privado a través de la contratación o compra de servicios a empresas privadas con la esperanza de lograr un mejor servicio a un costo más bajo; b) reorganizar las agencias de forma más parecida a las empresas privadas y obtener ganancias con la venta o cobrar por algunos servicios; c) estimular a las agencias a competir entre sí o con organizaciones no gubernamentales; d) proveer vales (vouchers) o dinero en efectivo a los usuarios para ampliar sus opciones de obtener los servicios en el mercado y e) formar “alianzas estratégicas” o “aventuras conjuntas” con sectores privados.

5. Orientación al servicio y a los “clientes”. Esta estrategia supone establecer criterios de calidad, excelencia y mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos y ciertamente este enfoque es el legado más importante del movimiento de calidad total (TQM) a la administración pública. El objetivo es que las agencias consideren a los ciudadanos como si fueran sus “clientes” en el sentido de brindar servicios de excelencia que estén en armonía con sus expectativas, particularmente en los engorrosos trámites que éstos deben realizar con el gobierno. Se establecen criterios uniformes de servicio, tiempos mínimos de respuestas, cartas de derechos de los consumidores y diversas maneras para evaluar la calidad y “escuchar la voz de los clientes”, tales como: encuestas, grupos focales, garantías por servicios prestados y la opción a elegir entre sistemas alternativos de proveedores. Esta información se utiliza como mecanismo de retroalimentación para mejorar la calidad de los servicios y capacitar a los gerentes y empleados de primera línea sobre su compromiso con la excelencia, focalizando en el servicio.

6. De procesos a resultados. En prácticamente toda la literatura sobre la reforma del sector público se reitera que el gobierno debe orientarse a obtener resultados y no conformarse con los procesos. La proposición básica es cómo las agencias y programas del gobierno pueden mejorar su capacidad para cumplir con los compromisos establecidos en el proceso político. Se plantea una reforma radical para simplificar las normas y procedimientos administrativos con el fin de agilizar las respuestas, reducir costos y establecer procesos o trámites más “amistosos”. El argumento es el siguiente: el gobierno debe desreglamentarse puesto que la administración pública tradicional orientada en el control de las normas y procedimientos no es apropiada para obtener resultados y satisfacer a los clientes. En esta nueva retórica el rendimiento de cuentas y la responsabilidad pública se define por los resultados obtenidos más que por el fiel cumplimiento con las reglas, procesos o normas.

Como hemos discutido, el problema del mal funcionamiento del gobierno no son los empleados, sino los intrincados sistemas administrativos en que éstos trabajan. Los sistemas internos de presupuestos, administración de personal, compras, suministros, subastas, entre otros, tienen que ser modificados y flexibilizados para que la autoridad decisional sobre los mismos sea otorgada a las instancias donde se brindan los servicios. Se trata de evaluar si los procedimientos, trámites y reglamentos administrativos facilitan o entorpecen el funcionamiento de las actividades rutinarias del gobierno. El campo de la reingeniería, reestructuración y flexibilización de procesos organizacionales resulta muy útil en esta estrategia. Por otro lado, el proceso de evaluación de las agencias y programas se deben orientar por la planificación estratégica: establecer metas y objetivos estratégicos a largo plazo, recompensar con diversos incentivos a las que alcanzan o rebasan dichas metas y precisar cuantitativamente el nivel de rendimiento y cumplimiento con los fondos asignados.

7. Productividad del sector público. Como hemos señalado, una de las preocupaciones de la reforma a nivel global es cómo los gobiernos pueden generar más y mejores servicios sin necesidad de aumentar los impuestos. Esto es así porque los ciudadanos son más escépticos, desconfían del gobierno y se niegan a votar por aquellos partidos que eleven las contribuciones, independientemente de la justificación que se utilice en las campañas electorales. Ésta es la gran paradoja de los gobiernos democráticos debido a que la única opción de los candidatos

políticos, para ser electos es mantenerse en el poder con las promesas de incrementar la productividad y la eficiencia en vías de reducir los gastos del gobierno. En este sentido la aspiración de casi todos los gobiernos es lograr la meta principal del National Performance Review: “un gobierno que trabaje mejor a un menor costo”. Para lograr este objetivo es necesario desarrollar nuevos procesos gerenciales que aumenten la productividad y el rendimiento de las agencias y programas del gobierno.

8. Transformación de la cultura y el comportamiento organizacional. Los modelos de reforma global consideran que los cambios en la estructura administrativa formal del gobierno no son suficientes para modificar las conductas e incentivos que exige la transformación del sector público. La mera reagrupación, transferencia o consolidación de funciones y agencias no necesariamente tiene un impacto significativo en la efectividad y calidad de los servicios. Aunque la estructura administrativa es importante, desde hace mucho tiempo los estudios del comportamiento organizacional han demostrado que los cambios en la estructura formal no implican modificaciones en el funcionamiento interno, comportamientos ni en la cultura de las organizaciones. Se ha demostrado que la reagrupación y transferencia de agencias no tiene impacto significativo para reducir el tamaño, los gastos operacionales o la efectividad del gobierno. Esta variable tampoco provee explicación sobre los conflictos, las relaciones interorganizacionales ni sobre el problema estratégico fundamental de cómo adaptar las organizaciones a los retos y oportunidades que provienen del ambiente externo. Por lo tanto, las estructuras deben ser más flexibles, adaptables, descentralizadas y menos jerárquicas o burocráticas. Los modelos de reforma, así como la revolución de la informática y las comunicaciones, disponen de variadas alternativas para implementar estrategias de coordinación más efectivas: la integración lateral, alianzas, redes interorganizacionales, grupos de trabajo y otros mecanismos intergubernamentales de coordinación.

El análisis del comportamiento y la cultura organizacional nos posibilita para obtener una mayor comprensión del aspecto humano y el proceso de socialización intraorganizacional e introducir cambios e innovaciones con mayor efectividad. Nos capacita para entender el conjunto de creencias, prácticas, símbolos, actitudes, rituales, mitos, sentimientos y valores compartidos (comunes) que caracterizan el ambiente interno de las

organizaciones públicas. Con ello se hace posible un manejo más adecuado de los conflictos y articular el consenso necesario entre los miembros de la organización, particularmente en cuanto a la misión, los objetivos, estrategias y procesos gerenciales. En resumen, la comprensión de estos aspectos permite la cohesión de grupos, reducir los conflictos y facilitar un clima de trabajo que propicie los valores compartidos.

9. Mejorar la capacidad para el diseño y seguimiento de las políticas públicas. La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas es uno de los elementos claves para la reforma. El concepto de política pública implica un comportamiento intencional y planeado cuya legitimidad proviene de un mandato electoral y unos compromisos partidistas. Sin embargo, la convivencia democrática en las sociedades pluralistas y abiertas incorpora diversos actores políticos, económicos y sociales más allá de las intenciones originales de los detentadores del poder político en ese momento. La política pública se convierte entonces en un complejo proceso decisional que -en razón de la interacción de los actores involucrados, los recursos disponibles, los medios existentes y las reglas de comportamiento previamente establecidas- determinan la posibilidad real de lograr el estado de cosas preferido o deseado. De esta manera, la acción intencional originaria de los gobernantes estará seriamente restringida por el funcionamiento global del sistema político-valorativo.

Además de estos problemas, una de las grandes paradojas que presenta las reformas gubernamentales es cómo el gobierno puede desarrollar estrategias nacionales coherentes y coordinar acciones racionales para atender demandas complejas que afectan a toda la sociedad, tales como, el deterioro del ambiente, urbanismo, calidad de vida y criminalidad, entre otros. Como veremos más adelante, para lograr cambios verdaderos en la gestión pública se necesita crear un sistema institucional y un marco normativo de responsabilidad y ética gubernamental que oriente las reformas a nivel nacional.

III. Logros y dilemas de las reformas

Una vez examinadas las características del movimiento global para reformar el servicio público, es conveniente apuntar algunos de los logros y las lecciones aprendidas durante la década de los noventa. En primer lugar, los resultados prácticos en los diversos países no han sido uniformes, ni se han desarrollado con la misma

intensidad. Aquí debe puntualizarse que la preocupación básica es similar: cómo mejorar los procesos, estructuras administrativas, sistemas, culturas y tecnologías gerenciales (empresariales) y de la información para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos de un gobierno más eficiente y productivo a un costo menor. En última instancia, se trata de un problema técnico-aplicativo, práctico y gestiológico cuyos valores medulares son la eficiencia económica y la productividad para alcanzar una mayor competitividad en el nuevo orden global.

Hemos mencionado que en Estados Unidos, por ejemplo, después de ocho años de haberse implantando la "reinención" del gobierno en el ámbito federal, el logro más reclamado son los ahorros en el gasto público como resultado de la reducción de empleados. En 1993, el National Performance Review estableció la meta de reducir el empleo federal en un 12% en cinco años, sin embargo, ese objetivo fue rebasado dado que se obtuvo una disminución de 15%, (300, 000 empleos). A pesar de este logro tan significativo, se ha evidenciado que este objetivo fue alcanzado principalmente por la reducción de empleos en el Departamento de la Defensa debido a los efectos del fin de la guerra fría, la devolución y los procesos de contratación externa (Kettl, 2000: 19-29). Además, ese decrecimiento en los empleos no afectó los puestos de la alta y mediana gerencia del servicio civil que era el propósito principal de la reinención. Por el contrario, la mayor reducción de empleos (downsizing) ocurrió en los niveles más bajos del servicio civil, muchos de ellos, empleados de primera línea que se trasladaron al sector privado por el efecto del proceso de contratación.

Otros logros significativos de la reinención fueron en el mejoramiento de los sistemas administrativos y gerenciales, tales como la simplificación de los procesos de subastas, compras y suministros en el gobierno federal; en la aplicación de innovaciones tecnológicas y de la información o la creación de una cultura organizacional orientada al servicio y, como discutimos, el proceso de devolución de responsabilidades administrativas y de decisiones políticas a los estados y municipios. Sin embargo, algunos estudiosos alegan que el cambio más extraordinario se produjo en el desarrollo de una nueva cultura gerencial ampliamente generalizada para evaluar el desempeño y la productividad de las agencias del gobierno basada en resultados y rendimientos más que en los insumos o procesos. Con la aprobación y efectiva implementación por las agencias del

Government Performance and Results Act de 1993 se estableció como política pública la obligación de formular planes estratégicos y demostrar cumplimiento mediante indicadores claros y precisos de los resultados alcanzados. Esto ha generado una cultura administrativa que promueve los resultados, productividad, eficiencia y rendimiento de cuentas basados en indicadores medibles sobre el gasto público (Kettl, 1998, Kettl, 2000: 26-29, Thompson, 2000; 508-521).

En los países miembros de la OECD -a pesar de que existen diferencias con respecto a los retos, dirección y compromiso con la reforma- no hay duda que la mayoría han adoptado la misma orientación normativa (OECD, 1995; OECD, 2000). Al respecto, Lindquist (2000: 149-155) sostiene que existe un consenso entre los países de que la reforma se orienta a lo siguiente: a) aumentar la eficiencia y reducir el déficit y la deuda pública; b) mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos, adoptando nuevas tecnologías y confiando más en las agencias autónomas y entidades no gubernamentales; c) aumentar el control político sobre la burocracia y programas de gobierno; d) mejorar los mecanismos de rendimientos de cuentas y responsabilidad pública y e) focalizar el trabajo del gobierno en el desarrollo de políticas públicas y en la administración y evaluación del desempeño.

Es indudable que la reforma gerencial del Estado es necesaria para afrontar las nuevas tendencias en el capitalismo mundial y tratar de compatibilizar, la capacidad financiera del gobierno con los reclamos y expectativas de la democracia. Sin embargo, la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas continúan siendo muy bajas en casi todos los países, irrespectivo de su nivel de desarrollo económico (Savoie, 2000: 6-13). Un estudio auspiciado por la Universidad de Harvard (Nye, Zelikow y King, 1996) tiende a confirmar el peligroso decaimiento en la credibilidad del gobierno, especialmente a nivel federal.

En 1964, tres cuartas partes de los ciudadanos estadounidenses confiaban que el gobierno federal tomaba las decisiones correctas la mayor parte del tiempo. Sin embargo, en 1996 (en pleno auge de la reinversión) una encuesta similar reveló que sólo el 22% de las personas confiaban que el gobierno estaba haciendo las cosas que debía hacer. Además, esta tendencia se manifiesta no sólo con el gobierno sino en prácticamente todas las instituciones sociales, incluyendo a la falta de credibilidad y confianza en las grandes empresas, los partidos políticos y los medios de comunicación.

Las reformas administrativas efectuadas durante la década de los noventa, sin duda alguna enmendaron algunos de los excesos ocurridos durante la primera generación de reformas del Estado, especialmente en lo que se refiere a la aplicación ortodoxa del neoliberalismo. Se corrigieron algunos de los errores ideológicos y prácticos cometidos y muchos de los cambios introducidos a la gerencia pública representan progresos reales que pudieran ser irreversibles (Peters, 2000:425-436). No obstante, en el proceso de hacer al gobierno más efectivo y eficiente se desdeñaron otros valores del servicio público igualmente importantes para la gobernabilidad democrática. La mayoría de las reformas se focalizaron en la eficiencia y desatendieron los aspectos éticos de la gerencia pública. Las consecuencias no anticipadas de estas acciones para el servicio público las discutiremos más adelante.

IV. La reforma administrativa y los valores del servicio público

Las reformas administrativas de segunda generación han provocado cambios sustanciales en la forma de llevar a cabo el trabajo del gobierno. La mayoría de estas innovaciones son positivas y como vimos provienen del campo empresarial: la orientación hacia el servicio, la devolución de autoridad, la desregulación de procesos administrativos (administración de personal, presupuestos, compras y suministros), la flexibilización de las estructuras organizacionales y el énfasis por crear nuevas culturas de trabajo e incentivos basados en los resultados, el mejoramiento y evaluación del desempeño y la productividad.

La adopción de las estrategias y técnicas de los negocios privados no es nada nuevo en la disciplina y práctica de la Administración Pública. Desde el ensayo pionero de Woodrow Wilson "The Study of Administration" (1887), hasta los enfoques más recientes de Gerencia Estratégica, Calidad Total, Reingeniería y Cultura Organizacional, los teóricos y practicantes de la gerencia pública siempre han adaptado o incorporado las nuevas tecnologías del campo empresarial para hacer a las organizaciones más eficientes y efectivas. Sin embargo, lo nuevo de este movimiento de reforma administrativa es que su retórica no se limita a trasladar o incorporar las técnicas gestiológicas de los negocios privados al gobierno. Ahora, el conjunto de las reformas pretenden convertirse en un modelo normativo que subrepticamente también adopta los valores y principios gerenciales de los negocios cuyo efecto real es reemplazar o denigrar a un segundo plano los valores

tradicionales del servicio público y soslayar las diferencias entre la administración pública y la privada (Denhardt y Denhardt, 2000: 549-559).

Si aceptamos la premisa de que el rol del gobierno es para facilitar el interés empresarial (o de los individuos particulares), las acciones y decisiones en el ámbito público se tomarán bajo esas premisas valorativas.

Aunque no se ha perdido totalmente la preocupación por el interés público y la democracia, no cabe duda que los asuntos relacionados con los valores de justicia, honestidad y equidad han estado subordinados en la agenda de los reformadores de la segunda generación. Por ello, Denhardt y Denhardt proponen un modelo de gobernabilidad, designado como "Nuevo Servicio Público". En este modelo las premisas valorativas se transmutan: el primer lugar pertenece a los ciudadanos y la finalidad es cumplir con el interés público, focalizando en la responsabilidad para servir e implementar de una mejor manera las políticas públicas y los programas gubernamentales. Se parte del supuesto que los servidores públicos en una democracia aceptan el cargo y las responsabilidades que se les encomienda con un hondo sentido de servicio público, ejerciendo con honestidad y eficacia la mayordomía del mismo, pues saben perfectamente que en la administración pública, el único dueño del "negocio" es el ciudadano.

En otro lugar (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995) hemos argumentado que durante las últimas dos décadas, muchos de los académicos de la Administración Pública en los Estados Unidos habían relegado los temas tradicionales de la ética, civismo y valores democráticos en favor de enfoques más empresariales, aplicativos y pragmáticos. Esta situación se debió, en parte, al extraordinario impacto de las ciencias del comportamiento, el management y las teorías organizacionales en el estudio de los asuntos públicos. Una vez pasada la euforia y aquilatada la aportación de estos saberes en su justa perspectiva, un sector importante de los estudiosos de la Administración Pública intenta rescatar del olvido los temas clásicos provenientes de la filosofía y la ciencia política. Esta visión normativa pretende inculcar en los reformadores del gobierno, no sólo entusiasmo hacia el aspecto empresarial, sino además la identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública y el fomento de un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos. Igualmente, consideramos que los

reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención.

El gobierno no es un negocio privado ni los servidores públicos son los propietarios de la empresa que administran. La eficiencia económica y la eficacia gerencial, aspiración máxima de las reformas de segunda generación, no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Por su propia naturaleza, el gobierno tiene que funcionar en un ambiente de transparencia, abierto y sujeto al escrutinio de los diversos grupos de interés, la opinión pública y del electorado. En la gerencia pública perviven otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad que la eficiencia, como son: la justicia, la equidad, la responsabilidad social, la igual protección de las leyes, el debido proceso de ley, representatividad, protección de los derechos civiles, rendimiento de cuentas y honradez en la gestión pública (Frederickson, 1997; Rosebloom, 1998; Rohr, 1998; Santana Rabell, 2000).

Estos valores, medulares en el estudio y la práctica de la administración pública, están soslayados (o no se puntualizan con el debido énfasis) en la visión del gobierno que subyace en el nuevo "paradigma" de la administración pública empresarial. En este sentido, las reformas administrativas de segunda generación tienen una limitación filosófica en atender la dimensión de la equidad, es decir, la distribución de bienes y servicios cuando el criterio económico no es el determinante; también presenta dificultades en promover los valores del bien común y cómo enfrentarse a los problemas vinculados con la ética, integridad y honestidad en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Otro efecto colateral de esta tendencia es la desvaloración o devaluación del servicio público (Santana Rabell, 1994: 48-49) debido a la extrema politización en el gobierno. Ante los rápidos cambios ocurridos en distintos países y a la creciente fragmentación social y política de la sociedad, ha desaparecido la homogeneidad. El pluralismo y la multiplicidad de racionalidades que definen a la llamada posmodernidad hacen muy complejo el proceso de precisar los problemas y diseñar políticas públicas. La aparición en el escenario político de diversos grupos y organizaciones que luchan por cuotas de poder para impulsar propuestas específicas a sus intereses, dificulta la formulación de consensos para la toma de decisiones. Dada la imposibilidad de lograr concertación sobre los grandes problemas nacionales, las

demandas se tratan de satisfacer de manera “incremental” y con una visión a corto plazo.

Además, los rápidos cambios en las preferencias del electorado en las sociedades abiertas -por falta de compromisos duraderos con las ideologías y programas de los partidos políticos tradicionales- hacen muy inestable e impredecible la permanencia en el poder. Esta situación provoca que los funcionarios electos confíen más en sus militantes, para la implantación de sus programas, que en los servidores públicos de carrera. De esta forma, los nombramientos laterales de confianza política se convierten en un mecanismo de control y vigilancia de los administradores profesionales. Para los funcionarios de carrera el ascenso está más vinculado con la lealtad partidista que con la excelencia y devoción profesional. La opción para la permanencia en la administración pública es la lealtad, la compatibilidad ideológica. Ni la especialidad técnica ni las habilidades gerenciales abren las puertas al poder público; los funcionarios de carrera saben que para tener acceso a las decisiones importantes, deberán ser iniciados como miembros de la “tribu” gobernante en turno. Esta situación de extrema politización constituye un impedimento para el desarrollo de una carrera administrativa en el servicio público. El partidismo rampante en el servicio público trae consigo una secuela de problemas disfuncionales tales como: la corrupción administrativa, ineficiencia, desmotivación y baja productividad en la prestación de servicios. Estas disfunciones producen cambios profundos en el comportamiento y cultura organizacional, cuyo efecto directo es la devaluación y deterioro del servicio público y la carrera administrativa para el éxito de las reformas de segunda generación.

Por otro lado, se ha demostrado que las reformas administrativas diseñadas para aumentar el desempeño individual y los resultados, tienen grandes posibilidades para transformar el gobierno en uno más efectivo y productivo; pero paradójicamente también pudiera resultar en uno menos ético (Gregory, 1999: 63-75). Aunque las reformas bien implementadas tienen el efecto de disminuir la corrupción política -aquella que está relacionada con el ejercicio legítimo del poder- mediante una legislación que otorgue mayor control y rendimientos de cuentas a las instituciones, no necesariamente disminuye la corrupción personal, que se refiere a la internalización de los valores del servicio público como la honradez, probidad y justicia. Esto es así porque las reformas administrativas no necesariamente prescriben

esfuerzos particulares para destacar los valores, virtudes y confianza en el servicio público. Además, los nuevos incentivos creados por las reformas que están basados casi exclusivamente en criterios de resultados y productividad, pueden tener el efecto no anticipado de condicionar a los servidores públicos a pensar en sus intereses particulares en menosprecio del interés general. Igualmente, se pudiera desarrollar actitudes tecnocráticas, “economicistas” así como una visión fragmentaria e instrumentalista de los problemas que privilegian los medios e intereses personales por encima de los fines o el interés colectivo.

Es necesario, por lo tanto, desarrollar una visión *holística* o globalizadora de las reformas en el servicio público que integre la eficiencia con la ética para disminuir las posibilidades de la corrupción personal. Esto se logra cuando las distinciones entre la gerencia pública y la empresarial están internalizadas en los funcionarios y empleados públicos. Estas diferencias, en particular la comprensión de los valores del servicio público, no están claramente establecidas en el movimiento de reformas administrativas de segunda generación. La integridad en el servicio público implica mucho más que el comportamiento ético de los funcionarios y empleados en el área de trabajo para evitar los conflictos de intereses. La integridad debe implicar además la dedicación con el interés público y el compromiso con la misión de la agencia en la cual se sirve.

Otras de las características más relevantes de las reformas de segunda generación que nos interesa discutir aquí por sus repercusiones con la ética del servicio público, son la devolución y el aumento de la discreción administrativa en el proceso de toma de decisiones de los gerentes y empleados de primera línea. Ambas estrategias son fundamentales para una administración pública más ágil, efectiva e innovadora. Sin embargo, la implementación de estas estrategias también presenta peligros para la ética gubernamental, y en particular en la aplicación del principio de mérito en el servicio civil de carrera.

Con respecto a la devolución, Pfiffner (1999:541-555) argumenta que las nuevas reformas administrativas aspiran a trasladar responsabilidades en la prestación de servicios a las empresas privadas a través de distintos mecanismos de devolución. Esto supone que el gobierno desarrolle nuevos conocimientos, destrezas y capacidades en la redacción, manejo y supervisión de contratos con terceros. Como indicamos, las empresas y empleados sufragados con dinero del gobierno, pero que no

trabajan en agencias o instrumentalidades públicas, es enorme y se encuentran en franco crecimiento. No obstante, en estas empresas no necesariamente se protegen las garantías legales y las normativas que cobijan a los servidores públicos. El principio de mérito no aplica en sus áreas esenciales; igualmente no existen protecciones contra el abuso político-partidista ni con el debido proceso de ley y mucho menos se observa o exige un compromiso con los principios y valores de la ética en el servicio público. Pfiffner recomienda que, en este nuevo escenario de servicio público, es imprescindible vigilar a las empresas contratadas por el gobierno para que respeten el principio de mérito, especialmente la protección contra el partidismo y el cumplimiento con los valores y compromisos que rigen en el servicio público, así como una fiscalización más rigurosa de los fondos otorgados. Obviamente, estos procesos de evaluación y fiscalización deben aplicarse sin afectar o limitar las flexibilidades alcanzadas en el proceso de desburocratización introducidos por las reformas para agilizar la prestación de los servicios y promover la creatividad en la gestión pública.

Ante las nuevas realidades de la devolución, el gobierno debe generar capacidad para administrar las actividades y servicios contratados con flexibilidad, pero a la misma vez necesita firmeza para prevenir el abuso y la corrupción en las empresas contratadas. Los empleados que trabajan "bajo la sombra del gobierno" también son servidores públicos. Su primera obligación es servir como "guardianes" del sistema constitucional y las leyes del régimen político democrático así como de los valores de justicia, equidad e integridad que este sistema representa. La dedicación al interés público y el compromiso con la misión y propósitos de las agencias y programas para los cuales trabajan los empleados contratados, es un requisito ineludible a los fines de que la ética gubernamental no se diluya en los procesos de devolución.

Existe suficiente evidencia internacional demostrativa de que las estrategias y procesos de devolución, sin la oportuna y vigorosa fiscalización del gobierno, abren la puerta a la cara nefasta de las reformas administrativas: la corrupción y las ventajerías políticas (Santana Rabell, 2001). Un gobierno empresarial desbridado, sin previamente haber desarrollado mecanismos evaluativos y fiscalizadores confiables, efectivos, despolitizados, transparentes y responsables desde el punto de vista ético, ocasionaría consecuencias perversas con graves efectos a las instituciones

democráticas y legitimidad política. Por ello la implantación efectiva y responsable de este modelo requiere previamente:

1) Definir claramente cuál será la función y responsabilidad del Estado para asegurar la primacía del interés público y los principios de la ética gubernamental en cualquier delegación al sector privado. Esto conlleva establecer un "núcleo estratégico" dentro del aparato estatal con la capacidad para formular la política pública con respecto al funcionamiento del sector y ejercer actividades de regulación y control en el suministro de los servicios delegados.

2) Diseñar y establecer previamente sistemas de evaluación, fiscalización y supervisión, que permitan la libre competencia entre los proveedores de servicios, transparencia en el otorgamiento de contratos, y mecanismos eficaces para medir rendimientos de los servicios contratados.

3) Establecer un "contrato de gestión" rigurosamente definido entre las partes (gobierno y organizaciones privadas, sin fines de lucro o comunitarias) que incluya objetivos y metas cuantitativas y disposiciones específicas sobre qué hacer después de la evaluación de los resultados en términos de sanciones, recompensas u otra manera de corregir errores. Este "contrato de gestión" permitirá una estimación rigurosa de la eficiencia, eficacia y efectividad en el desempeño de los programas o el servicio delegado.

4) Brindar participación a las partes afectadas por el proceso, especialmente a los trabajadores. La premisa básica es que los empleados no pagarán las consecuencias por las decisiones del gobierno.

Además de la devolución, las reformas administrativas de segunda generación están orientadas a aumentar la discreción administrativa en los diferentes niveles de las organizaciones públicas y minimizar las reglas y procesos. La discrecionalidad administrativa se refiere al margen de actuación que los funcionarios y empleados tienen para decidir dentro de las directivas que recibe de sus superiores. Al momento de tomar una decisión los administradores públicos se enfrentan no sólo a consideraciones fácticas (referentes a hechos o medios) sino además deben elegir con respecto a preferencias valorativas o normativas en cuanto a los fines que ésta conlleva. Cada acto administrativo está determinado, en gran parte, por la subjetividad, actitudes y sensibilidades del funcionario en cuanto "a las formas

de tratar a los ciudadanos, respetar o violar sus derechos, usar debidamente o abusar de la autoridad, discriminar en favor o en contra de determinados individuos o grupos, trabajar con mayor o menor devoción, usar su cargo para beneficio propio o para servir al pueblo, concebir el papel del gobierno en la sociedad, y otras posibilidades" (Muñoz Amato, 1978:30).

En ese sentido, la discreción administrativa ajusta o acomoda las decisiones a las circunstancias particulares de cada situación específica. A nuestro juicio, el aumento sin precedentes en la discreción administrativa y el apoderamiento a los gerentes públicos (oficiales designados o personal de confianza que ejerce control político directo o supervisión sobre el personal de carrera) convierte el asunto de la ética pública en el meollo de la discusión sobre la gobernabilidad democrática, especialmente en la profesionalización del servicio público.

El principio y el sistema de mérito se establecieron con el propósito de reclutar y retener para el servicio público al mejor talento disponible, de modo que sean los más aptos los que sirvan al gobierno. Su finalidad es desarrollar una gerencia pública profesional, despolitizada (en el sentido partidista del término), permanente e inalterada bajo diferentes administraciones políticas. La instauración del mérito en el servicio público tiene el fin ulterior de combatir la corrupción y proteger a los empleados públicos contra el abuso del poder, el partidismo y el capricho político contra cualquier violación a sus derechos civiles o discriminación. De igual forma, el servicio civil en los países más avanzados, se ha ido complementando con legislación dirigida a garantizar igualdad en el empleo, representatividad de sectores minoritarios, calidad de vida en el trabajo, libre acceso, salarios mínimos, protección contra el hostigamiento sexual, y otros discrímenes en el empleo, como por impedimento físico, edad, género, origen étnico y, en general el derecho a recibir un trato justo e imparcial a todos aquellos que aspiran a ingresar o que se encuentran en el servicio público (Ruiz, 1996: 13-28).

Existe consenso en las propuestas de reforma administrativa sobre la necesidad de profesionalizar la administración pública para lograr mayor eficacia, combatir la corrupción, el abuso de poder y la politización. La implementación del servicio civil se realizó originalmente estableciendo un sistema que centralizaba las normativas y procesos relacionados con la administración de personal. Una de las razones para centralizar estas funciones y responsabilidades era asegurar que en los trámites de personal -

especialmente en la selección y reclutamiento- los ciudadanos fueran tratados con equidad y libres de cualquier tipo de discrimen, en particular el político. Sin embargo, la excesiva centralización de la autoridad produjo rigidez y lentitud sobre estos procesos que interfería con la necesaria flexibilidad de los gerentes para manejar las contingencias organizacionales e individuales en las agencias. Para fortalecer la flexibilidad, la descentralización se convierte en una virtud en todas las actividades de la gerencia de los recursos humanos. No obstante, la descentralización hacia las agencias y el apoderamiento de los gerentes, ha dejado en manos de los oficiales designados y de confianza la integridad del sistema en la aplicación del mérito. Esta situación ha provocado que el éxito o fracaso en desarrollar la carrera administrativa en el servicio público dependa más de los valores y criterios individuales de los propios gerentes. Las características, destrezas, compromisos y valores de los gerentes y empleados que manejan el sistema, son lo que determina en términos prácticos el funcionamiento del mérito. De ahí el reclamo de una vigorosa formación ética en los gerentes, funcionarios y empleados públicos para garantizar el éxito en la profesionalización de la carrera administrativa.

Esto lleva a Rohr (1998) a concluir que la forma en que los empleados utilicen su discreción administrativa es el centro del problema ético para el servicio público de carrera. Cuando la discreción se amplía, los principios y la conducta ética de los gerentes se hace más relevante. En este contexto, el mérito va depender casi exclusivamente de la integridad personal y la capacidad de los gerentes, por lo cual el sistema institucional debe confirmar que la discreción sea ejecutada responsablemente, en particular en la fase de selección o ingreso al sistema. Bajo estas premisas, un ambiente altamente politizado conllevaría la muerte del principio de mérito, de la profesionalización de la administración pública y por ende, el fracaso total de la reforma administrativa.

Algunos autores recomiendan apoyar la flexibilidad por su impacto positivo para la eficiencia y agilidad del sistema, pero estableciendo salvaguardas más amplias en vías de promover la equidad y evitar el discrimen. Esto significa un balance entre la centralización de las funciones normativas y reguladoras para asegurar o cotejar el cumplimiento con la flexibilidad y la discreción de las agencias en la aplicación de las normas. Ésta es la única forma de asegurar la equidad e integridad del sistema.

Otros autores plantean serias dudas sobre la posibilidad real de que el problema relacionado con el abuso de la discreción pueda resolverse a corto plazo, por lo menos en los Estados Unidos (Mitchel, 1999: 27-38). Al contrario, las violaciones éticas en los procesos de personal -y en prácticamente todas las esferas del gobierno de ese país- se han convertido en un virus que afecta la conducta ética de los oficiales electos (también a los empleados de confianza y carrera) que fueron seleccionados para servir al bien común. Este comportamiento antiético se observa tanto en los políticos o funcionarios que son miembros del Partido Demócrata como del Partido Republicano. De acuerdo con este autor, las continuas y persistentes violaciones éticas ocurridas desde la Administraciones de Ronald Reagan hasta la de Bill Clinton han provocado una verdadera crisis de confianza pública en los Estados Unidos, lo cual supone un mayor compromiso de los oficiales del gobierno con las obligaciones morales y éticas del servicio público como única alternativa para revertir el proceso de deterioro de la credibilidad en el sistema político. Argumenta que gran parte de esa conducta antiética ocurre por el "relativismo moral" que predomina en las sociedades postmodernas. Esta concepción filosófica que se identifica con las ideas de Nietzsche, afirma la relatividad no sólo del conocimiento, sino de todos los valores fundamentales de la vida humana.

De acuerdo con Mitchell, "el relativismo moral" se ha convertido en una virtud en sí misma y está destrozando las nociones de la verdad, la justicia, y la capacidad para discernir lo que es un comportamiento antiético, inmoral o ilegal en la toma de decisiones. Esta situación obviamente representa un riesgo para el servicio público dado que la amplia discreción que se ha puesto en las manos de los funcionarios puede ser violentada porque los recursos públicos son utilizados para servir a intereses personales. La situación se complica cuando se demuestra que en el sector privado el problema de la ética y la corrupción es similar, particularmente con las empresas que hacen negocios con el gobierno federal (Bowman, 1990).

Al presente los esfuerzos por corregir el grave problema de falta de confianza y credibilidad en el gobierno han sido infructuosos por la propensión de los funcionarios y empleados a incurrir en conflictos de intereses y violaciones éticas. Los códigos de éticas, los procesos de control e inspección así como las reglas para definir conflictos de intereses, especialmente en las transacciones económicas, no han sido completamente efectivos

debido a que no atacan la raíz del problema. Por ello, Mitchell sugiere una transformación del sistema educativo para incluir el estudio sobre valores y el comportamiento ético que ayude a la formación moral y al compromiso con el interés público de los futuros líderes del país. Sin embargo, es pesimista en su apreciación del problema pues considera que los líderes actuales de los Estados Unidos difícilmente cambiarán su comportamiento ético. Tal vez, si se realizaran los cambios aludidos en el sistema educativo, el liderato de la próxima generación podrá estar capacitado con un sistema de valores para hacer decisiones morales orientadas al bien público y no a sus intereses personales.

La atención secundaria del movimiento de reforma administrativa al asunto de los valores del servicio público ha provocado la necesidad de desarrollar diversas estrategias multidimensionales para promover el comportamiento ético en la administración pública. De acuerdo con Rivka Grundstein-Amado (1999: 247-260), existen cuatro recursos comunes que las organizaciones públicas utilizan para fomentar la conducta ética en el trabajo: a) la adopción de códigos de ética que establecen los criterios valorativos del comportamiento esperado de los empleados públicos; b) la educación y capacitación del personal; c) el desarrollo de un clima, ambiente o cultura que promueva y sirva de estímulo para el comportamiento ético y d) el liderato transformacional. Aunque las estrategias no se excluyen mutuamente y pueden ser utilizadas de manera integrada para combatir el problema, la autora considera que el liderato transformacional es la variable que permite alcanzar cambios significativos en las organizaciones públicas. El líder ejerce influencia y sirve de ejemplo en sus seguidores para alcanzar los objetivos organizacionales, mediante una conducta ética que se derrama entre todos los miembros de la organización. Los procesos de descubrimiento personal, la introspección y la comunicación bilateral con los miembros de la organización son los ingredientes básicos para ejercer este liderato transformacional.

Por otro lado, Bowman, Berman y West (2001:194-205), en un artículo reciente, analizan los fundamentos teóricos y prácticos de la ética en el servicio público de acuerdo con los doce libros de textos introductorios más importantes (paradigmáticos) sobre esta materia, utilizados en los programas de Administración Pública de las universidades estadounidenses. Este no es el momento para discutir los hallazgos y conclusiones de esta importante investigación; sin embargo conviene apuntar que los autores

inician su estudio identificando las "dimensiones esenciales" que proveen los cimientos para aquellos ciudadanos que aspiran a dedicar su vida al servicio público. De acuerdo con estos autores, los cuatro "pilares de la ética" en el servicio público son: a) estar bien conscientes de los valores fundamentales del servicio público (value awareness); b) desarrollar destrezas para el pensamiento o razonamiento ético en diferentes escenarios o contextos organizacionales; c) conocer y cumplir con las leyes y códigos que regulan el comportamiento ético y d) convencer al liderato y a los miembros de las organizaciones públicas de que es posible lograr un comportamiento ético mediante el diseño e implementación de múltiples estrategias y enfoques.

La OECD también ha mostrado preocupación por los efectos disfuncionales que pudieran provocar las reformas administrativas -especialmente en la corrupción política- si no se atienden los aspectos institucionales que establezcan los controles y la supervisión adecuada en los procesos de transformar la gerencia pública. A tales efectos, han desarrollado el concepto de Infraestructura Ética, es decir, la creación de un marco institucional para prevenir los comportamientos indeseables y desarrollar incentivos o sanciones que promuevan la integridad en el servicio público (OECD, 1996: 25- 46; Bertok, 1999: 673-687). Esta Infraestructura Ética está integrada de ocho elementos dirigidos al control, orientación y administración de la ética en los diversos países:

1. Compromiso político claro y evidente con el comportamiento ético
2. Marco legal que formule y adopte las leyes, reglamentos y códigos de conducta para los servidores públicos
3. Mecanismos efectivos de rendimiento de cuentas (Accountability)
4. Códigos de conducta ética que funcionen
5. Socialización y capacitación profesional de los empleados públicos
6. Mejoramiento de las condiciones de trabajo de empleados públicos
7. Crear una entidad que coordine y vigile el cumplimiento con las normas éticas
8. Existencia de una sociedad civil activa, incluyendo a los medios de comunicación

La OECD considera que, en conjunto, estos elementos actuarían como incentivos para promover el comportamiento ético y honesto de los servidores públicos, siendo su efecto inmediato desmotivar las conductas indeseables y corruptas. El compromiso con los valores de la ética en el servicio público nos capacita para entender que es posible tomar riesgos de manera responsable y que los principios morales no están en contradicción con la eficiencia o eficacia de la administración pública.

V. Coda

La experiencia internacional con la segunda generación de reformas administrativas nos demuestra que la eficiencia gerencial no es suficiente para mejorar la gobernabilidad. En este sentido, el esfuerzo tiene que estar dirigido a crear un marco institucional democrático (reglas de juego) que ofrezca dirección y legitimidad a las acciones de los actores sociales (públicos o privados) para aumentar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el sistema y la vida pública, no sólo mediante la eficiencia, efectividad, y economía, sino también en el fortalecimiento de los valores relacionados con el interés público y la legitimidad democrática. El dilema de las reformas administrativas efectuadas bajo las premisas de esta segunda generación, consiste en cómo lograr mayor racionalidad y eficiencia con igual sentido de responsabilidad pública, equidad y sensibilidad política. Los administradores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco permitido por la Constitución, las leyes y los reglamentos que rigen las normas de conducta ética de los empleados públicos. En una palabra, es imposible reformar el gobierno sin incorporar los valores que integran el *ethos* del servicio público.

NOTAS

¹ Véase, por ejemplo, el Informe del Banco Mundial sobre el Estado en un mundo cambiante (World Bank, 1997).

² A este movimiento global de reforma se le designa con diferentes nombres: Nueva Gerencia Pública, Reinversión del Gobierno, Reingeniería, Gobierno Empresarial, Emprendedor o Facilitador, Gerencia de Calidad Total (TQM), Administración por Resultados, New Steering Model y Reestructuración del Sector Público, entre otros. Cabe destacar, que la denominación del movimiento pudiera ser diferente en cada país, sin embargo la

retórica y el recetario de las medidas para impulsar las reformas es similar en sus aspectos sustantivos (Ormond y Löffler, 1999).

³ La OECD es una organización internacional con sede en París que fue creada en 1961. Está integrada por treinta países miembros que comparten el compromiso de un gobierno democrático dentro de una economía de mercado y colaboran e intercambian investigaciones y experiencias para enfrentarse con mayor adecuación a los retos de gobernabilidad en una economía globalizada. Como parte de este esfuerzo, el Public Management Service (PUMA) apoya a los países miembros con estudios, asesoramiento e información sobre gerencia pública y reformas institucionales para el desarrollo económico sostenible. Véase: www.oecd.org

⁴ En 1998, cuando Al Gore se convierte en candidato a la presidencia de los Estados Unidos, transformó el National Performance Review (1993) en el National Partnership for Reinventing Government con un enfoque más orientado a la aplicación de alta tecnología para adaptar al gobierno federal a la era de la información. También se formularon objetivos más amplios buscando mayor relevancia política en las propuestas con resultados medibles, incluyendo una nueva consigna, *America @ Its Best*. Con esta nueva retórica se pretende dar la impresión que el gobierno federal iba ser manejado con la misma efectividad que las grandes empresas de los Estados Unidos (Kettl, 2000: 18-19).

REFERENCIAS

- Barcelay, Michel. 1992. *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bertok, Janos. 1999. "OECD Supports the Creation of Sound Ethics Infrastructure: OECD Targets Both the 'Supply Side' and the 'Demand Side' of Corruption". *Public Personnel Management* 3, No.4: 673-687.
- Boris, Sanford. 1998. *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Boston, Jonathan, et al. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. New York: Oxford University Press.
- Bowman, James J., Evan M. Berman y Jonathan P. West. 2001. "The Profession of Public Administration: An Ethics Edge in Introductory Textbook?" *Public Administration Review*, 61, No. 2: 194-205.
- Bresser Pereira, Luis C. y Nuria Cunill (eds). 1988. *Lo público no estatal en la nueva reforma del Estado*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cohen, Steven y William Eimicke. 1995. *The New Effective Public Manager*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- DeLeon, Linda, y Robert B. Denhardt. 2000. "The Political Theory of Reinvention." *Public Administration Review*, 60, 2: 89-97.
- Denhardt, Robert B. y Janet Vizant Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather the Steering." *Public Administration Review*, 60, No. 6: 549-559.

- Díaz Saldaña, Manuel. 2001. "Ética pública y buen gobierno: antídoto contra la corrupción." *Revista de Administración Pública*, 31-32, Edición Especial: 299-311.
- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gregory, Robert. 1999. "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service". *Public Administration Review*, 59, No. 1:63-75.
- Grundstein-Amado, Rurka. 1999. "Bilateral Transformational Leadership: An Approach for Fostering Ethical Conduct in Public Service Organizations." *Administration and Society*, 31, No.2: 247-260.
- Ingraham, Patricia W. y Carolyn Ban. 1988. "Politics and Merit: Can they meet in a Public Service Model". *Review of Public Personnel Administration*, 8, No. 2: 1-9.
- Kellough, Edward J. 1999. "Reinventing Public Personnel Management: Ethical Implications for Managers and Public Personnel Systems". *Public Personnel Management* 3, No. 4: 655-671.
- Kettl, Donald F. and Joen J. DiIulio, eds. 1995. *Inside the Reinvention Machine*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kettl, Donald F. 2000 (a). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kettl, Donald F. 2000 (b). "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government" *Public Administration Review*, 60, No.6: 488-497.
- Light, Paul C. 1999. *The True Size of Government*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Light, Paul C. 1998. *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Minogue Martin and Charles Polidano y David Hulme, eds. 1998. *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices Governance*. UK: University of London.
- Mitchell, Charles E. 1999. "Violating the Public Trust: The Ethical and Moral Obligations of Government Officials." *Public Personnel Management*, 28, No. 1: 27-38.
- Muñoz Amato, Pedro. 1978. *Introducción a la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nagel, Jack H. 1997. "Editors Introduction." *Journal of Policy Analysis and Management*, 16: 349-356.
- Nye, J.S. P.D. Zeliknow y D.C. King. 1997. *Why People Don't Trust in Government?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. 1996. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. No. 14, Paris, France.
- OECD. 2000 (a). *Building Public Trust-Ethics Measures in OECD Countries*. PUMA Policy Brief, No. 7, Paris, France.
- OECD. 2000 (b). *Government of the Future*. Paris, France.

- Ormond, Derry y Elke Löffler. 1999. "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?" *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, 3 (febrero): 141-172.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, Guy B. 2000. "Globalization, Institutions and Governance". En B. Guy Peters y Donald J. Savoie. *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Canada: Canadian Centre for Management: 29-57.
- Pfiffner, James P. 1999 (a). "The New Public Service Ethics in the New Public Personnel Systems." *Public Personnel Management* 3, No. 4: 541-553.
- Pfiffner, James P. 1999 (b). "The Public Service Ethics in the New Public Personnel Systems." *Public Personnel Management* 28, No. 4: 541-555.
- Pfiffner, James P. 2000. "Government Legitimacy and the Role of the Civil Service" En James Pfiffner y Douglas A. Brook. *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, 15-38. Washington, D.C: The Woodrow Wilson Center Press.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Punsoda, José A. 1996. "¿Pero cuál es la piedra que sostiene el puente?: Ética y Corrupción en la Administración Pública" *Revista de Administración Pública*, 29, No.1:29-44.
- Rohr, John A. 1998. *Public Service, Ethics and Constitutional Practice*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rosebloom, David H. 1998. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: MacGraw-Hill.
- Ruiz Acevedo, Ángel. 1996. "La glorificación y crucifixión del Sistema de Mérito en Puerto Rico". *Revista de Administración Pública*, 29, No.1:13-28.
- Santana Rabell, Leonardo. 1994. *Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*. Río Piedras, Puerto Rico: Editorial La Torre del Viejo.
- Santana Rabell, Leonardo. 2000 (c). "Tendencias curriculares en la enseñanza en la Administración Pública en los Estados Unidos". *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) 17 (junio) 235-264.
- Santana Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo. 1996. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 6:147-164.
- Santana Rabell, Leonardo. 2000 (a). "Gobernabilidad democrática y cambio institucional de la administración pública" *Revista de Tecnología Administrativa*. Universidad de Antioquia, Colombia: XIV, 32 (enero-abril) 113-123.
- Santana Rabell, Leonardo. 2000 (b). "La corrupción gubernamental: causas, consecuencias y cómo combatirla". *Memorias*. Cumbre Social, Dorado, PR: 113-130.

- Savoie, Donald J. 2000. "Introducing the Topic", en B. Goy Peters and Donald J. Savoie. *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Canada: Canadian Centre for Management: 3-26.
- Schick, Allen. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New Zealand: State Services Commission.
- Schneider, Ben Ross. 2001. "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables". *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, No. 20; 7-34.
- Thompson, James R. 2000. "Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review." *Public Administration Review*, 60, No. 6: 508-521.
- US National Performance Review. 1993. *Creating Government that Works Better and Cost Less: The Report of The National Performance Review*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Uvalle Berrones, Ricardo. 1997. *Las transformaciones del Estado y de la Administración Pública Contemporánea*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Wilson, Woodrow. 1981. "The Study of Administration" en Frederick Mosher, *Basic Literature of Public Administration*. New York: Holmes and Meier Publishers: 68-81.
- World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Leonardo Santana Rabell realizó sus estudios doctorales en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es reconocido experto en el campo de la administración pública y el análisis organizacional. Posee vasta experiencia en la docencia e investigación. Fue profesor en la Universidad Autónoma de Tamaulipas; en la UNAM; en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; y en la Universidad Autónoma de Morelos (Cuernavaca). Actualmente, se desempeña como catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella, de la Universidad de Puerto Rico. Ha publicado los siguientes libros: *Planificación y Política durante la Administración de Luis Muñoz Marín*, (1984); *Historia de Vega Alta de Espinosa: Fundación y desarrollo hasta fines del Siglo XIX*, (1988 y 1995); *Planificación y política: un análisis crítico*, (1989); *La reforma municipal de Puerto Rico: Retos y oportunidades*, (1993 y 1995) (coeditor); *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*, (1994); *La Administración Pública en Puerto Rico ante el Siglo XXI*, (1996) (coautor); *Gobierno Facilitador: la reorganización del poder ejecutivo bajo el gobernador Pedro Rosselló*, (1997); y *Roberto Sánchez Vilella: servidor público por excelencia*, (1998) (coautor).

ASUNTOS INTERNACIONALES

LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SU INSTRUMENTO DE SEGUIMIENTO: UNA ALTERNATIVA INTERNACIONAL*

Richard S. Werksman
Asesor Principal
Departamento de Estado, EEUU

I. Introducción

El 29 de marzo de 2003, se conmemoró el séptimo aniversario de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y 18 meses de la existencia del Acta de Buenos Aires, el tratado para evaluar el progreso de los Estados Partes en materia de cumplimiento con sus obligaciones bajo el ordenamiento de la Convención.

Un análisis sobre las opiniones presentes y posibilidades futuras de este instrumento revelaría diversas perspectivas. Nos permitiría identificar a algunos que piensan que la corrupción gubernamental -entendida como el abuso de las funciones públicas para promover intereses privados, en perjuicio de lo público- es un problema insoluble. Esta concepción entiende que la corrupción resulta de las múltiples contradicciones y desequilibrios económicos y políticos permanentes en las sociedades humanas. Probablemente, para este sector no hay mucho que conmemorar porque asume que, en el caso de la corrupción, las convenciones constituyen instrumentos jurídicos formales, cuya efectividad, en el mejor de los casos, suele mantenerse en unos niveles operacionales que, aunque importantes, difícilmente logran transformar las condiciones que propician y adelantan la corrupción.

* El contenido y las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las del Departamento de Estado de los EEUU.

Otros sectores que podríamos identificar son aquellos que conciben la corrupción como una situación que el ser humano ha creado y que el ser humano puede vencer o, al menos, disminuir hasta que no sea obstáculo al progreso de la democracia. Para éstos posiblemente tampoco hay mucho que conmemorar, debido a que no hay suficiente evidencia para sostener que la corrupción haya disminuido desde la adopción de la Convención por los Estados Partes. Todos los sectores coincidirían en que la corrupción se ha tornado en un problema amplio de dimensiones amenazantes que exige intervenciones inmediatas. Donde encontraríamos el menor nivel de consenso es en cómo formular el problema para luego identificar las iniciativas pertinentes.

El propósito de este artículo consiste en analizar, preliminarmente, algunos de los factores que inciden en la necesidad de recurrir a iniciativas internacionales para enfrentar la corrupción gubernamental. Comenzamos por reconstruir el problema en términos generales- en particular, destacamos algunas de las variables internacionales del mismo. Identificamos los retos y las oportunidades que representa la alternativa internacional en los esfuerzos contra la corrupción. Al hacerlo, enfatizamos los logros que la Convención, y sus antecedentes, establecen, y las posibilidades que plantean. Se identifica al Instrumento de Seguimiento como un actor importante en la tarea de promover y autenticar el compromiso de los Estados Parte con los objetivos de la Convención. La conclusión resume y proyecta la importancia de la Convención y el Instrumento de Seguimiento.

II. La corrupción gubernamental

Como indicáramos anteriormente, la corrupción gubernamental puede definirse como el abuso de las funciones públicas para promover intereses privados en perjuicio de lo público. Diseñar y articular un marco conceptual exhaustivo que explore el alcance de esta definición en las conductas administrativas de los gobiernos del hemisferio es un objetivo que excede las limitaciones de este artículo.

De hecho, ese trabajo académico ha sido esbozado desde distintas perspectivas metodológicas, entre las que se destacan el análisis descriptivo, el comparado y el empírico. Las perspectivas académicas sobre el problema son diversas y los debates numerosos. Entre éstos se debe destacar que el análisis sobre la corrupción es parte de otros debates, en los cuales se dilucida la relación entre los modelos gubernamentales y el crecimiento

económico (Rose-Ackerman 1999: 113) en este componente se destaca el estudio de los efectos de la corrupción en las democracias contemporáneas. El cuerpo de la literatura sobre el tema crece a pasos extraordinarios.

Aun así, los planteamientos más rigurosos mantienen elementos comunes en su descripción del problema. Como punto de partida, debe destacarse que los autores clásicos argumentan que la corrupción es “endémica en todas las formas de gobierno” (Friedrich, en Heidenheimer *et al.* 1989: 16). Es decir, es un fenómeno universal capaz de adquirir diversas formas e instrumentos (Punch 1993: 15).

Las modalidades contemporáneas de la corrupción gubernamental la muestran vinculada a múltiples actividades económicas públicas y privadas. En las actividades económicas formales se destacan actividades como las contrataciones; las inversiones locales e internacionales vinculadas a los gobiernos; uso y manejo de propiedad y fondos públicos asociados a salud y educación pública; las dinámicas financieras relacionadas al desarrollo e infraestructura pública; el diseño y manejo de la informática; los financiamientos; compra y venta de armamentos, entre muchas otras. Cualquier área en el funcionamiento de un gobierno que tenga a su disposición propiedad y fondos públicos puede convertirse en un foco de corrupción gubernamental.

Preocupa sobremanera la corrupción policíaca y la militar; al igual que la vinculada con los servicios relacionados a la salud y educación. En el primer caso, se trata de entidades a cargo de promover y establecer los parámetros de seguridad ciudadana y defensa estatal- entidades importantes en la continuidad y estabilidad de cualquier estado en la comunidad internacional contemporánea. En el segundo caso, se trata de las entidades a cargo de proveer algunos de los servicios básicos, aquellos que, en la gran mayoría de los casos, suelen estar asociados a las necesidades de los grupos más empobrecidos.

La corrupción gubernamental también puede estar asociada a las actividades económicas ilegales. En estas modalidades encontramos al narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero y la compra y venta de influencias, entre otras. En el plano de su informalidad, dichas actividades pueden estar relacionadas al crimen organizado, que tiene la capacidad para diversificarse en sus modalidades, y aun mantenerse operando desde un núcleo.

Cuando estas fuerzas logran establecer sus influencias, y adelantar sus intereses en los planos gubernamentales, surge una

modalidad de corrupción gubernamental de un alto nivel de peligrosidad; porque aumenta su capacidad para mantenerse impune. Las actividades asociadas a los altos niveles de crimen organizado incrementan su poder conforme se amplían sus redes de actividad e influencia.

La universalidad y complejidad de la corrupción gubernamental en la historia de las sociedades humanas no justifica la inacción administrativa y la falta de voluntad política para enfrentarla. Asumir esa posición, particularmente en la administración de un gobierno, revelaría, al menos, una peligrosa falta de prudencia gubernamental. Ello es así porque, al evitar enfrentarla, también se evita confrontar los problemas administrativos, individuales y sociales que la provocan; problemas que, al desatenderse, suelen aumentar sus proporciones extraordinariamente. En la corrupción se integran tanto las problemáticas sociales e individuales como las deficiencias económicas, políticas y administrativas de la sociedad que la experimenta.

He ahí una característica grave de la corrupción gubernamental: está integrada a condiciones individuales y sociales; se adapta, surge y se dispersa a través de los problemas sociales, económicos, políticos y administrativos de un país; problemas que, en la actualidad, trascienden las fronteras estatales y se plantean regional y globalmente. El reto consiste en cómo diseñar e implantar mecanismos inteligentes, locales e internacionales, para enfrentar la corrupción, en sus términos y condiciones, a los efectos de neutralizarla (Laporta 1997: 19).

En resumen, investigar la corrupción gubernamental desde todas sus variables exige revisar múltiples instituciones y funcionamientos importantes para la convivencia humana en la actualidad. Entre éstas podemos destacar: la situación de estructuras tan básicas como el estado y sus procedimientos internos y externos; la responsabilidad individual de los funcionarios gubernamentales y los actores privados en las democracias (Levi y Nelken 1996). Otras variables incluyen: las relaciones público/privadas; el poder de las economías ilegales; el aumento de las influencias ilegales en los procesos gubernamentales; y los efectos del deterioro social y económico en los ámbitos públicos, entre otras.

Ciertamente, la complejidad del problema de la corrupción gubernamental contemporánea exige una investigación constante y abarcadora. Más aun, esa investigación debe revisarse

constantemente; pues los indicadores de la corrupción revelan que ésta tiene una tendencia a modificar sus modalidades, recursos e influencias en breves periodos de tiempo.

En el plano estrictamente gubernamental, es claro que la iniciativa de los estados es una gestión importante y necesaria- éstos deben actuar bien informados. De hecho, para aumentar la eficiencia de dichas iniciativas, ese desempeño individual debe insertarse en marcos internacionales que adelanten actividades comunes, amplias y diversas en contra de la corrupción. Precisamente, porque la corrupción gubernamental revela condiciones generalizadas que no pueden ser manejadas exclusivamente por los estados particulares, pues éstas trascienden sus marcos de acción individualizada. Esta situación exige la intervención concertada de los estados en la comunidad internacional.

III. La prioridad internacional: retos y posibilidades

Los debates sobre la permanencia de la corrupción gubernamental en las sociedades humanas; la importancia de los esfuerzos en su contra; la complejidad de su funcionamiento; las actitudes, problemáticas y deficiencias que la suscitan; constituyen una fuente de conocimiento fundamental para formular el problema mismo; al igual que para identificar alternativas viables. Es necesario que la investigación y el análisis sobre el problema propicien la acción concertada y efectiva.

Tradicionalmente, dicha acción se ha limitado al plano estatal interno. Sin embargo, como hemos sugerido anteriormente, la historia contemporánea ha creado las condiciones para que los estudiosos sobre el tema identifiquen características que exigen estrategias interventoras internacionales. Al respecto, un punto de convergencia en el cual los analistas están de acuerdo es que el final de la guerra fría y el surgimiento de nuevos gobiernos democráticos en las regiones en vías de desarrollo, coincide con la incorporación del problema de la corrupción gubernamental como una prioridad en la agenda política internacional contemporánea (Seligson 2001: 221).

Aun así, el planteamiento de alternativas internacionales para el manejo del problema no debe ser concebido como una panacea absoluta y suficiente en sí misma. El estudio sobre el contenido y las probabilidades de realización que caracteriza las prioridades y proyectos internacionales no debe descartar las interrogantes que

puedan suscitarse, tanto en las etapas de diseño como en las de implantación y seguimiento.

Estamos conscientes de que, históricamente, la ejecución de determinaciones internacionales siempre lleva consigo elementos de contingencia económica y vulnerabilidad política que no deben ser descartados en la evaluación sobre la efectividad de los compromisos entre los gobiernos; la actividad internacional siempre exige una ponderación responsable. Ahora bien, también es importante reconocer que los adelantos y desarrollos jurídicos internacionales del siglo 20 han surgido mediante voluntades y movimientos que, independientemente de sus alianzas o intereses ideológicos, no se limitaron a la mera ponderación y se dieron a la tarea de crear órdenes normativos de una gran importancia jurídica y social.

Las iniciativas internacionales de envergadura enfrentan las insuficiencias, los retos y las oportunidades que caracterizan todos los otros instrumentos sociales, económicos, políticos y jurídicos que las sociedades diseñan para establecer su coexistencia. A manera de ejemplo, la difusión y el reconocimiento de los derechos humanos “no ha impedido... genocidios sin precedentes, purgas siniestras, masacres, persecuciones, hambrunas... en las regiones postergadas del mundo” (Nino 1989: 3). Simultáneamente, no es menos cierto que el avance de los derechos humanos ha logrado adelantar intereses y valores de la convivencia humana: la evolución del respeto a la identidad étnica, la difusión del estado de derecho, el desarrollo de la conciencia social contra los prejuicios por raza y género y la intolerancia ante los crímenes de odio, entre otros.

El hecho es que la existencia de un orden normativo -local o internacional- no garantiza su cumplimiento; pero debe ser una afirmación y garantía expresa de su legitimidad, vigencia e integridad. Uno de los objetivos principales de un orden normativo consiste en promover el tipo de convivencia que resulta cuando dichas normas se incorporan en la vida moral y social de aquellos que el orden vincula (Dworkin 1997: 1). En el plano internacional, las normas que los estados convienen en pactar entre sí, deben diseñar y promover los intereses y los valores que adelantan, no sólo el bienestar inmediato de cada estado; sino también el futuro colectivo de los estados que pactan.

En el caso específico de la corrupción gubernamental contemporánea, el consenso actual es que su gravedad exige iniciativas locales e internacionales comunes, optimistas y

asertivas; cualquier postura que no responda a esos niveles de expectativa, corre el riesgo de ser insuficiente. En el análisis y la voluntad que exige el problema de la corrupción, la insuficiencia contribuye a la incredulidad y al desánimo gubernamental y social. La “actitud” es un elemento importante en los esfuerzos gubernamentales y sociales contra la corrupción.

La Convención Interamericana contra la Corrupción constituye uno de los instrumentos jurídicos más optimistas e innovadores que los países del hemisferio han firmado; su importancia radica en múltiples factores. En particular, la Convención ha logrado convocar la atención y la acción de la comunidad internacional sobre un problema complejo, fundamentalmente caracterizado por su capacidad de organización y adaptación ante las medidas que se toman en su contra.

Como hemos indicado, las medidas contra la corrupción tienen que convertirse en una agenda de primer orden en las gestiones internas de los Estados Partes. Esta actividad constituye un factor económico-político elemental para el adelanto de unas democracias competentes y unas dinámicas de mercado capaces de movilizar los potenciales económicos de los estados involucrados. Dichas medidas deben diseñarse desde políticas amplias y diversas que atiendan las características que el problema revela en las jurisdicciones de los Estados Partes. En particular, es asunto de primer orden enfrentar la corrupción gubernamental que se produce a través de dinámicas organizacionales en las cuales el ambiente, las funciones, las estructuras, en fin, la cultura de las entidades gubernamentales ya ha sucumbido ante una actitud en la cual ni siquiera aflora la necesidad de identificar, menos aún, la de formular situaciones y dilemas éticos (Gortner 1991: 52).

Sin embargo, hemos insistido en que los niveles operacionales del problema no son sólo locales. Como indicamos anteriormente, la organización y efectividad de las modalidades más sofisticadas de la corrupción actual trascienden los límites territoriales del estado. De esta forma, sus protagonistas se colocan en posiciones de influencia en el ámbito local, regional y global contemporáneo. La corrupción gubernamental tiene el potencial de influenciar ya no sólo las dinámicas económicas y políticas informales e ilegales del mundo actual; sus influencias también pueden determinar cualquier proceso revestido de legalidad; la corrupción puede convertirse en un patrón de conducta poderoso.

Ante esa situación, las iniciativas internacionales en contra del problema adquieren una importancia extraordinaria; éstas deben

conllevar la consulta y el consenso visionarios de aquellos estados debidamente apercibidos de la gravedad del problema. La comprensión cabal de este factor en la caracterización actual de la corrupción gubernamental es vital para lograr una formulación correcta y una intervención pertinente.

La Convención promueve una oportunidad para que los gobiernos del hemisferio trabajen juntos en la identificación de alternativas y soluciones sobre un problema que, aunque no amenaza a todos con la misma intensidad, se relaciona, coincide en y reproduce, la intensificación de los otros problemas que golpean, en mayor o menor grado, a todos los países del hemisferio, a saber: el resquebrajamiento entre la apariencia y la realidad, la pobreza extrema, la injusticia social, el desempleo, el narcotráfico, el lavado de dinero, el deterioro del ambiente y la erosión de la democracia, entre otros.

Así concebidos, la interrelación y los trastornos asociados a la corrupción plantean la necesidad, a los Estados Parte, de proveerse una asistencia recíproca en la lucha contra este problema y fomentar la cooperación técnica en la identificación e implantación de los métodos para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción. Este énfasis en las áreas de cooperación y asistencia técnica -el factor internacional por excelencia- no tiene sus orígenes en la Convención; examinemos sus inicios.

IV. Los inicios: la Cumbre

El reconocimiento a la importancia que tiene la colaboración y asistencia internacional mutuas en materia de corrupción, data de las declaraciones que los jefes de estado del hemisferio hicieron durante la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994. Allí, éstos convinieron en que la corrupción es un problema cuya gravedad amenaza el desarrollo del hemisferio, al socavar la democracia y el mercado libre.

La Cumbre fue un evento crucial, porque enmarcó la problemática de la corrupción como un asunto de prioridad hemisférica que exige la intervención individual y colectiva de todos, sin exclusión. La palabra misma -corrupción- recibió un reconocimiento expreso, como un fenómeno que es necesario considerar abiertamente en los círculos diplomáticos; como gestión vital para los intereses estatales concernidos; la aceptación de una palabra por una cultura constituye un momento vital en el desarrollo de esa cultura. Se reconoció que la corrupción es un problema internacional; y así, se convino en que el manejo de éste

no puede continuar reduciéndose exclusivamente a las gestiones internas de los países que la experimentan. La Declaración de la Cumbre indicó claramente que cada país en el hemisferio sufre los embates de la corrupción; y a cada uno le corresponde instrumentar iniciativas para neutralizarla.

“El problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés no solamente en este hemisferio, sino también en todas las regiones del mundo... La corrupción en los sectores público y privado debilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones... La modernización del estado, que incluye la desregulación, la privatización y la simplificación de procedimientos gubernamentales, reduce las oportunidades de corrupción. En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público.”

En su declaración, los líderes de los países democráticos solicitaron a la Organización de los Estados Americanos (OEA) la creación de un acuerdo hemisférico para comenzar una lucha coordinada contra la corrupción. Dicha solicitud activó el interés y el compromiso, ya no sólo de la OEA, también de múltiples instituciones gubernamentales interesadas en lidiar efectivamente con el problema.

Las motivaciones que tuvieron los países al reconocer la seriedad de la situación y al promover alternativas internacionales para enfrentarla, respondieron a las condiciones, necesidades e intereses de cada uno; y al convencimiento generalizado de que era necesario instrumentar medidas interestatales para proteger la democracia y el desarrollo en el hemisferio.

Entre los intereses estatales específicos, podemos destacar el caso de Venezuela (Capriles 1993). Este país interesaba una convención que fortaleciera los procesos para la extradición, en vista del éxito de más de veinte banqueros venezolanos radicados en Florida que habían huido del país con muchos activos adquiridos ilícitamente. Por su parte, los Estados Unidos aspiraban la tipificación del soborno en ultramar, por haber sido el único país en el mundo con tales leyes desde 1977, cuando se promulgó *The Foreign Corrupt Practices Act* (15 U.S.C. 78dd-1, et seq.).

Hay que enfatizar el hecho de que antes de la Cumbre no era posible hacer referencia expresa, particularmente en los ámbitos diplomáticos oficiales, a la palabra “corrupción”. Ahora se puede y se hace para describir el abuso del cargo público y del cargo

empresarial. Si hemos aprendido algo en los pocos años de la existencia de las iniciativas contra este problema es que, al formularlo, no debemos limitar nuestro análisis solamente a la conducta del servidor público. También debemos identificar y analizar la conducta del comerciante, del industrial, o cualquier otro miembro del público que soborna. La corrupción gubernamental ocurre en el plano de los intereses, las oportunidades y las relaciones.

V. La Convención

El Consejo Permanente de la OEA delegó la tarea que surgió de la Cumbre al *Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Pública* que, luego de varios meses de trabajo, produjo el documento bajo el liderazgo del Embajador de Chile, Edmundo Vargas Carreno. Aunque conscientes de que la corrupción gubernamental había alcanzado una importancia internacional, los representantes involucrados en esas negociaciones también se dieron cuenta de que la soberanía nacional en el manejo del problema debía quedar como una cuestión prioritaria. A los efectos de promover la discreción y flexibilidad necesarias para que cada gobierno pudiera asumir sus tareas en materia de la Convención, en correspondencia con sus características y necesidades específicas.

Luego, como todos los tratados y acuerdos internacionales, la Convención contiene negociaciones, determinaciones y proyectos. Una de las principales tareas fue calibrar y equilibrar las necesidades y condiciones de las partes con los objetivos generales de la Convención. Un ejemplo de ello está articulado en el Título III, Medidas Preventivas. Aquí, los Estados Partes establecieron que habrán de considerar la aplicabilidad de las medidas preventivas identificadas mediante la consideración de sus propios sistemas institucionales. Es decir, cada Estado Parte posee la facultad para contextualizar las medidas preventivas a las condiciones reales que caractericen la situación de cada jurisdicción. El trabajo de negociar esta Convención llegó a su fin el 29 de marzo de 1996, cuando veintiún países la firmaron en Caracas. Hasta la fecha, veintisiete países la han ratificado.

El preámbulo de la Convención contiene una lista de los fundamentos sostenidos por los Estados Parte al promulgar el instrumento, las metas y los mecanismos que se consideran importantes en la gestión contra la corrupción. De allí, pueden inferirse algunas cuestiones que entendemos pertinente destacar brevemente.

Como punto de partida, conviene destacar que en dicho apartado no existe referencia alguna al hecho de que la magnitud y complejidad de la corrupción varía considerablemente entre los Estados Parte. En nuestro hemisferio, como en el resto del globo, la corrupción gubernamental es heterogénea y multiforme; operan en ella muchas fuerzas e intereses con diversas capacidades y recursos.

Tradicionalmente, la información que tenemos sobre la corrupción en la mayoría de los países del hemisferio es resultado de la aproximación periodística, la difusión de los medios de comunicación masiva, la fiscalización de las entidades gubernamentales y los partidos de oposición. También es fuente de información los escándalos políticos (Arroyo Martínez 1997: 335) y las intervenciones provenientes de la sociedad civil, entre las que se destacan los posicionamientos de las iglesias, las uniones obreras y los movimientos sociales (Cortina 1998: 353). Dadas estas condiciones, es forzoso concluir que la corrupción gubernamental tiene el potencial de convertirse en una oportunidad, situación que, a su vez, podría no contribuir al esclarecimiento de las alternativas reales que deben instrumentarse para lidiar efectivamente con el problema.

Ante este escenario, la necesidad de promover una investigación, local e internacional, objetiva, actualizada y rigurosa, resulta una agenda imprescindible. Entendemos que el abordaje académico sobre la corrupción juega una prioridad elemental en el análisis y formulación del problema como en el diseño e implantación de medidas para enfrentarle. Sin embargo, es necesario reconocer que la intensificación de la investigación académica sobre la cuestión es reciente; data de los años setenta.

En aquel momento, debido a las repercusiones del caso *Watergate*, las vertientes teóricas y metodológicas más difundidas se concentraban en el análisis del problema en los países desarrollados (Halpern 1975). Las décadas de los ochenta y los noventa revelaron un aumento considerable en la literatura que se concentró en estudiar la corrupción en los países en vías de desarrollo. En la actualidad, ya contamos con diversos centros e institutos dedicados a precisar las características del problema y sus efectos en el plano local e internacional. A manera de ejemplo, en 1995, una organización no gubernamental, *Transparencia Internacional*, publicó por primera vez un documento que precisa las percepciones de la magnitud de la corrupción en varios países

en el mundo. Dicha publicación anual se titula *Índice de Percepciones de Corrupción*.

En el 2001, se identificaron 91 países en el documento. Es relevante indicar que se incluye un país sólo si se puede contar con por lo menos tres encuestas sobre la percepción de la corrupción en el mismo. De acuerdo a los resultados de 2001, los países menos corruptos en el mundo son: Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda e Islandia. En nuestro hemisferio, entre los países menos corruptos también podemos destacar al Canadá, los Estados Unidos, Trinidad y Tobago, Chile y Costa Rica. A su vez, Bolivia, Ecuador, Honduras y Venezuela son percibidos como los más corruptos. El Paraguay no fue incluido en el Índice este año, pero en años anteriores se ha percibido entre los más corruptos.

Otro asunto que merece destacarse es la tipificación y la perspectiva en varias cláusulas, porque reflejan aspectos sin precedentes. Es la primera vez que en una convención internacional se encuentra la corrupción como delito específico, con actos particulares definidos como actos de corrupción. Se incluyen actos realizados por personas que no son funcionarios públicos. Por ejemplo, la cláusula VIII tipifica el delito de soborno transnacional, que es dirigido hacia esas personas que desde el sector empresarial tratan de obtener negocios con otros gobiernos a través del soborno. Dicha cláusula es una iniciativa importante debido a que reconoce expresamente que la corrupción en la cual incurre un funcionario público puede y suele ocurrir en el contexto de una ecuación en la cual también median actores privados; Rose-Ackerman (1999: 113) tiene razón al destacar que la corrupción describe una relación en la cual intervienen el estado y el sector privado.

En el plano jurídico formal, la Convención provee alternativas que podrían fortalecer los códigos penales de los estados partes. Por primera vez, la Convención formaliza en el plano internacional una perspectiva creativa en los esfuerzos contra la corrupción: las medidas preventivas. Dicho énfasis pone de relieve el convencimiento entre las partes en cuanto a que la concentración exclusiva en medidas punitivas- usualmente enmarcadas en procedimientos lentos y costosos- no constituye la única solución al problema.

Entre las medidas preventivas, se incluye la necesidad de establecer “normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.” Esto es importante, porque apunta hacia la necesidad de considerar

“sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.” Esta cláusula, como muchas otras en la Convención, no obliga a todos los países en el hemisferio a promulgar leyes idénticas, sino más bien, provee medidas sustantivas relevantes que, al implantarse, activan iniciativas agresivas en contra de la corrupción. Debemos señalar que varios países tienen leyes que crean sistemas de declaraciones de ingresos, pero las mismas distan de producir la efectividad necesaria.

Otras cláusulas que merecen mencionarse aquí se enfocan en aspectos principales como son la transparencia gubernamental y la participación de la sociedad civil. El Inciso 5 del Título establece que hay que considerar “sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.” No cabe duda que la corrupción florece en la oscuridad y odia la luz que trae la transparencia. Precisamente, la contribución más importante de la Convención es su enfoque sobre la transparencia. Se ha dicho que “no puede haber ninguna duda acerca del apoyo que este documento otorga a la transparencia en el gobierno como una herramienta contra la corrupción.” (Werksman y Manfroni 1996: 347)

Es importante destacar que las iniciativas gubernamentales no son suficientes para solucionar el problema de la corrupción. Por eso, el Título Tres establece que hay que considerar la participación de la sociedad civil en la gestión. Como hemos sugerido anteriormente, la sociedad civil incluye la prensa, la iglesia, las organizaciones no gubernamentales, los colegios profesionales, los movimientos sociales y el sector empresarial. En fin, si queremos obtener éxito tenemos que incentivar un movimiento realmente amplio.

Aunque las medidas preventivas no son obligatorias, sino opcionales, (reflejo de uno de los compromisos principales que ocurrieron durante las extensas negociaciones que resultaron de la Convención), el mero hecho de su existencia constituye un paso importante. Como veremos adelante, varias de las medidas preventivas incluyen la evaluación que está llevando a cabo el Comité de Expertos. De hecho, ya se encuentran incluidas en las agendas de las organizaciones no gubernamentales que están

vigilando las actividades de sus gobiernos y, aún más, se hallan en los planes nacionales para enfrentar la corrupción.

Otras secciones de la Convención tratan la tipificación de varios actos, entre éstos la extradición, el secreto bancario, el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito. Cada uno responde a la identificación de condiciones que caracterizan el funcionamiento de la corrupción gubernamental en el hemisferio. Como se puede apreciar, la Convención provee diversas alternativas importantes en la lucha contra la corrupción. Aún así, es necesario destacar que las mismas no son del todo suficientes. Por ejemplo, en varios países se da mucha atención al financiamiento de las campañas políticas, asunto que no se menciona en la Convención. La corrupción que opera en las campañas políticas es una de las fases fundamentales en el diseño de la corrupción gubernamental más organizada y eficiente.

No cabe duda de que la Convención ha recibido mucha atención luego de su implantación y promulgación. A manera de ejemplo, la Asamblea General de la OEA aprobó el *Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción* el 5 de junio de 1997. Con este programa, la OEA ha llevado a cabo una serie de talleres de capacitación y ha creado varios modelos de ley para promover las metas de la Convención. Una recopilación de estos esfuerzos se encuentra en el libro *Difusión e Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, (1998) publicado por la OEA con el respaldo de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) de El Salvador.

Además, la Convención ha captado la atención de la literatura jurídica. Por ejemplo, en el *Tratado de Derecho Administrativo*, el Dr. Agustín Gordillo (1997) habla de la importancia de la Convención en el campo de la legislación administrativa, sobre todo en el Título III:

“Y es posible que esta innovación normativa no quede limitada a América, pues se está gestando una convención **internacional** contra la corrupción que puede tener similares efectos en todos los países del mundo civilizado. Es pues urgente, muy urgente, que los abogados conozcamos sus normas y principios.”

Aún más importante es el hecho de que la Convención se encuentra como marco en los planes nacionales anticorrupción de

los países ratificantes. Por ejemplo, el *Plan Nacional de Integridad de Bolivia* (1999) expone que:

“Para hacer explícita la voluntad boliviana de combatir la corrupción, será necesario contar con un marco normativo específico en el que señalen los objetivos y formas de desarrollar este proceso. Al respecto, Bolivia ya cuenta con una normativa lo suficientemente explícita que plantea acciones para combatir la corrupción en el marco de un acuerdo internacional. Se trata de la *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, suscrita por los países miembros de la OEA en marzo de 1996, que fue ratificada como *Ley de la República por el Congreso Nacional* en enero de 1997.

En este documento se plantean acciones precisas que deben ser reglamentadas e implementadas a través de este componente del PNI. Lo importante es mantener y dar continuidad a una voluntad ya manifestada en una anterior legislatura al aprobar este importante marco normativo, quedando pendientes su difusión y aplicación plena en el marco del presente Plan.”

En fin, podemos afirmar que la Convención Interamericana contra la Corrupción constituye un incentivo y marco de referencia general óptimo en la gestión contra este problema hemisférico. Esa riqueza de posibilidades debe maximizarse.

VI. El mecanismo de seguimiento

A pesar de las medidas para fortalecer la lucha contra la corrupción, no se encuentra en la Convención, y no se consideró durante los meses de su negociación, ningún método para medir el progreso de los Estados Parte en el cumplimiento de sus desempeños y obligaciones.

Aunque esta Convención fue el primer acuerdo internacional sobre el tema, vinieron otros en años posteriores. El 17 de diciembre de 1997, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) firmaron, en París, la *Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Transnacionales*. Este Tratado, que involucra a los mayores exportadores del mundo en América, Europa y Asia (exportadores de productos y de los sobornos que sufren los países en desarrollo), tiene un gran significado, porque incluye un sistema sólido para medir el progreso de su cumplimiento. En 1999, el Concilio de Europa adoptó una *Convención de Ley Penal contra la Corrupción*

que también contiene un sistema de monitoreo. La difusión de las discusiones y comparaciones entre la Convención Interamericana y las dos anteriores dieron impulso a la creación de un mecanismo para medir el progreso en la Convención Interamericana.

Otra vez la tarea se dio al *Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Pública*, bajo el liderazgo de Mauricio Alice de la Embajada de Argentina. Comenzó su trabajo en el otoño de 2000 y, como la Convención misma, el mecanismo resultó de una serie de compromisos y balances entre la necesidad de producir un sistema para medir progreso y la necesidad de reconocer las diferencias entre los Estados Parte, no solamente en el nivel de corrupción en cada uno, sino también los recursos asequibles para invertir en el proceso.

Había varias áreas de controversia que se expresaron durante la negociación del mecanismo. En primer lugar, dado que este mecanismo iba a utilizar un comité de expertos para llevar a cabo gran parte del trabajo de medición, resultaba necesario decidir cuánta discreción debía tener el comité y cuánto control los Estados Partes debían retener. Otras interrogantes fueron: ¿cuáles países serían los primeros en ser evaluados?; ¿cuáles temas debían incluirse en las evaluaciones?; ¿con qué frecuencia debía reunirse el comité?; ¿cuánta publicidad o transparencia debían recibir los informes del comité? También se planteó si se debía establecer un presupuesto que determinara el alcance de las actividades del Comité o si el Comité mismo determinaría el tamaño de su presupuesto.

En segundo lugar, había opiniones muy diferentes sobre el papel de la sociedad en las actividades del mecanismo. La Convención, en el Artículo III, inciso 11, convoca la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. Sin embargo, algunos Estados Parte ven el mecanismo como instrumento entre gobiernos soberanos, lo cual no da espacio a entidades no gubernamentales. El inciso 8 del mecanismo establece que el Comité incluya en sus normas de procedimiento un papel adecuado para las organizaciones de la sociedad civil. Es probable que ese papel dependerá, hasta cierto punto, en cómo esas organizaciones expresen su interés en el tema.

En tercer lugar, en el momento de completar las negociaciones del mecanismo, veintiséis países habían firmado la Convención, veinticuatro países habían ratificado y ocho países no habían firmado. ¿Cuál, entonces, debe ser el papel en el mecanismo de

los países que no habían ratificado ni firmado? Unos Estados Parte declararon que no había ningún papel para ellos, pues, si no tuvieron el ánimo de ratificar ni firmar, ¿qué pueden contribuir? Otros indicaron que la lucha contra la corrupción no debe hacer tanta distinción y que deben participar, con la esperanza que la participación les llevaría a la adopción de la Convención. Además, el mero hecho de no haber ratificado, ni aún firmado, no constituye un indicador absoluto de su actitud hacia la lucha contra la corrupción. El inciso 7d permite a esos países participar como observadores en las sesiones plenarias del Comité; es pertinente destacar entre los primeros en ratificar la Convención, figuraban los países percibidos como más corruptos.

El 3 de junio de 2001, veinte países adoptaron el mecanismo pero, por varias razones, no se estableció una fecha para la primera reunión del Comité de Expertos. Aquí se pueden destacar tres factores importantes. En primer lugar, se enfrentó la complejidad que conllevaba identificar el rol del Grupo de Trabajo. En segundo lugar, había mucha atención en aquel momento al desarrollo de la *Carta de Democracia*, que involucró muchas de las mismas personas que tuvieron la responsabilidad de trabajar en el mecanismo. Por último, la tragedia del 11 de septiembre causó una atención extraordinaria sobre el tema del terrorismo, a tal punto que resultó en la creación de una entidad dentro de la OEA para tratarlo.

En noviembre de 2001, con el nombramiento del Embajador de Nicaragua, Dr. Lombardo Martínez como presidente del Grupo de Trabajo, se pautó la primera reunión del Comité, la cual se llevó a cabo entre los días 14 y 18 de enero de 2002 en Washington, D.C. El nombre formal del Comité se estableció como Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Participaron en la reunión expertos de los 22 países que hasta esa fecha habían adoptado el Informe de Buenos Aires. El logro principal de la reunión fue la aprobación del “Reglamento y Normas de Procedimiento,” que constituyen los lineamientos que los expertos utilizarían para las rondas de análisis que se llevarían a cabo para medir el cumplimiento de los países participantes con los deberes establecidos en la Convención. Las reglas reconocen un rol importante a la Secretaría de la OEA en la preparación de documentos para el uso y aprobación del Comité. Estas tareas incluyen la preparación del cuestionario, metodología y plan anual para las operaciones del Comité.

El Comité seleccionó los temas siguientes para analizarlos en la primera ronda de sus gestiones: Artículo III (Párrafo 1. *Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas*; Párrafo 2. *Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta*; Párrafo 4. *Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos, por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda*; Párrafo 9. *Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas*; y Párrafo 11. *Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción*); Artículo XIV (Asistencia y Cooperación) y Artículo XVIII (Autoridades Centrales). Es de notar que la inclusión de estos dos artículos, relativos a la asistencia mutua y técnica, evidencia las aspiraciones de muchos de los países. En este sentido, es claro que la colaboración constituye una prioridad fundamental del instrumento de seguimiento. Al fin de la sesión, las contribuciones que el Dr. Carlos Balsa, experto de Uruguay, hizo para adelantar esta prioridad, le fueron reconocidas al seleccionársele como presidente del Comité.

La segunda reunión del Comité tuvo lugar en Washington, D.C. entre los días 20 a 24 de mayo. Una muestra importante de la continuidad y fortalecimiento del Comité fue el retorno de 20 de los 22 expertos que representaron a sus países en la primera reunión. Entre los varios logros de esta segunda sesión se puede mencionar la aprobación de un cuestionario para la primera ronda basada en los temas seleccionados; una metodología para las observaciones; y el marco para el informe de cada país analizado. El reto de seleccionar los primeros países para análisis se resolvió prontamente cuando ocho países se presentaron como voluntarios para la primera fase de la primera ronda. Los primeros cuatro fueron Argentina, Colombia, Paraguay y Nicaragua.

Entre el 9-13 de febrero de 2003, se llevó a cabo la tercera reunión del Comité de Expertos con el objetivo de recibir los cuatro informes de los primeros países evaluados, antes mencionados. Dos temas fueron controversiales, por lo que generaron amplia discusión: la aplicación de la Convención a nivel federal y la participación "apropiada" de la sociedad civil. Esos temas ocuparon tanta atención del Comité, que sólo fue posible

atender el informe de Argentina. Este informe se encuentra publicado en la siguiente dirección en Internet: www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_arg.htm. Se espera que el formato de Argentina se utilice como referencia para evaluar a los otros tres países en la cuarta reunión, pauta para el verano del 2003.

El procedimiento comienza con un escrutinio, por la Secretaría y los dos países escogidos, para hacer el análisis sobre la contestación al cuestionario que el Estado Parte ha suministrado: además de cualquier otra información relevante que se reciba de la sociedad civil o que llegue a la atención de los analistas. Los dos países que participan en el proceso de análisis del Estado Parte que se somete al escrutinio, se escogieron al azar. De acuerdo con el Reglamento, al menos uno de los países que participan en el análisis preliminar, tiene que ser de la misma tradición jurídica del Estado Parte que se somete al escrutinio.

En la segunda fase, se encuentran Uruguay, Panamá, Ecuador y Chile. Después, los demás Estados Parte del mecanismo se analizarán siguiendo el orden cronológico de ratificación de la Convención. Se espera terminar la primera ronda en el año 2004, aunque esta fecha podría extenderse debido a que cinco países adicionales adoptaron el Mecanismo poco después de la segunda reunión: nos referimos a Brasil, Surinam, Granada, St. Vincent & Grenadines y Guayana. La segunda sesión culminó con la selección, por unanimidad, del experto de la República Dominicana, el Lcdo. Jesús Faustino Collado, como Vicepresidente del Comité.

VII. Desafíos y esperanzas

Obviamente, hay muchos desafíos a la implantación de la Convención. Sabemos que la lucha contra la corrupción será larga y dura en los esfuerzos de cambiar muchas costumbres y actitudes que han permanecido por décadas. Sobre todo, hay que convencer a las poblaciones en muchos países del hemisferio que el éxito de la Convención es importante para ellas y que la corrupción es algo que el ser humano ha creado y, por eso, el ser humano puede vencer. El liderazgo de esos países tiene que ser ejemplo de probidad, para así poder exigir lo mismo de sus subalternos. La globalización provee a la vez las tentaciones para aumentar la corrupción y los recursos para disminuirla. Si el sector empresarial puede controlarse y cumplir con sus propios códigos de ética, la corrupción encontrará unos óbices formidables. Además del sector

empresarial, la sociedad civil en general tiene un papel importante, no solamente para decir “basta,” sino para vigilar, cuidadosamente, cómo los gobiernos cumplen con sus obligaciones dentro de la Convención. La legitimidad de la democracia nos incumbe a todos.

Es claro que el éxito de la Convención va a depender de la calidad del trabajo del Comité de Expertos y la discreción que los Estados Parte dan a ello. El Comité deberá generar confianza en su trabajo e indicar, en una manera directa pero diplomática, cuáles son las lagunas en las leyes y regulaciones anticorrupción de los Estados Partes. De igual forma, el Comité deberá promover la participación de la sociedad civil en su trabajo y aumentar la cooperación y asistencia técnica entre los Estados Parte. Si el Comité de Expertos, luego de examinar las leyes y regulaciones anticorrupción, logra superar el análisis y observar cómo se han aplicado, de manera que se respete a los gobiernos que se están evaluando, entonces, los aniversarios futuros de la Convención y el Mecanismo serán celebrados, tanto por aquellos que no creían en estos instrumentos, como por las poblaciones del hemisferio para quienes el bienestar y los beneficios de la democracia serán mucho más reales como resultado de ese éxito.

Agradecemos la colaboración de funcionarios del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético, de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, del Director Auxiliar del Área Académica del CDPE, señor Jesús E. Nieves Mitayne y del Director Ejecutivo de la OEG, Lcdo. Hiram R. Morales Lugo.

REFERENCIAS

Arroyo Martínez, Luis. 1997. “Fábulas y fabuladores. El escándalo político como fenómeno de los medios de comunicación.” En Laporta, Francisco J. y Silvina Álvarez, eds., *La corrupción política*, 335-358. Madrid: Alianza Editorial.

Bolivia. 1999. *Plan nacional de integridad de Bolivia*. La Paz: Vicepresidencia de la República.

Capriles, Ruth. 1993. “Racionalidad de la corrupción en Venezuela.” *Politeia*, no.16. Venezuela: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela.

Cortina, Adela. 1998. "Sociedad Civil." En Adela Cortina, ed., *Diez palabras clave en filosofía*, 353-388. España: Editorial Verbo Divino.

Dworkin, Ronald. 1997. *Law's Empire*. Cambridge, Mass: Belknap Press/Harvard University Press.

Heidenheimer, Arnold, Michael Johnston y Victor T. Le Vine, eds. 1989. *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Gordillo, Agustín. 1997. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gortner, Harold F. 1991. "How Public Managers View Their Environment: Balancing Organizational Demands, Political Realities, and Personal Values." En James S. Bowman, ed. *Ethical Frontiers in Public Management*, 34-63. San Francisco-Oxford: Jossey Bass Publishers.

Halpern, Paul J., ed. 1975. *Why Watergate?* Pacific Palisades, CA: Palisades Publishers.

Laporta, Francisco J. 1997. "La corrupción política: introducción general." En F. Laporta, y Silvina Álvarez, eds. *La corrupción política*, 19-36. Madrid: Alianza Editorial.

Levi, Michael y David Nelken. 1996. *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Oxford: Blackwell.

Manfroni, Carlos. 2001. *La Convención Interamericana contra la Corrupción, Anotada y Comentada*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Nino, Carlos S. 1989. *Ética y derechos humanos*. Barcelona: Ariel.

Punch, Maurice. 1993. "Key Issues" En Punch, M., Emile Kolthoff, K. van der Vijver y Bram van Vliet, eds. *Coping with Corruption in a Borderless World*. Deventer-Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Seligson, Mitchell A. 2001. "Corruption and Democratization. What Is To Be Done?" En *Public Integrity* 3, no. 3: 221-241.

Transparencia Internacional. 2001. *Índice de Percepciones de Corrupción*. En www.transparency.org/documents/cpi/2001.html

Werksman, Richard y Carlos Manfroni. 1996. "La transparencia y la Convención Interamericana contra la Corrupción", *Revista de Derecho Administrativo*, enero-diciembre 1996, Buenos Aires.

DATOS BIOGRAFICOS DEL AUTOR

Richard S. Werksman es graduado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia en Nueva York. Se desempeña como asesor principal del Departamento de Estado de los Estados Unidos en programas anticorrupción en América Latina. Como empleado de carrera, ha sido oficial de ética en varias agencias federales, incluyendo el "United States Information Agency" y el Departamento de Educación. Es coautor del libro *La Convención Interamericana contra la Corrupción*. Participó en la negociación de este tratado como miembro de la delegación de los EEUU en la Organización de Estados Americanos en 1996. Asimismo, participó en la negociación del Instrumento de Seguimiento de la Convención, que firmaron los ministros de relaciones exteriores de los 24 estados partes, en junio de 2001. Ha participado en varias conferencias internacionales relacionadas al tema de la lucha contra la corrupción y ha presentado ponencias sobre el mismo en varios países de América Latina. Es el titular experto de la delegación de los Estados Unidos ante el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

ÉTICA APLICADA

AUDITORÍA ÉTICA DE CASOS

Napoleón Saltos Galarza

El objetivo de este artículo es introducir la metodología de la auditoría ética de casos y lograr un primer entrenamiento en el estudio de un caso concreto en el campo de la corrupción política.

Una visión integral

Partimos de una visión integral del problema. La corrupción es un sistema de comportamiento de una red en que participan actores poderosos del sector privado y público, para lograr que quienes están investidos de capacidad de decisión, realicen actos ilegítimos que violan valores éticos, a fin de obtener beneficios particulares ilegítimos en perjuicio del bien común.

La corrupción no es un acto aislado, sino que se presenta en una cadena de decisiones: una cadena de actos voluntarios y conscientes en el que participan diversos actores investidos de poder. Se forman redes de corrupción. La condición para actuar es contar con un ambiente de permisividad e impunidad.

Planteamos un triángulo de causalidad de la corrupción: la corrupción, sobre todo, bajo su forma pública y política, está ligada al abuso del poder, en el marco de una ética permisiva y de la ausencia o debilidad de controles sociales e institucionales.

La decisión

El punto nodal de la ética y la moral se concentra en la capacidad de decidir. El fundamento está en la libertad de optar que tiene el ser humano (Savater, 2001). Desde la visión kantiana, el acento está en la razón ética y moral, en la capacidad del juicio ético y moral. Desde la visión hegeliana, el énfasis está en la decisión. Pero más bien hay una ligazón: la capacidad de discernir está en dirección al actuar. En este sentido, podemos más bien hablar de una acción comunicativa, es decir la ética se fundamenta en un proceso de comunicación y en la capacidad argumentativa de las decisiones (Habermas, 1987). “Ética concierne, en griego, la búsqueda de una buena manera de ser o la sabiduría de la acción” (Abraham, 1995: 97): decidir para actuar.

En la toma de decisiones se cruzan tres procesos: (Ursúa, 2001) la influencia de las normas y valores, la razón moral y ética (lo que debo hacer); la influencia de la situación y las condiciones sociales (lo que puedo hacer); la influencia de los deseos y pulsos (lo que quiero hacer). La decisión es resultado de la interacción de estos elementos: es el punto de cruce de este “trilema”.

El centro del poder está en la capacidad de decidir. El ser humano se mueve en el campo de la política porque busca controlar la capacidad de decidir: construir el mundo a su imagen y semejanza.

En la conformación de la capacidad de decidir en una sociedad democrática se cruzan tres elementos: la fuerza del sujeto social para tomar decisiones (input), la legitimidad de las decisiones tomadas (output) y la representatividad de los que toman las decisiones. El *ethos* democrático se juega en la capacidad de construir representatividades legítimas que puedan asumir decisiones aceptadas por la población.

Por estos cruces, los problemas de corrupción política se presentan con características específicas, pues allí se condensa la capacidad de decisión ligada al control del Estado por parte de representantes de la sociedad y la capacidad de estos representantes de discernir el sentido de sus decisiones. Pero también, por ello, el campo de poder político es el que mayor riesgo tiene para la corrupción.

“En la corrupción juega un papel muy importante el poder o la autoridad de que está investido el principal ejecutor del acto corrupto, sin minimizar la responsabilidad de los otros participantes que se encuentran al margen de ese poder o autoridad. Se trata del poder inherente al cargo que sustenta el ejecutor, el cual puede ser político, social, discrecional o de estatus social (reconocimiento público) y se refiere a la facultad de tomar una decisión con la más extrema libertad, con pocas posibilidades de ser cuestionada por la falta de fiscalización y control y con la tradicional garantía de impunidad legal y social propia de los sistemas corruptos.” (Salomón, 1995:19)

Éste es el punto de partida de la propuesta metodológica sobre la auditoría ética de casos. Lo que nos interesa es determinar el carácter de la decisión, su ajuste a las normas no sólo jurídicas, sino también éticas y morales y su orientación al bien común.

Por tanto, establecemos una diferencia con los métodos de control interno orientados *únicamente* a garantizar la “eficacia y

eficiencia de las operaciones, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables" (COSO, 1997: 4). Aunque los elementos metodológicos empleados pueden ser adaptados a la consecución de los objetivos de la auditoría ética, particularmente en lo referido a las actividades de control.

El equipo de auditoría

No hay auditoría ética sin sujeto. ¿Quién realiza la auditoría ética? Dentro del ordenamiento institucional del Estado democrático existen diversos organismos de control. Sin embargo, habría que determinar la institución que tiene mayor autonomía respecto al poder, para que sea la que comande la auditoría ética. Partimos de la tesis de que la lucha contra la corrupción, sobre todo, bajo su forma política, implica enfrentar el abuso de las diversas formas de poder. Y esta labor sólo puede realizarse desde un poder diferente, sobre todo, vinculado al mandato de la sociedad civil. En todo caso, este primer paso depende de la voluntad política de la sociedad y del Estado para enfrentar la corrupción. Por ello, ha tomado diversas formas: fortalecimiento de las Contralorías Generales, como en Guatemala; constitución de Comisiones Especiales, basadas en la participación ciudadana, para la lucha contra la corrupción, como en el caso de Ecuador y Honduras; establecimiento de Oficinas de Ética desde la Presidencia de la República, como en Colombia; o el fortalecimiento de Oficinas de Ética Gubernamental, como en Puerto Rico.

El elemento clave es el nivel de autonomía respecto a las funciones del Estado y respecto a las diversas formas de poder. No sólo se trata de rescatar los antiguos fundamentos del Estado de derecho, proclamados desde Montesquieu, sobre la autonomía de las funciones del Estado como una condición para el equilibrio y el control de la función Ejecutiva, Legislativa y Judicial; sino de abrir un nuevo espacio a las instituciones de control: la constitución de una cuarta función del Estado, el poder ético y de control. Pero, además, se trata de buscar una autonomía respecto a las fuentes de poder: la autonomía entre el poder económico, el poder político y el poder informativo.

Una situación similar se da al interior de las instituciones. El organismo auditor ético debe organizarse desde un nivel de autonomía suficiente para poder actuar ante el problema y romper el círculo de actuar como juez y parte. En el caso del

Departamento de Impuestos Internos de Filipinas (BIR), (Klitgaard, 1994: 31-32) por ejemplo, vemos que el punto de partida del combate a la corrupción, estuvo en el nombramiento de un nuevo comisionado de impuestos internos, que recayó en el Juez Efrén Plana, “considerado (inicialmente) como un intruso, (pues) a Plana no se lo veía ciertamente como a uno de *nosotros*”.

A partir de esta voluntad política, se puede pasar a la constitución de un equipo multidisciplinario que aborde el estudio y el tratamiento de los casos. En el BIR, el juez Plana ubica a los “incorruptibles” y les asigna misiones especiales, con el apoyo de “seis jóvenes contadores públicos, más limpios que la limpieza”¹ (Klitgaard, 1994: 33).

Con ello, se crea un referente que puede obtener el apoyo de las fuerzas que están empeñadas en la lucha contra la corrupción. Aquí hay que estar claros que la auditoría ética no es tarea simplemente de un equipo técnico, sino que más bien es el resultado de la combinación de fuerzas, en la que participan los medios de comunicación, la sociedad civil, los organismos de control. Esta alianza estratégica es la condición básica para una auditoría ética exitosa y para un plan estratégico de lucha contra la corrupción.

Selección de casos

La estrategia de lucha contra la corrupción empieza por la capacidad de descubrir el problema con pruebas suficientes. Con ello, se empieza a romper una de las condiciones de la corrupción: el silencio, que es el manto de la impunidad.

La información y la probabilidad de detección es parte de la estrategia utilizada por el Juez Plana para enfrentar la corrupción en el Departamento de Impuestos Internos (BIR) en Filipinas: “si los empleados del BIR comenzaran a reconocer que sus actividades corruptas serían descubiertas y castigadas, estarían menos tentados a emprenderlas” (Klitgaard, 1994: 67).

El primer paso es seleccionar el caso. En los organismos de control de la corrupción (Oficinas de Ética, Contralorías, Superintendencias, Comisiones Anticorrupción, etc.) un problema es la acumulación de casos. Parecería que la corrupción está en todos lados. Es conveniente empezar por superar un doble prejuicio: la corrupción está en todo; por tanto, no hay cómo combatirla. Aunque tampoco hay que rehuir la complejidad del problema y reducirlo a un asunto de control administrativo. Para no desperdiciar esfuerzos, es conveniente diferenciar los tipos y

modalidades de corrupción, para centrar la atención en los casos *decisivos*.

“La corrupción es perjudicial para el desarrollo económico, político y de organización. Pero todas las formas de corrupción no se crearon de igual manera. Algunas de ellas son más perjudiciales que otras. Las diferencias no estriban simplemente en su magnitud, que por supuesto es importante, sino en su índole y en las circunstancias en que se presenta.”

“La corrupción se presenta en muchas formas. La corrupción suele involucrar el uso indebido de los instrumentos de la política o de simples procedimientos. Puede darse en el sector privado o en el público, y a menudo en ambos al mismo tiempo. Los límites de la corrupción son difíciles de definir y dependen de las leyes y costumbres locales. La primera tarea de análisis de la política es diferenciar los tipos de conductas corruptas e ilícitas en la situación de que se trate y mirar ejemplos concretos” (Klitgaard, 1994: 11).

De otra manera los organismos de control de la corrupción van degenerando en comisarías de quejas, sin ninguna efectividad. Aún más, ante el destiempo de la opinión pública, que busca respuestas inmediatas, y el tiempo más lento del procesamiento de los casos, los organismos de control y la justicia corren el riesgo de caer en las presiones de la información y de la opinión pública, que en muchos casos, puede ser manejada desde un poder interesado en bloquear la investigación, sobre todo, de los casos más “peligrosos” para sus intereses.

“Una de las razones que empujan hoy a los *media* a cometer tantos errores y a dejarse seducir por lo falso, reside en la contradicción permanente que enfrenta al tiempo mediático y al tiempo político. Mientras que, como quisieron los fundadores de la democracia, se debe aceptar que el tiempo político transcurra con la debida lentitud para permitir aplacar las pasiones e imponerse la razón, el tiempo mediático experimenta la necesidad de alcanzar el límite extremo de la velocidad: la instantaneidad. El choque entre estas dos temporalidades favorece los deslizamientos que pueden ser muy peligrosos cuando incluyen consideraciones políticas, xenófobas o racistas.” (Ramonet, 2000)

La **misión** de los organismos de control de la corrupción no está tanto en el enfrentamiento a la corrupción **social**, ligada a causas sobre todo de pobreza y carencia socioeconómica; cuanto

en la lucha contra la corrupción **política**, pública o privada, ligada a las diversas formas de poder. En este campo, la auditoría ética deberá centrarse en los temas principales de la agenda política estratégica. La tentación de seguir el ritmo de la opinión pública se muestra en un resultado: la desproporción entre los casos denunciados y los casos finalizados con resultados efectivos.

En un estudio realizado en Guatemala se señala que los medios de comunicación han jugado un papel determinante en mostrar la problemática de la corrupción. "La prensa realizó durante 18 meses de seguimiento un total de 1,657 registros de corruptos y corruptores (82.0% y 18.0% respectivamente) y solamente registró 811 medidas judiciales adoptadas en su contra, de las cuales menos del 5% corresponde a condenas" (Acción Ciudadana, 1999: 36). Esto significa que en los dos diarios en que se realiza el seguimiento, Prensa Libre y Siglo XXI, desde el 1° de enero de 1997 al 30 de junio de 1998, hay un promedio de 4.5 menciones diarias sobre el tema, lo cual es un promedio sumamente alto en los países latinoamericanos. Empero el resultado del castigo es sumamente bajo.

Este ritmo es conocido por los implicados en los casos. Conocen que un tema puede sostenerse en la atención de la opinión pública por un tiempo limitado. La saturación de la información de casos termina por anular un caso concreto con la superposición de otros. Entonces puede establecerse una estrategia ya anunciada para bloquear la lucha contra la corrupción.

En el caso de las cuentas de Raúl Salinas de Gortari en el Citibank se repite una conocida estrategia de "contención de daños":

"Es siempre lo mismo: se trata de un ritual que puede ser adaptado a diferentes circunstancias", señaló Blum. Citibank, al igual que otras multinacionales, contrata a superabogados de Washington especializados en estrategias de contención de daños. En este caso, habían contratado a los abogados que asesoraron a Clinton en sus problemas legales a comienzos de los noventa. Las recomendaciones de los abogados al Citibank no eran diferentes a los consejos legales que se daban a los políticos en dificultades: lo primero que había que hacer era ganar tiempo, cuidándose de no hacer movimientos en falso que pudieran tener repercusiones en el futuro. La regla básica en cualquier escándalo es postergar los *mea culpa* públicos lo más posible, preferiblemente hasta años después, cuando la opinión pública ya se hubiera olvidado – o aburrido – del caso" (Oppenheimer, 2001:287).

Cuando hablamos de la **agenda política estratégica** nos referimos a los problemas que se ponen a la orden del día para decidir los procesos económicos y políticos del país o de la institución, dependiendo del nivel y del alcance de la auditoría ética, a mediano y largo plazo. Insistimos: el objetivo de este primer paso es no desgastar los esfuerzos en una multiplicidad de casos, sin tener luego posibilidad de seguimiento, hasta lograr resultados efectivos.

En el campo económico, uno de los factores a tomar en cuenta es analizar hacia dónde se orienta el proceso de **acumulación** de los dineros en juego en el caso de corrupción. Aquí es conveniente desarrollar una economía política de la corrupción. Éste es el tiempo del capital financiero; por ello, los casos referidos a este campo tienden a tener un papel decisivo. En cada país hay un recurso fundamental para el presupuesto fiscal: es conveniente mantener la vigilancia sobre este recurso. Entre los casos que nosotros elegimos para la auditoría ética está el del “salvataje” del Banco De Préstamos en el Ecuador, por las repercusiones que tuvo en la economía del país.

En el campo político el factor clave es el **poder**. Los casos principales deben tomarse en referencia a la pirámide de poder: cuanta mayor responsabilidad en la vida del país o de la institución tienen los implicados, más peso tiene el caso. Entre los casos que elegimos para la auditoría ética, está el de Salinas de Gortari en México, por su ligazón directa con los círculos de poder del país.

En el campo ético hay que tomar en cuenta el “efecto del pez gordo”, planteado por Robert Klitgaard (1995), en el combate a la corrupción, como lo veremos en la actuación del Juez Plana en el combate a la corrupción en el BIR de Filipinas. Aunque no nos reduciremos a una visión de administración pública, sino que proyectaremos este tema a una perspectiva simbólica y al objetivo de romper el círculo de la impunidad. Es decir, la selección de casos puede realizarse por el impacto que puede tener la auditoría ética y el castigo de un caso ejemplar de corrupción: golpear arriba genera un efecto de contención en el conjunto del cuerpo de la institución. Este efecto es clave, sobre todo, en los casos de corrupción generalizada, cuando es difícil aislar el caso. En este sentido hay hechos que no pueden ser importantes por el monto económico del perjuicio; pero en cambio pueden desatar un proceso político importante.

La relatoría del caso (relación de hechos)

Una vez decidido el caso, pasamos a la organización de la información, el ordenamiento de los hechos. Los organismos de control deben tener un sistema de información sobre los casos y organizar un departamento especializado sobre el tema. Es conveniente crear un Sistema de gestión de denuncias (Tello, 2000).

En la relatoría es conveniente seguir las técnicas del reportaje periodístico: ¿quién?, ¿qué?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿dónde?, ¿por qué?, ¿para qué? Metodológicamente, una guía es seguir un ordenamiento cronológico de los hechos y realizar un seguimiento del comportamiento de los actores.

Las fuentes para la información pueden ser diversas: los medios de comunicación, en particular, la prensa escrita; los informes de auditorías, contralorías y organismos de control; las cuentas de los bancos y organismos financieros; las denuncias de la sociedad civil; los testimonios de los afectados o de los participantes. Es conveniente comparar la información de las diferentes fuentes, para poder establecer los hechos, procedimientos y procesos con objetividad.

Podemos “recurrir a sistemas de auditoría y de gestión para encontrar *pruebas* de corrupción. Los textos de contabilidad hablan de transacciones como la unidad clave de análisis, y las que son corruptas se pueden rastrear si el sistema de información ha creado *pistas de auditoría*” (Klitgaard, 1994: 91)². Sobre la base de las informaciones recogidas y probadas, estructuramos la relatoría del caso. Podemos ver varias formas: en el caso del Banco de Préstamos en Ecuador, presentamos una cronología de los hechos principales. En el caso de Salinas de Gortari, nos basamos en el relato (reportaje) periodístico realizado por Andrés Oppenheimer (2001). En el caso del BIR en Filipinas por el Juez Plana, vemos el seguimiento de la investigación del caso dentro de la estrategia de combate a la corrupción.

El objetivo de esta relatoría es determinar el problema: establecer que existe un caso de corrupción y establecer los hechos con veracidad y pruebas. La clave está en la rigurosidad de las fuentes. La lucha contra la corrupción es una tarea riesgosa; por ello, los hechos presentados deben asentarse en pruebas documentadas. En esta primera parte, la tarea del auditor ético se conecta con la labor del periodista y del sociólogo-politólogo.

La corrupción es una cadena de decisiones.

El ordenamiento de los hechos nos permitirá ubicar los puntos de condensación de decisiones. No todos los hechos tienen la misma importancia. Hay que descubrir los "acontecimientos" (Abraham, 1995: 124).³ Hay hechos que están cargados de un nuevo sentido. El acontecimiento se presenta como una ruptura, como un "plus" que rebasa la manera usual de comportarse. El acontecimiento ético (positivo o de corrupción) está ligado a un momento de decisión.

La auditoría ética pasa por reconstruir la cadena de la corrupción, mediante la presentación del proceso y la ubicación de los momentos privilegiados de **decisión**. Para entender el problema es necesario ponerle tiempo. Se puede partir de una cronología de los hechos, pero el objetivo es llegar a los puntos de decisión, a los momentos en que las decisiones de los actores conforman el camino que desembocará en el hecho de corrupción: pasar del tiempo cronológico al tiempo ético y moral. Hay que partir de una ruptura del tiempo lineal: ¿dónde empieza el proceso que lleva a la corrupción en el caso concreto? ¿cuál es el hecho/acontecimiento que inicia el proceso? No se trata simplemente de ver el ambiente o el "contexto" en que se realiza un hecho de corrupción, sino de descubrir el tiempo propio de la ética, que es el tiempo de las decisiones.

La reconstrucción de la cadena de la corrupción debe permitir descomponer el proceso en períodos intermedios, definidos por los momentos de decisión. Aquí la concatenación de los hechos es diferente. Es conveniente distinguir algunas fases: relaciones iniciales del poder económico con el poder político; consolidación del poder político; compromisos del poder político con el poder económico; condicionamientos del poder económico sobre el poder político; intervención de los organismos de control y de justicia; formación de leyes conexas; paga de los compromisos políticos. Metodológicamente es conveniente apoyarse en las técnicas del teatro o del cine: diferenciar escenas, a partir del desenlace de cada decisión. Posteriormente, la auditoría ética se centra en el análisis del carácter de las decisiones.

En la corrupción intervienen actores poderosos.

El poder es capacidad de decidir, la capacidad de lograr que otros actores actúen en dirección de los objetivos y los intereses de quien controla el poder. Por tanto, se refiere no sólo al control del poder del Estado, que es el centro del poder **político**; el poder

militar debe ser entendido como la continuación del poder político, sino también al poder **económico**, entendido como la capacidad de lograr que otros laboren y ordenen su actividad a favor de los intereses de quien controla recursos y riqueza. Y el poder de control de la **información**, implica la creación de sentidos de acuerdo a los intereses de los grupos de poder.

La reconstrucción de la cadena de decisiones está en el seguimiento de la participación y las relaciones de los actores poderosos en los momentos de decisión. Es necesario ubicar los actores, públicos y privados, con los factores de poder desde los que actúan.

En torno al caso analizado es conveniente realizar un cuadro de los actores investidos de poder que intervienen tanto a favor, como en contra; establecer un alineamiento de fuerzas. “Es importante advertir quién gana y quién pierde por causa de los actos corruptos. Identificarlos ayuda a descubrir las fuerzas que probablemente apoyen o se opongan a los programas de lucha contra la corrupción” (Klitgaard, 1994: 59).⁴ Este alineamiento de fuerzas será uno de los fundamentos importantes para la planificación estratégica de la lucha contra la corrupción, como veremos más adelante.

Una de las claves en el análisis de la corrupción, sobre todo política, es detectar las vinculaciones entre los actores investidos de poder económico, los actores investidos de poder político, y los actores investidos de poder de información. Aún más, en el punto de partida de la cadena de la corrupción, hay que descubrir el inicio de estas relaciones ilegítimas. Por ejemplo, en el caso del Banco de Préstamos, en Ecuador, ese punto está en el financiamiento de la campaña del candidato Jamil Mahuad por parte de los banqueros; aunque el hecho se ejecuta una vez que Jamil Mahuad asume la Presidencia de la República: está comprometido con sus financistas.

La corrupción se realiza en actos ilegítimos que pueden ser ilegales.

En el estudio de los hechos, para diferenciar su carácter, el tercer paso es el *análisis legal*. La tipificación de los hechos de corrupción se ha ido ampliando con relación a las nuevas formas de la economía, la política y la información. La caracterización de un caso como un delito o una violación legal es un punto fuerte para poder probar la corrupción y, sobre todo para poder continuar el castigo en el marco de la función judicial.

En este punto es conveniente diferenciar la corrupción **interna**, entendida como un problema entre el corrupto y el aparato estatal o la institución; y la corrupción **externa**, en donde hay la intervención de un tercer actor, el corruptor investido de poder o el ciudadano convertido en víctima del funcionario (Klitgaard, 1994: 34-37, 62). En el primer tipo, corrupción interna, encontramos, entre otros, los delitos de malversación de fondos, peculado, fraude, comercio de cargos, el nepotismo, corrupción de los sistemas de control, comercio de cargos. En el segundo caso, el soborno, la extorsión, el fraude fiscal, “pagos por servicios lícitos”.

El análisis legal requiere un conocimiento especializado de las leyes tanto nacionales como internacionales (Saltos, 1999:417-492). Los instrumentos jurídicos internacionales no han avanzado mucho en este campo; tenemos dos instrumentos principales: la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en Caracas en marzo de 1996; y la Convención Mundial contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, firmada el 17 de diciembre de 1997 por 34 países signatarios y que entró en vigor el 15 de febrero de 1999.

Este trabajo debe ser realizado por un jurista especialista en este campo. Esto muestra que una auditoría ética requiere un trabajo de un equipo multidisciplinario, en donde cada profesional responda en su campo específico, pero dentro de un plan general. Sin embargo, aquí viene un tema clave. En general se tiende a identificar el caso de corrupción únicamente como una violación legal o un delito. Por ejemplo en la Presentación de “Corrupción y cambio”, que recoge las experiencias de lucha contra la corrupción en México, se señala que “el reto es precisamente entender a la corrupción en el sentido más amplio no sólo para combatirla con todo rigor cuando aparece, sino también para desalentar futuros incidentes. En suma, entender y combatir *actos ilegales* es un reto de mayor alcance desde el punto de vista del diseño e implantación de políticas públicas” (López, 1998:2).

Pero el problema de la corrupción y la auditoría ética va más allá de lo legal. Puede haber comportamientos que sean legales, y sin embargo sean corruptos. Aún más, el juego del poder siempre se cuida de la letra de la ley; pero el problema aparece en la violación de principios positivos.

La corrupción es, ante todo, la violación de valores positivos.⁵ Corresponde a actos ilícitos, que pueden también ser ilegales.

Aunque desde el control del poder puede crearse un marco legal *ad-hoc* para legalizar actos reñidos con el bien común y con la ética cívica (ética de mínimos) aceptada en una sociedad como fundamento del funcionamiento de la democracia. Aquí se condensa el debate actual sobre la relación entre ética y política y, en particular, entre ética y democracia: se ha iniciado la crítica a un predominio unilateral de las visiones juristas en la determinación de la justicia.

El pensamiento moderno, desde una tradición anglosajona, ha tendido a identificar legitimidad con legalidad y también Estado de derecho con democracia. Empero la actual crisis de la democracia, visualizada en las sociedades desarrolladas en la crisis del estado de bienestar, y en las sociedades del Tercer Mundo, en los problemas de gobernabilidad y de nuevas formas de inestabilidad democrática, permite observar que no siempre existe correspondencia entre estos elementos.

Particularmente en períodos de crisis política, como los que atraviesan los países del área andina (Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú), esta diferencia puede tornarse en oposición: la legalidad, manejada desde el poder, empieza a alejarse de la legitimidad de los gobiernos y puede dar paso a crisis de representatividad. La democracia ya no puede ser reducida a la definición básica de que "los que deciden deben ser elegidos" (N. Bobbio y J. Rawls), sino que retorna la antigua concepción de entenderla como "el gobierno del pueblo, para el pueblo y con el pueblo" de la tradición *lincolniana*.

Desde esta perspectiva, podemos encontrar actos legales o legalizados a posteriori, que sin embargo no sean lícitos o legítimos, y estén reñidos con la ética. Aún más, el centro de la lucha contra la corrupción empieza a desplazarse a este nudo. El poder reacciona ante las presiones éticas de la sociedad con un salto hacia delante: crea los remedios legales para justificar las actuaciones.

En el campo de la auditoría ética de corrupción política debemos diferenciar entre *la ilegalidad y la ilegitimidad*. "El Estado constitucional moderno sólo puede esperar la obediencia de sus ciudadanos a la ley si, y en la medida en que se apoya sobre principios dignos de reconocimiento a cuya luz, pues, pueda justificarse como legítimo lo que es legal o, en su caso, pueda comprobarse como ilegítimo" (Habermas, 1997).⁶

En nuestro Continente, "los procesos democráticos a nivel interno, y la distensión provocada por la finalización de la guerra

fría, propician un contexto favorable al combate de la corrupción.⁷ La democratización creciente del régimen político, supone la erradicación de los líderes corruptos que proliferan con el respaldo autoritario; a su vez, la distensión, hace que la ayuda internacional deje de lado las motivaciones político-ideológicas y las sustituya por exigencias de transparencia en el uso de los fondos, expresadas en lo que se ha dado en llamar “BUEN GOBIERNO”. Este concepto ha estado más ligado a las lealtades partidarias que a la evaluación rigurosa de la gestión pública. Supone una VOLUNTAD POLITICA para generar legitimidad, actuar con eficiencia y estimular la moralización de la vida pública. LEGITIMIDAD que es la capacidad de generar una coincidencia entre la actuación pública y la sanción social; la certeza de ser aceptado socialmente como funcionario público, y el resultado del correcto desarrollo del proceso de rendición de cuentas del mandatario y de su equipo, ante la ciudadanía ” (Salomón, 1995: 2).

La diferenciación y la distancia entre legalidad y legitimidad se acentúan sobre todo en períodos de crisis política y de debilitamiento del Estado de derecho. Precisamente en esos períodos se abre espacio a una legalización de actos que perjudican al bien común. La corrupción ya no se queda en los actos, sino en la generación de las normas.

La corrupción socava las bases del Estado de derecho precisamente por la vía de la invasión de intereses ilegítimos en la generación de las leyes. La vinculación del poder económico y el poder político desemboca en el condicionamiento de leyes creadas con “dedicatoria”, para legalizar determinados hechos y procedimientos.

“Un aspecto particularmente nefasto de la corrupción es la influencia creciente que ejerce el dinero en la vida pública, a través, por ejemplo, del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Esta forma de corrupción es particularmente nefasta para el buen gobierno y la legitimidad de la democracia porque puede resultar a veces en la captura del aparato estatal por intereses particulares privados. En una economía capturada, el ambiente político y legal se define a beneficio de la compañía del ‘capturador’ y a expensas del resto del sector empresarial. La captura del estado por la corrupción representa una erosión y corrosión de las instituciones democráticas: *no sólo compromete la aplicación justa de las leyes existentes, sino que afecta la definición misma de estas leyes y su ‘adaptación’ según las necesidades de los intereses en cuestión* ” (Santiso, (sin fecha): 7).⁸

Y entonces pasamos a un nuevo nivel de la lucha contra la corrupción. “El tema de la ética y la corrupción ya no se queda en el análisis de casos. Se proyecta hacia la relación entre ética y economía, ética y política: ‘cuando no se puede confiar en la garantía estatal, porque un determinado grupo ha ocupado las funciones del Estado a favor de sus intereses particulares, lo que ocurre no es sólo una corrupción gubernamental, sino la corrupción del mercado mismo. Entonces las relaciones mercantiles pierden su carácter abstracto para hacerse concretas por la vinculación a los que detentan el poder’ (Scannone y Remolina, 1998: 62)” (Saltos, 1999:160).

Un proceso similar podríamos señalarlo en torno a la ley: cuando un determinado grupo ha ocupado las funciones del Estado a favor de sus intereses particulares, lo que ocurre no es sólo una corrupción gubernamental, la corrupción de las mismas reglas jurídicas. En el caso del Banco de Préstamos en Ecuador y de todo el proceso anexo, por ejemplo, vemos cómo el control de la mayoría parlamentaria y del Ejecutivo por los grupos financieros, desemboca en la aprobación de leyes, Ley orgánica de Instituciones Financieras, aprobada en 1994; la Ley de creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), aprobada en diciembre de 1998, para legalizar los préstamos de liquidez y otros mecanismos de “salvataje” bancario. Un proceso similar se constata en el seguimiento del proceso de privatización de GUATEL en Guatemala: se modifican las reglas para ir las ajustando a los intereses de los grupos beneficiarios.

En un estudio global del marco jurídico ecuatoriano, teniendo en cuenta la fórmula de Robert Klitgaard: $\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad} - \text{Rendición de cuentas (Accountability)}$, podemos establecer en las leyes un alto nivel de discrecionalidad, sobre todo en las que tienen que ver con el manejo de recursos públicos. Esta alta discrecionalidad abre espacio a interpretaciones y aplicaciones que pueden ser utilizados por los actores con poder.⁹ Por ello, la auditoría ética no puede quedarse únicamente en la aplicación del marco legal, sino que debe analizar el carácter y la formación de las leyes referidas al caso estudiado.

Este es el punto clave y delicado de diferenciación y complementación entre el campo jurídico y el campo ético, con dos objetivos en la lucha contra la corrupción: cerrar la brecha entre legalidad y legitimidad por el lado de la perfección y ampliación del marco jurídico, empezando por la desvinculación del poder económico y del poder político generador de leyes. Y

cerrar esa brecha por el lado de la fuerza de la contraloría social y de la opinión pública, para vigilar el manejo de las leyes en función de intereses particulares ilegítimos.

La auditoría ética no puede quedarse únicamente en el marco de la legalidad, sino que debe avanzar al estudio de la base jurídica, el origen y carácter de las leyes, y por tanto, establecer la legitimidad o ilegitimidad de los actos y procedimientos. En esta perspectiva, el estudio debe orientarse al tema de los valores y a los perjuicios al bien común.

A menudo éste es uno de los límites más difíciles de superar en la lucha contra la corrupción. Aunque también hay recursos para un castigo "moral", sobre todo desde la actuación de la opinión pública. En el caso del BIR, por ejemplo, el juez Plana remueve a los funcionarios corruptos y los denuncia ante la opinión pública, pues no puede esperar los resultados inseguros de un proceso jurídico prolongado (Klitgaard, 1994: 68-69). En el caso de la "Autodepuración del Congreso", en Ecuador, el Parlamento decide la descalificación de 17 legisladores; pero luego este proceso se diluye en manos de la Justicia. Empero el castigo "moral" ya obtuvo sus resultados (Saltos, 1999:253-281).

La corrupción viola valores éticos.

En el esfuerzo de volver manejable la lucha contra la corrupción, los métodos de esta lucha, como en el caso de Robert Klitgaard, se han centrado sobre todo en una visión económico-administrativa, dejando en segundo plano el tema de los valores éticos positivos. Sin embargo, las nuevas visiones de la lucha contra la corrupción han empezado a rescatar el papel de la ética y la moral, no sólo como ámbitos de responsabilidad individual, sino como el campo clave de la convivencia social y política.

Si bien inicialmente se destacaron los perjuicios económicos, referidos sobre todo a los costos de la corrupción, hoy se insiste más en las afectaciones a la legitimidad y credibilidad de la democracia. Aún más, el problema de la ampliación de la corrupción es uno de los signos de la crisis o al menos estancamiento de la democracia. Ya no se trata únicamente del tema del retorno a la democracia, característico de los años 80, sino el tema de la calidad de la democracia.

La auditoría ética debería centrarse en las afectaciones al *ethos* democrático. Una guía en este sentido es la valoración de la ética cívica, la ética de mínimos, en la línea de una ética comunicativa (Cortina, 1994 y 1995).

La corrupción afecta al bien común.

Un primer instrumento para establecer los perjuicios al bien común es el estudio de los costos de la corrupción. Con ello, podemos rebasar los límites del estudio formal de la legalidad o la ilegalidad de los actos.

“El problema consiste precisamente en que el beneficio individual se obtiene a cambio de un engaño que la sociedad finalmente paga. De hecho, el daño se percibe desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto. Vista así, la corrupción es pernicioso porque la suma de todos sus costos – incluyendo aquellos que los economistas denominan como externalidades – es generalmente mayor a los beneficios que a través de ella recibe éste o aquel individuo” (López, 1998: 21).

Todas las visiones definen la corrupción como la afectación al bien común, al bien del “mandante”, al bien de la sociedad. Un primer aspecto de este perjuicio lo podemos estudiar en la economía política de la corrupción. Podemos establecer perjuicios para el desarrollo económico en el campo de la economía general.

Un ejemplo es el estudio de evasiones de impuestos: es posible realizar un seguimiento de los costos del perjuicio al erario nacional mediante instrumentos de información cruzada. Otra forma sencilla es el estudio de sobrepagos, comparando costos pagados y costos de mercado (Saltos, 1999).¹⁰ Empero se requiere modelos más complejos para valorar otros casos, sobre todo, cuando ya no se trata del estudio de un acto, sino de una cadena de actos que termina en un hecho de corrupción.

En el caso, por ejemplo, de la corrupción bancaria en Ecuador, no sólo debe valorarse el costo inmediato de las quiebras de los diferentes bancos y de los apoyos del Estado, sino que debe valorarse el impacto de este proceso como el factor de quiebra del sistema financiero en su conjunto, que, a su vez, fue el detonante de la más grave crisis económica del país. Los economistas calculan que el costo del denominado “salvataje bancario”, habría llegado a 8 mil millones de dólares (1.5 veces el presupuesto fiscal anual). La economía cayó en 1999 en el 7%. Aún más, este proceso desembocó en la desestabilización de la democracia con la caída del Presidente Mahuad y el descrédito internacional del país.

¿Cómo medir los perjuicios a los valores positivos y a la credibilidad? Sería necesario desarrollar un concepto de “externalidades” éticas, similar al concepto de “externalidades”

ecológicas que se ha empezado a utilizar para calcular las afectaciones al medio ambiente.¹¹

Este es un campo que todavía tiene que desarrollarse. Los estudios iniciales se quedan todavía en la relación de los índices de percepción con los índices de riesgo por país, que inciden en los niveles de inversión (López, 1998: 23-25),¹² aunque se está buscando constituir índices de “segunda generación”, referidos, sobre todo, a los niveles de impunidad (relación de casos denunciados y casos efectivamente castigados o corregidos) y a los efectos sobre la confianza en los organismos de control y de justicia.

La auditoría ética debe establecer este tipo de perjuicios al bien común, sobre todo, en el campo de la calidad de la democracia y, en particular, de la cultura política que se forma en un país. Éste es uno de los elementos centrales de cohesión y consolidación de la democracia.

La lucha contra la corrupción.

Los elementos de la auditoría ética tienen sentido como un eslabón de la planificación para la lucha contra la corrupción. El análisis de casos, al ubicar los momentos de decisiones y la intervención de los actores poderosos, señala también los puntos en que se puede actuar para combatir la corrupción, tanto en términos de acciones punitivas, como, sobre todo, de acciones preventivas.

NOTAS

¹ Una experiencia similar se da en el caso de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción en Ecuador, sobre todo en el primer período (1996-1998).

² Actualmente hay experiencias, como la impulsada por la Contraloría General de Cuentas de Guatemala que articula el SIAF (Sistema de Información y Auditoría Fiscal) con un SIAG (Sistema de Información y Auditoría Gubernamental), que permite el seguimiento de los fondos fiscales a través de un sistema virtual integral, con acceso a las cuentas públicas en tiempo real.

³ Retomo la concepción de *acontecimiento* desarrollada por Badiou, aunque no en la dirección presentada por el autor; sino más bien como un hecho que se carga de un significado y una orientación especial, hacia la constitución de un proceso de corrupción. En este sentido, el uso de este concepto está más cerca de la visión psicoanalítica sobre los síntomas.

⁴ Por experiencia, una fuente valiosa de información en los casos de corrupción en contrataciones públicas, es la empresa participante que se siente perjudicada.

⁵ Recojo las propuestas que presenté en el *Informe Final sobre Estrategias Anticorrupción*, Proyecto Responsabilidad y Anticorrupción, Casals, febrero 2000.

⁶ Habermas, fundamentándose en *Teoría de la justicia* de John Rawls, plantea que la “desobediencia civil” se coloca en el espacio entre legalidad y legitimidad, como una práctica para ampliar la legalidad en el Estado de derecho. Aquí aplicamos esta distancia al tema de la corrupción en el sentido inverso: el corrupto utiliza la legalidad para encubrir actos ilegítimos e inmorales; con lo cual burla el Estado de derecho.

⁷ Aunque a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el mundo puede entrar en una nueva fase de tensión, bajo nuevas formas que pueden hacer retroceder nuevamente a la connivencia del poder mundial con prácticas ilegítimas o hasta corruptas de regímenes, con tal que estén del lado del “bien”.

⁸ Énfasis nuestro.

⁹ LEXIS, Quito, agosto 2001. Un estudio de este aspecto en la legislación ecuatoriana arroja conclusiones preocupantes. Al revisar la presencia de la disposición “**se podrá**”, en lugar de una disposición taxativa “se debe”, se encuentra que en la Ley de Instituciones del Sistema Financiero el término “**se podrá**” consta 112 veces; en la Ley del Mercado de Valores, 124 veces; en el Código Tributario, 127 veces; en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, 103 veces; en el Código de Comercio, 293 veces. La discrecionalidad es muy alta, sobre todo en las leyes que tienen que ver con materias económicas.

¹⁰ Un ejemplo es el realizado por la Comisión de Fiscalización del Congreso de Ecuador en el caso “Autodepuración del Congreso”.

¹¹ En el campo de la ecología ya no se calcula únicamente el costo de producción en términos de materia prima, bienes de capital y mano de obra invertidos; sino que se calcula los efectos que se producen sobre la reproducción y la sustentabilidad global del ambiente. Por ejemplo, en el costo de la madera, por ejemplo, ya no se calcula sólo el costo del árbol o del bosque y el costo del proceso productivo inmediato; sino que se calcula el CO₂ que se deja de producir por la desaparición del árbol o del bosque.

¹² Ver, por ejemplo, la evaluación hecha por Mauro (1996) que relacionó costos de corrupción percibida con índices de riesgo de un país, elaborados por Business Environment Risk Indicators (BERI), una división de inteligencia financiera de la revista inglesa *The Economist*.

REFERENCIAS

- Abraham, Tomás, Alain Badiou y Richard Rorty. 1995. *Batallas éticas*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Acción Ciudadana. 1999. *La corrupción en Guatemala, Informe*. Guatemala.
- Cortina, Adela. 1995. *Ética civil y religión*. Madrid: PPC.
- Cortina, Adela. 1994. *Ética de la sociedad civil*. Madrid: Editorial Anaya.
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission). 1997. *Los nuevos conceptos del control interno*. Coopers & Lyband. Madrid: Ediciones Días de Santos.
- Habermas, Jürgen. 1997. *Ensayos políticos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Ediciones Taurus.
- Klitgaard, Robert. 1994. *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Klitgaard, Robert. 1995. "Estrategias para luchar contra la corrupción sistemática" En *Materiales para participantes en la Cumbre Anticorrupción*, Miami, Florida, USA. 2-4 de abril de 1998.
- López Pesa, José Octavio. 1998. *Corrupción y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oppenheimer, Andrés. 2001. *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Ramonet, Ignacio. 2000. *La golosina visual*. Madrid: Editorial Debate.
- Salomón, Leticia (Coordinadora), Julieta Castellanos y Dora Castillo. 1995. *Corrupción y democracia en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- Saltos, Napoleón. 1999. *Ética y Corrupción: Estudio de Casos*. Quito: Editorial Silva.
- Santiso, Carlos. (sin fecha) *La corrupción y la ética democrática*. III Cátedra Anticorrupción. Mimeo: RICOPER/CLAD.
- Savater, Fernando. 2001. *Ética para Amador*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Scannone, J.C. y G. Remolina (Compiladores) Equipo Jesuita Latinoamericano de Reflexión Filosófica. 1998. *Ética y economía. Economía de mercado, neoliberalismo y ética de la gratuidad*. Argentina: Editorial Bonum.
- Tello, Edgar. 2000. *Sistema de gestión de denuncias*. Managua, Nicaragua.
- Ursúa, Francisco. 2001. *Ética para arquitectos*. Quito: Mimeo, PUCE.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Napoleón Saltos Galarza, de origen ecuatoriano, es licenciado en Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central de Ecuador, en la ciudad de Quito. Sus estudios doctorales incluyen temáticas filosóficas y científico-sociales. Fue miembro del Congreso de la República de Ecuador, en donde presidió la Comisión de Fiscalización. Actualmente, se desempeña como profesor universitario y consultor principal del Proyecto Anticorrupción y Responsabilidad para las Américas. Ha participado como expositor en innumerables simposios y foros en América Latina y Europa. Además, ha publicado textos y artículos que estudian el problema de la corrupción desde perspectivas innovadoras. Entre éstas, se destaca la articulación de un marco conceptual para la auditoría del desempeño ético de las entidades gubernamentales. En octubre de 2000 dictó varias conferencias en Puerto Rico sobre la corrupción y las estrategias para enfrentar este problema.

**TENDENCIAS Y DEBATES
CONTEMPORÁNEOS**

ÉTICA Y GÉNERO

Bernice E. Tapia González

Introducción

Las teorías y críticas feministas, provenientes tanto del campo académico como político, no han estado ajenas a la crítica social y cultural dirigida a la racionalidad y el conocimiento que caracteriza la contemporaneidad. Las feministas han jugado un papel muy importante en el reconocimiento de la existencia de una marca de subjetividad social y de género en la producción del conocimiento (Pujal 1998:74). Éstas reconocen cuestiones de poder y valor en la construcción del conocimiento y las subjetividades, poniendo de manifiesto importantes fuerzas ideológicas y estructurales, tales como la raza, el género y la clase (Giroux 1997:73). Estas mujeres subrayan que la razón se ha construido como parte de un discurso masculino.

Para las pensadoras feministas, la ética como discurso filosófico que reflexiona sobre la moral también reproduce en su racionalidad, lenguaje y representación, relaciones de poder/conocimiento que han silenciado, marginado y representado erróneamente a las mujeres. Consideran que en la modernidad, la racionalidad que ha imperado en el *logos* de la ética ha estado ideológicamente dominada por el discurso patriarcal. El patriarcado puede ser definido como un poder que se expresa micro físicamente, anidado en diferentes lugares, instituciones, personas, hábitos, culturas e incluso, en el interior de muchas mujeres (Mires 1996:54).

Las feministas sostienen que el discurso patriarcal contiene complejas creencias, mitos, ideologías y filosofías que legitiman las opresiones patriarcales y la expansión del sexismo en las instituciones, en la dinámica social y en la convivencia (Lagarde, 1996:110). En los procesos de socialización se construye y difunde ese sexismo que se inscribe, como plantea Lagarde, en la vida cotidiana y en nuestras biografías. El sistema educativo es uno de los espacios donde se reproduce el sexismo mediante diversas formas ideológicas y materiales de dominación.

Las feministas se han centrado en estudiar el patriarcado para entender sus orígenes y fundamentos ideológicos y éticos.

Además, para explicar cómo se reproduce en la subjetividad de las personas y en las diversas prácticas sociales.

Las teóricas del patriarcado han dirigido su atención a estudiar la subordinación de las mujeres. De acuerdo con Juan Fernández (1998:219), un conjunto de teorías mantiene que la mujer siempre ha estado subordinada al varón, bien por causas biológicas o culturales. Según este mismo autor, los criterios que utilizan se refieren fundamentalmente a la adaptación y a la supervivencia como especie, o a la formación de la cultura y a las estructuras de parentesco. Otro grupo de teorías subraya el carácter construido e histórico de la desigualdad, analizando las condiciones socioculturales de su formación y mantenimiento, así como los efectos tanto intrasubjetivos como interpersonales de la asimetría.

El pensamiento crítico feminista, aunque carece de consenso en cuanto a las explicaciones teóricas relacionadas al tema de los orígenes de la dominación sobre las mujeres, ha realizado una aportación importante identificando el androcentrismo, es decir, el punto de vista masculino, imperante en los presupuestos de los discursos éticos y morales del patriarcado. Estas estudiosas, desde una pluralidad de posicionamientos ideológicos y valorativos, han construido otros discursos éticos para cuestionar las desigualdades entre los seres humanos.

Las feministas han criticado la universalidad que se encuentra como presupuesto ideológico en la base de las distintas éticas que se han propuesto a través de la historia, sobre todo las que se refieren a las éticas filosóficas (Amarós 1985:28). Coinciden en que, en las narrativas éticas universalistas, ha dominado una racionalidad al servicio del poder, el cual se ha legitimado a través de la superioridad de una cultura blanca, masculina y euro céntrica. Además, han señalado que muchos de estos discursos éticos han sido planteados como verdad, borrando los relatos, tradiciones y voces de quienes, en virtud de su raza, clase y género, constituyen el otro (Giroux 1997: 75). Las feministas postmodernas han rechazado las metas narrativas que totalizan la experiencia histórica, reduciendo de este modo su diversidad a una lógica unidimensional que lo abarca todo. Han defendido la primacía de lo histórico y contingente en la construcción de la razón, la autoridad, la verdad, la ética y la identidad.

A continuación examinaremos con más detenimiento la problematización y reconceptualización que han realizado las feministas del proyecto ético y filosófico-político de la Ilustración. Describiremos el vínculo que establecen las feministas entre ética

y patriarcado. Además, explicaremos las diversas éticas feministas que emergen como discursos contestatarios ante la ética ilustrada. Abordaremos algunas propuestas feministas que pretenden reconstruir esa ética. Por último, presentaremos una breve reflexión sobre los retos éticos que enfrentamos las mujeres puertorriqueñas para eliminar el sexismo en el sistema patriarcal imperante en el país.

Ética, razón y patriarcado

La filósofa Celia Amarós (1985:24) es una de las feministas que ha realizado una relectura de la historia de la filosofía para identificar los sesgos que la ideología patriarcal ha impuesto al tipo de racionalidad que se expresa en el discurso filosófico con el fin de proponer una ética feminista que la supere. Ha planteado que el sexismo afecta tanto a la razón teórica como práctica. En ese sentido, desde su perspectiva, el feminismo se concreta, no sólo como crítica epistemológica, sino como crítica ética. Para Amarós, la ideología sexista influye en el discurso filosófico de dos maneras: como condicionante inmediato del modo como la mujer es pensada y categorizada en la sistematización filosófica de las representaciones ideológicas, y como condicionante del gran *lapsus* y la mala fe de un discurso que se constituye como la forma por excelencia de relación conscientemente elaborada con la genericidad que procede a la exclusión sistemática de la mujer en ese discurso.

Otras feministas se han dedicado a estudiar particularmente cómo se construye ese discurso de dominación contra las mujeres cuando surge el proyecto ético y filosófico-político de la Ilustración. Se denomina Ilustración al movimiento intelectual que surge en el siglo XVIII y que resulta de la unión del empirismo inglés con el racionalismo francés. Se caracteriza por la fe en la razón y en la libertad; además, por profundizar y divulgar los hallazgos científicos e ideológicos realizados en el siglo XVII.

En este punto resulta pertinente subrayar que el movimiento feminista tiene sus raíces en la Ilustración y que se constituye como crítica a él o como crítica ilustrada a las contradicciones internas de la propia Ilustración (Serret 2000:104). Este ejercicio fue practicado explícitamente con argumentos teóricos por las pensadoras feministas y con argumentos políticos por las activistas revolucionarias de la época. Se dirige fundamentalmente contra las inconsecuencias de un discurso filosófico y una práctica política que, por una parte, apostaban por la igualdad humana a

través del reconocimiento de la igualdad natural entre las personas, y por otra, consideran que las mujeres debían seguir subordinadas a los hombres a causa de su supuesta inferioridad natural (Serret 2000:104).

El feminismo retoma de la Ilustración los supuestos que sostienen su planteamiento y el objeto al que está referida su crítica de modo que, según afirma Estela Serret (2000:104), en este primer nivel la relación del feminismo con la ética ilustrada tiene una cara positiva y otra negativa. Destaca esta misma autora que existe un segundo nivel en esta relación que será explícitamente abordado por el feminismo mucho tiempo después, construido por la forma que adopta el planteamiento ético iluminista, cuando es llevado a sus últimas consecuencias.

La racionalización del dominio ético emprendida por el proyecto ilustrado, desplaza el énfasis convencional del bien hacia el terreno de la justicia, con lo que se institucionaliza, en el nivel de ética, la separación moderna entre lo público y lo privado. Con ello, según Estela Serret (2000:105), las opciones de vida buena quedan fuera del ámbito de regulación del poder político, pero también, en otra perspectiva, esta operación excluye al ámbito doméstico, socialmente considerado como femenino, de toda regulación pública. Argumenta Serret que, de este modo, a pesar de las pretensiones universalistas del proyecto de la modernidad, las mujeres parecen quedar fuera del estatuto moral por doble vía: por un lado, son tratadas con categorías de excepción cuando, sin justificación racional aparente, se les excluye de la categoría de sujeto moral; por otra parte, al ser relegadas imaginariamente al ámbito de lo privado, todo lo que a ellas se refiere queda excluido del juicio ético, de la consideración pública y de la reflexión científica, política o social. Para Serret (2000:105), esta doble operación garantiza la pervivencia de la invisibilidad femenina.

La exclusión de las mujeres como sujetos morales autónomos, provocará que la ética feminista en sus orígenes se enfrente a la necesidad de desmontar el discurso excluyente sobre las mujeres, el cual está basado en la descripción ideológica de ellas mismas y del propio ámbito de la feminidad. En esa medida las feministas se ven obligadas a inscribirse en la polémica sobre la definición del sujeto femenino (Serret, 2000:108). Esto posibilitará una diversidad de teorías éticas en el movimiento feminista, algunas de las cuales describiremos a continuación.

Éticas feministas

La crítica feminista a las éticas de tradición ilustrado-liberal, se hace desde diversas posturas éticas. Algunas de las éticas feministas que poseen un discurso crítico anti-ilustrado, como las de la igualdad o liberal, aceptan de entrada las definiciones patriarcales de mujer y feminidad, delimitando a partir de ellas un ámbito ético convencional signado por consideraciones sobre el bien y la buena vida (Serret 2000:116).

Las éticas feministas de la igualdad o liberal proponen la equiparación de las mujeres en el mundo masculino, en el ámbito político, laboral, educativo, civil, sexual, entre otros. Para las primeras feministas, comprometidas con las campañas por el sufragio, la pretensión más importante para ellas era lograr la igualdad con el hombre aunque, según Linda McDowell (2000:257), nunca dejaron de afirmar las diferencias entre los sexos. Por ejemplo, en las campañas relacionadas con las ayudas a la maternidad y la atención sanitaria a los niños es muy característico ver esto.

A finales del siglo XIX, y principios del XX, los movimientos sufragistas feministas libraron una importante lucha reclamando el derecho de las mujeres a participar como ser racional en la vida pública. La conquista de la igualdad de derechos formales para las mujeres y los hombres continuó siendo uno de los principios organizativos más importantes de los movimientos feministas occidentales de la posguerra (McDowell 2000:260). Éstas estuvieron detrás de la Ley contra la discriminación sexual, y la Ley de igualdad de salarios, ambas promulgadas en Gran Bretaña durante los años setenta, y la Enmienda por la igualdad de derechos, que fue aprobada en 1967 en Estados Unidos. Antes de esa fecha, la Ley de los Derechos Civiles sólo había hecho referencia a las diferencias raciales.

Las feministas liberales en su búsqueda por la igualdad, la justicia y la libertad también problematizaron el concepto de derechos humanos. Este concepto, se denominó en el 1789, como derechos del hombre. Según Marcela Lagarde (1996:87), siglo y medio después fueron reformulados con el nombre de Derechos Humanos por Eleonor Roosevelt, quien los llamó humanos y no del hombre, para evidenciar que el concepto anterior sólo se refería a los hombres, es decir, a los varones, por lo que debía incorporar a las mujeres de una manera explícita. Las feministas consideran que, a pesar de ese esfuerzo, aún sigue vigente la concepción de los derechos del hombre. Ese alegato de las feministas es refutado con

el argumento de que el hombre es sinónimo de humanidad y, por tanto, es innecesario nombrar las mujeres. Las feministas han cuestionado también el concepto humanidad, porque consideran que encubre ideológicamente la dominación al pretender la confluencia abarcadora de todas y todos. Consideran que el concepto de lo humano no logra abarcar la diferencia entre hombres y mujeres, sino que oculta la intolerancia a las mujeres como sujetas históricas plenas.

Las feministas también lanzan una crítica a las éticas que separan la esfera pública de la privada. Éstas levantan la consigna “lo personal es político”. Esto supuso un reto para la definición de lo político y para la participación en la política activa (McDowell 2000:266). Las mujeres comenzaron a organizarse desde los años sesenta alrededor de ciertos asuntos de índole “privada” como la salud, la reproducción, el cuidado de los hijos y la violencia doméstica (McDowell 2000: 267). Las feministas también discutieron cómo, dentro de la familia, lo político era privatizado. Además, reconocieron que las relaciones de poder operan al interior de la esfera doméstica.

En las décadas de los setenta y los ochenta las prácticas liberales en el campo educativo pusieron el acento en asuntos como la coeducación; los patrones de socialización de niños y niñas en la escuela y los límites que éstos imponen al desarrollo de ellas; el análisis de estereotipos en los libros de texto; el estudio de las diferencias que se dan en actitudes, comportamientos y lenguaje de los/as docentes y niños/as en el aula, y la promoción y el fortalecimiento de las mujeres para su ingreso y permanencia en carreras consideradas masculinas (Belausteguigoitia y Mingo 1999:22).

Las feministas liberales son criticadas por concentrarse en hacer competitivas a las mujeres sin cuestionar a fondo los modelos socioeconómicos y políticos que la noción de igualdad ofrece, y por su carencia de análisis de las múltiples formas que adopta la sujeción femenina (Belausteguigoitia y Mingo 1999:23). Son criticadas, además, por ubicar a las mujeres como recipientes unívocos de “la feminidad” sin distinciones de clase, color, sexualidad y etnia.

Cabe destacar que en el feminismo se produce un desacuerdo sobre cómo se ha de entender el principio de la igualdad y el derecho a la diferencia. El reconocimiento de la diferencia llevó a reemplazar la noción de igualdad por la de equidad. Pero muy pronto se hizo evidente que la noción de equidad, con su trasfondo

cualitativo, contingente y respetuoso de la diversidad y el pluralismo cultural, podía ser utilizada, fácilmente, para justificar y enmascarar situaciones indefendibles de opresión y de desigualdad entre hombres y mujeres (Jelin 1997:77).

Las feministas de la diferencia reivindican como positiva la existencia de un mundo separado de y para las mujeres. Rechazan la posible integración al mundo masculino y el derecho a un tratamiento diferenciado.

Los planteamientos éticos que asume la psicóloga Carol Gilligan en su libro *In a Different Voice*, publicado en 1982, influirán en el pensamiento de diversas feministas que suscriben la ética de la diferencia. En ese texto, la autora se propone rebatir a su colega Lawrence Kohlberg en la interpretación de diversos estudios sobre desarrollo moral a los que él había arribado utilizando un código de interpretación propio (Serret, 2000:110). Kohlberg parte de una categorización ética que corresponde a las nociones universalistas e individualistas generadas por el pensamiento ilustrado-liberal. De acuerdo con ellas, el ámbito moral, en el que operan los criterios de justicia, está delimitado por el espacio público, mientras que los valores pertenecientes al espacio doméstico, calificados como parte de las opciones particulares de la buena vida, se consideran ajenos al ámbito propiamente moral. A partir de esas consideraciones, Kohlberg obtiene resultados que muestran una clara desigualdad en los estándares de desarrollo moral: las mujeres de todas las edades y condiciones obtienen bajos puntajes que reflejan una débil o muy débil conformación valorativa relacionada con los principios de la justicia y la ley (Serret 2000:110).

En su crítica a esos resultados, subraya que ellos obedecen a las limitaciones intrínsecas del instrumento de Kohlberg, y no a una inferioridad moral de las mujeres, en la medida en que, precisamente, el código de mediciones excluye de toda consideración ética aquellos valores respecto de los cuales las mujeres configuran su "yo" moral (Serret 2000:111). Esa psicóloga partirá del supuesto de que no es que los hombres y las mujeres tengan por naturaleza códigos morales diferenciados, sino que la formación de las identidades femenina y masculina en ciertos contextos propicia cierto tipo de experiencias diferenciadas que conducen a la adopción de esas visiones éticas (Serret, 2000:111).

Gilligan propondrá el cambio de una ética de justicia considerada masculina y liberal hacia una ética del cuidado,

impulsando la inclusión de la experiencia de las mujeres como mujeres en la definición y construcción ciudadana, al mismo tiempo que privilegia la identidad de las mujeres como madres, y el ámbito familiar como el espacio donde buscar un modelo de acción ciudadana sustentado en el amor, la entrega y la amistad (Vargas 1997:63). De acuerdo con Virginia Vargas (1997:63), se desarrolla así una noción de ciudadanía cuyos atributos de preocupación y cuidado por el otro/a pueden y deben ser trasladados a la vida pública.

El mérito de estas posiciones, según Dietz (citado en Vargas 1997:63), es justamente el haber sido el primero de los feminismos que comenzó a preocuparse por el significado de la ciudadanía y de la conciencia política. Las posturas que asume Gilligan en su trabajo han sido criticadas por esencialistas, al pretender una identidad femenina buena y sustentada en una relación desigual, y por lo tanto, no democrática, ya sea al interior de la familia o en la misma relación madre-hijo-madre (Vargas 1997:64). También se le ha cuestionado a esa autora la sublimación en forma arbitraria de los valores femeninos.

Para Estela Serret (2000:112), los planteamientos de Gilligan poseen inconsecuencias epistemológicas y éticas. Entiende Serret, que una cosa es denunciar la invisibilización y carencia de prestigio que han afectado a las actividades y espacios reales de las mujeres y otra, muy distinta, sublimarlos, reivindicarlos y valorizarlos porque se definen femeninos. Subraya esta misma autora que, al Gilligan hacerlo, se olvida que la definición misma de las mujeres y sus espacios se ha producido en el marco de un sistema de dominación masculina. Añade que, frente a esto, parece una opción bastante pobre hacer de la necesidad virtud, y, en lugar de cuestionar una caracterización producida por un orden cultural que nos subordina, contentarnos con apropiárnosla. Afirma que no importa cuánto tratemos de valorizar la definición tradicional de lo femenino, ésta será siempre contraria a la autonomía de las mujeres, a la constitución de sujetos capaces de establecer sus propias metas y de ser socialmente consideradas como fines en sí mismo.

Las feministas postmodernas, han criticado también el esencialismo que domina las narrativas de los discursos feministas tradicionales como el de Gilligan. Siguiendo propuestas postestructuralistas, han realizado aportaciones importantes en la deconstrucción de este tipo de éticas. Han señalado que los saberes feministas en torno al género, se han configurado desde

una racionalidad, un lenguaje, una escritura y una representación de signos que están anclados en un orden ínter textual el cual privilegia las totalizaciones y la homogeneidad del mundo, imposibilitando de esta manera una lectura de múltiples dimensiones (Correa, 1999-2000:33). Plantean que esos feminismos no ponen atención a la diversidad histórica y cultural. Además, que en sus teorías universalizan erróneamente características de la propia era, sociedad, cultura, clase, orientación sexual y/o grupo étnico o racial. Consideran que esos feminismos no han logrado apartarse de la tradición del pensamiento humanista/iluminista y su lógica dicotómica y binaria.

Para las feministas postmodernas, la teorización sobre el género, por lo general, se ha “centrado” más en los asuntos de la dominación que en el de las resistencias (Correa, Figueroa, López y Román 1994:42). Señalan que cuando se encara el binomio hombre/mujer ha habido una preeminencia en el cotejo de las exclusiones respecto al discurso patriarcal que en la mirada al interior de las categorías del binomio. Destacan que los entendidos feministas tradicionales sobre el género han sido contestatarios ante el discurso patriarcal, constituyéndose en discurso de la diferencia, mientras que, en su interior, al constituir un discurso totalizante que gravita alrededor de la diferencia sexual, ese feminismo universaliza y esencializa la categoría Mujer (Correa, Figueroa, López y Román 1994:42). Explican esas pensadoras que estos feminismos activan así otras políticas de exclusión en tres instancias, a saber: las mujeres de la categoría Mujer, las diferencias y la diversidad de las mujeres entre sí, y de cada una de éstas, en tanto sujetos no unitarios, sino múltiples y fragmentados.

Según Henry Giroux (1997:91), para muchas feministas postmodernas el tema de la diferencia se tiene que examinar en torno a varios asuntos. Éstos incluyen cuestiones relativas a cómo se puede construir una política de la diferencia que no reproduzca formas de individualismo liberal o, cómo una política de diferencia que se puede escribir de nuevo como un rechazo de los términos de separación radical. También se ha de tratar la cuestión relativa a cómo se puede desarrollar una teoría de la diferencia que no esté reñida con una política de solidaridad. Igualmente importante es la cuestión de cómo una teoría del sujeto construido en la diferencia podría sostener o negar una política de acción humana.

Podemos afirmar, al igual que Giroux (1997:92), que la insistencia postmoderna en la diferencia sirve para acabar con toda pretensión de un concepto indiferenciado de verdad, mujer y

subjetividad, al tiempo que se niega a reducir la diferencia a oposición, exclusión y disposición jerárquica.

Algunas de las críticas que se han lanzado a los feminismos postmodernos es que reinscriben su discurso en la lógica de la oposición individuo-masculino/género-femenino impuesta por la misma tradición ética ilustrada que critican, por lo cual sus planteamientos corren el riesgo del inmovilismo político que puede conducir a buscar salidas individuales al malestar social (Serret 2000:117). Además, éstas pierden de vista algunas de las contribuciones éticas más importantes de la modernidad al emprenderla contra el liberalismo: en su crítica sin matices al sujeto desvinculado pierden la posibilidad, abierta por las tesis universalistas, de reclamar para los/as individuos/as autodeterminación y libertad (Serret 2000:117).

Las éticas feministas de orientación socialista también contribuyeron a la crítica en contra de los esencialismos. Aunque respondió con nuevas “verdades” acerca de la inequidad, el modelo económico a partir del capitalismo era la causa fundamental de la opresión femenina (Belausteguigoitia y Mingo 1999:26). Al eliminar el modelo económico centrado en la acumulación desigual del capital, otros tipos de sometimiento y opresión desaparecerían.

El feminismo socialista, creó un abismo infranqueable con otras reivindicaciones femeninas que no eran de “clase”, al considerar que las reivindicaciones de la mujer eran sólo económicas, y no culturales, políticas, sexuales, o de otra índole (Mires 1996:58).

Por último, deseamos subrayar que existen feministas que todavía reconocen las ventajas ofrecidas por el proyecto de la Ilustración a las mujeres, sobre todo en lo relativo a la garantía de la igualdad de derechos y oportunidades. Muchas feministas han argumentado que no se debe abandonar en su totalidad el pensamiento ilustrado, sino el reemplazo de las concepciones obviamente defectuosas por versiones que pueden exigir credibilidad tanto teórica como política (Molyneux 1997:27). Por eso, están realizando los esfuerzos para construir una ética desde la categoría de sujeto, tratando de reconsiderar la lógica universalista racional, evadiendo los problemas que ésta presentara en sus orígenes (Serret 2000:118). También han estado repensando las concepciones de la igualdad que son totalitarias, para producir una noción de ciudadanía que sea reelaborada y no excluyente (Molyneux 1997:27). De este tema nos ocuparemos a continuación.

Reconstrucción feminista de la ética ilustrada

La ética discursiva de Jürgen Habermas, es uno de los modelos teóricos que suscriben algunas feministas para abordar la democracia moderna como un proyecto de vida ético, así como para la búsqueda de valores universales en la lucha por la emancipación humana. Desde una perspectiva crítica ciertas autoras feministas retoman en términos conceptuales algunas de las ideas de Habermas en ese ámbito. María Pía Lara (1992:123) piensa que el modelo de ética discursiva habermasiano puede ser un modelo de comportamiento político para la construcción de una vida democrática y, al mismo tiempo, un recurso permanente contra las diversas expresiones institucionales del poder. Explica esa misma filósofa, que los límites procedimentales de la situación del habla planteados por Habermas, consisten en que cada participante debe tener una oportunidad igualitaria para iniciar o continuar la comunicación. Cada uno de los miembros involucrados debe poder hacer afirmaciones, recomendaciones y explicaciones sobre la materia que desee tratar. Así también, todos pueden expresar los deseos, sentimientos o necesidades. Añade Pía Lara, que estas posibilidades permiten a su vez que los hablantes tengan un sentimiento de libertad para abordar y tematizar las relaciones de poder que, en situaciones normales, estarían constreñidas por diversos mecanismos.

Para Pía Lara, el modelo de ética comunicativa propuesto por Habermas, es una teoría de justificación moral que conlleva siempre una forma de argumentación moral; al mismo tiempo, es un ejercicio que habilita la posibilidad de coexistencia. El principio de justificación es el que dota a la cadena de diversas argumentaciones que convergen en la centralidad de un principio como moral básica. Según esta filósofa, la idea habermasiana de reciprocidad, contenida en las estructuras mismas de la acción comunicativa, se fortalece cuando piensa que en las sociedades democráticas es necesario ir reconociendo los grupos y los problemas que requieren solidaridad y atención. Por ello, afirma esta autora, la deliberación moral contiene también una clara referencia a la posibilidad de construir identidades morales. Sostiene que una actitud de reciprocidad permanente implica aprender a respetar y ser respetado. Dicho respeto es una actitud moral, un sentimiento que se adquiere a través de los procesos de comunicación social. Aclara que ello significa que las bases de respeto pueden distorsionarse si las condiciones para el desarrollo de una auto apreciación y apreciación de los otros no se da.

De acuerdo con Pía Lara, en este ámbito discursivo que se abre como un espacio político moral para el reconocimiento de las necesidades y preocupaciones de todos los implicados en un discurso, es posible responder con argumentos para mantener o corregir las acciones sociales que preserven la identidad integral de todos los implicados. Desde su perspectiva, las necesidades y valores en discusión permitirán deslindar las cuestiones de la buena vida, de las de la justicia, y la tarea moral de rastrear nuestras identidades a base del respeto mutuo y la solidaridad.

En resumen, la postura que asume Pía Lara es que la democracia puede permitirnos una interrelación entre todos los ámbitos que genera la interacción entre la ética y la política. A través de ello la propone como un proyecto de identidad. Como mencionamos, esta filósofa subraya que, en este proyecto, la deliberación moral juega un papel muy relevante. Apunta que a través de la moral se interconectan la dimensión política y la ética. Plantea que es el carácter dialógico el que permite interrelacionar la deliberación con los logros de nuestras acciones fijadas a partir de nuestra definición de lo que debemos hacer y la consecución de aquello que expresamos o revelamos a través de nuestras acciones. Recalca que, mientras más capaces somos de abarcar otras perspectivas para entender una situación, mayor será el reconocimiento de la relevancia de su carácter moral, y que mientras más capaces seamos de apreciar otras posibles descripciones de nuestros objetivos, más capaces seremos de percibir las historias narrativas de otros involucrados. Por eso para ella, tanto nuestra imaginación, así como las instituciones sociales y las formas de socialización social, juegan un papel preponderante.

Este tipo de posicionamiento se centra más en la competencia comunicativa, ya que mantiene muchos de los supuestos básicos de la modernidad. Ha sido criticado por no encarar de forma adecuada la relación entre discurso y poder, y las confusas relaciones materiales de clase, raza y género (Giroux 1997:67), y las debilidades e inconsecuencias intrínsecas de los conceptos sujeto, universalidad y razón (Serret 2000:118).

Seyla Benhabib es otra filósofa feminista que también retoma algunas propuestas de Habermas sobre el proyecto de la modernidad. La propuesta de Benhabib procura, según Serret (2000:118), recuperar las críticas feministas, posmodernistas y comunitarias al modelo ético racionalista liberal sin perder el potencial liberador de este último.

Para Benhabib (en Serret 2000:119), es importante que todo proyecto ético aprenda hoy de los puntos críticos que han señalado los detractores del individualismo racionalista. En particular, hay que poner atención a los siguientes temas: 1) el cuestionamiento de la razón legislativa; 2) la idea abstracta y desvinculada de hombre autónomo; y, 3) la incapacidad de la razón universal para dar cuenta de la multiplicidad e indeterminación de los contextos y situaciones de vida con los que la razón práctica está siempre confrontada.

Benhabib defiende el universalismo interactivo, sometiendo el universalismo ilustrado a una serie de reformulaciones que afectan las nociones mismas de razón, sujeto y sociedad, y el punto de vista moral (Serret 2000:119). Recuperando la propuesta habermasiana, emprende un desplazamiento desde el concepto sustancialista de racionalidad empleado por los ilustrados, hacia una concepción discursiva de la misma. También rechaza la noción de sujeto como un “yo” abstracto y desvinculado, con una caracterización inmutable y transhistórica, lo que permite abogar por una visión del “yo” como un ser humano situado en un contexto histórico-cultural. Constituido en una identidad narrativa, que integra tanto las capacidades y acciones presentes y futuras del o la sujeto como las expectativas, deseos e intenciones que otras/os proyectan sobre ella o él. Con respecto al punto de vista moral, en lugar de ubicarlo como un centro arquimédico, como el punto de partida incuestionable e inamovible, lógicamente anterior a cualquier acción y ubicación indefectiblemente sobre todas ellas, ha de considerarse como un cuestionamiento hipotético, un telón de fondo sobre el que se producen los debates sociales acerca de reglas y procedimientos entre personas específicas y en contextos culturales determinados (Serret 2000:120).

La propuesta de Benhabib se ajusta a las reformulaciones del racionalismo ilustrado al que pudieran suscribirse autores como Karl-Otto Apel y Jürgen Habermas (Serret 2000:120). No obstante, ella va más allá de los ajustes emprendidos por los impulsores de la ética comunicativa cuando los somete, a su vez, a la mirada crítica del feminismo. Para clarificar la diferencia entre ambas miradas, Benhabib nos muestra cómo su propia crítica se realiza a partir de la noción ética de la reversibilidad de perspectivas y de las posibilidades abiertas por el término arendtiano de pensamiento representativo (Serret 2000:120). A través de la aplicación de esos conceptos intenta demostrar que la exclusión de una mirada atenta al género, no sólo conlleva una

falla ética y política, sino, de hecho, una inconsecuencia epistemológica (Serret 2000:120).

Benhabib defenderá la idea de que una teoría moral que se pretende universalista no puede, sin contradecir sus principios, tanto epistémicos como normativos, excluir de su consideración la experiencia de vida de las mujeres (Serret 2000:121). Sin embargo, tampoco cree que la salida correcta para el feminismo sea apostar por la crítica radicalizada de toda ética universalista, sino situar esa crítica en sus justos términos (Serret 2000: 120).

Desde el punto de vista de Benhabib, las críticas planteadas por el postmodernismo a la modernidad (y a su proyecto ético racionalista), pueden convertirse en instrumentos eficaces en la construcción de una ética feminista, siempre y cuando se adopte de ellas una versión débil que permita conservar aquellos elementos de la definición del sujeto, la sociedad y el punto de vista moral, que son útiles para un proyecto emancipatorio (Serret 2000:123). Ella misma ofrece algunas claves teóricas y morales desde las cuales realizar una crítica pertinente del universalismo racionalista. Adopta los criterios de reversibilidad y del pensamiento representativo para lanzar su crítica a las teorías universalistas.

Benhabib señala que en esas teorías la idea de universalismo se basa en el principio de reversibilidad de perspectivas, es decir, una acción o un juicio pueden considerarse moralmente válidos porque se generan en un contexto donde cada sujeto juzga a los demás tan capaces de autonomía moral como él mismo (Serret 2000:124). Sin embargo, como ha sido apuntado diversas veces por el feminismo, estos otros a los que alude la tradición ilustrada y neoilustrada, han sido despojados de concreción a tal punto que señalan a cualquiera y a ninguno/a (Serret 2000:124). La reversibilidad de perspectivas se torna vacua cuando el sujeto sólo ha de considerar al otro en tanto igual a sí mismo (Serret 2000:124). Al ignorar a los otros como diferentes, está constituyendo su propia particularidad en universalidad. Benhabib apunta que para que se cumplan las condiciones de un auténtico universalismo, deben tomarse en cuenta a otras y otros específicos que, precisamente en cuanto difieren del yo, permiten hablar con sentido de la acción moral de colocarse en un sitio distinto del propio para juzgar éticamente las propias acciones y las de los y las demás (Serret 2000:124). En este sentido, el concepto de pensamiento representativo permite pensar que el juicio no es un acto de razonamiento puro, sino pensamiento que se anticipa a la comunicación con los otros y juzga a partir de los resultados de ese

diálogo imaginario (Serret 2000:124). Con la reformulación de los términos reversibilidad de perspectivas y pensamiento representativo. Benhabib imprime una dirección distinta a la ética comunicativa habermasiana, pues si bien recupera de ésta las nociones de racionalidad dialógica y conversación moral, también las subvierte (Serret 2000:124).

Esta filósofa feminista considera que el diálogo ético-racional que lleva a construir el punto de vista moral no puede ni debe limitarse a juzgar sobre el ámbito de la justicia, sino que precisa incluir el ámbito de la buena vida (Serret 2000:124). A diferencia de Habermas, no considera que la conversación moral deba suponer el consenso, sino la posibilidad de negociar algún acuerdo. En este punto es evidente que si el diálogo moral no se desarrolla sólo entre otros abstractos sino también entre otras y otros específicos, los consensos perfectos deben ser sustituidos por la voluntad de alcanzar un entendimiento razonable con las y los otros a través de procedimientos abiertos y justos para todo el mundo (Serret 2000:125). A este modelo, Benhabib lo denomina universalismo interactivo.

Benhabib entiende que el diálogo moral se produce en dos niveles, caracterizados por el punto de vista del otro generalizado y el de la otra concreta (Serret 2000:125). Mientras el primero nos demanda considerar a todos los individuos como seres racionales, con los mismos derechos y deberes que desearía cada persona para sí misma, el punto de vista de la otra concreta, por el contrario, nos fuerza a considerar a cada uno de los seres racionales como un individuo con una historia, una identidad y una constitución afectivo-emocional concretas. Cuando el yo se pone en el sitio del otro generalizado hace abstracción de la persona concreta, teniendo en cuenta solamente que es un agente racional que habla y actúa, igual que él mismo. Esta relación se rige por las normas de igualdad y reciprocidad, y sus categorías morales son el derecho y la obligación, como sus sentimientos morales, el respeto, el deber, el mérito y la dignidad. En contraste, desde el punto de vista de la otra concreta, el yo hace abstracción de lo que constituye lo común, esforzándose por comprender las necesidades específicas, motivaciones y deseos de la otra. La relación se rige por normas de equidad y reciprocidad complementaria que obligan a las partes a considerar las necesidades, cualidades y demandas concretas de las demás, al tiempo que les dan razones para esperar que sus propias demandas y características sean tomadas en cuenta y

respetadas. Aquí, las diferencias no son excluyentes sino complementarias (Serret 2000:125).

Para Serret (2000:126), el intento de Benhabib de realizar una labor conciliatoria entre la perspectiva ilustrada y postmoderna presenta diversos problemas, probablemente derivados de la manera compleja y paradójica como se han relacionado históricamente el feminismo y las corrientes mencionadas. Desde el punto de vista de Serret, el problema básico surge por una coexistencia mal resuelta entre la asunción de los principios éticos y políticos de una tradición humanista, y la aceptación de la crítica que se ha hecho desde fuera a los postulados epistémicos y ontológicos derivados de esa misma tradición. Afirma Serret que en el discurso de Benhabib y de otras autoras, se hace una crítica epistémico-ontológica postestructuralista que simplemente se pone en paralelo con una revisión y actualización de los principios ético-políticos de la modernidad sin resolver una contradicción entre ambas que, en última instancia, debiera llevar a la construcción de una propuesta alternativa del concepto de sujeto. Añade, que esta reconstitución, a la vez que permite asumir la idea de constitución y proceso, debe posibilitar también pensar los espacios de voluntad y autonomía más allá de la mera especulación sobre su necesidad política para hacer congruente la práctica feminista. Subraya, que una crítica desde la ética feminista al feminismo postmoderno debe incorporar algo más que una carta de intenciones sobre el sujeto, que señale la necesidad de pensarlo a la vez construido siendo capaz de ejercer autonomía. Apunta a que debe decidirse por una reflexión seria sobre el proceso de constitución de identidades y, en particular de las identidades de género, que permita dar una salida cabal a este dilema.

Considera Serret que si hemos de pugnar por la construcción y generalización de una perspectiva moral feminista, es innegable que debemos tomar en cuenta la necesidad de cuestionar y redefinir los espacios sociales, tanto en sí mismos, como en su diferenciación-imaginaria por género. Destaca que al mismo tiempo, debemos tomar en serio la necesidad de construir una definición propia de mujer y feminidad, que dé respuesta tanto a la diversidad de formas de vida de las mujeres, como a la necesidad de conceptualizar e impulsar la autonomía de cada una como persona, capaz de individualizar la autonomía de cada persona como capaz de individualizar sus proyectos y fines.

Las feministas que suscriben un proyecto emancipatorio para las mujeres todavía tienen ante sí el reto de subvertir el orden patriarcal y de proponer alternativas prácticas que sean viables para transformarlo tomando en cuenta la diversidad. Algunas feministas, como Marcela Lagarde, han planteado propuestas en esa dirección, como expondremos en el siguiente punto.

La democracia genérica como alternativa ética al patriarcado

Marcela Lagarde (1996:111) reconoce la necesidad de criticar el orden del mundo patriarcal y cambiarlo, a través de opciones no opresivas ni enajenantes de convivencia entre mujeres y hombres, así como de alternativas prácticas de vida para cada ser humano que no estén basadas en el dominio ni en la enajenación, sino en la construcción de los derechos humanos de género.

Lagarde le ha llamado democracia genérica al proceso de deconstrucción patriarcal y de creación de alternativas prácticas reales. La denomina así, por su metodología democrática y porque su finalidad inmediata es la propuesta de modos de vida democráticos entre mujeres y hombres, y el establecimiento del orden social y las instituciones que lo posibiliten y lo impulsen. A continuación presentamos un resumen de algunos de los procesos que ella sugiere y atañen al género femenino en el desarrollo de la democracia genérica:

1. Lograr el estatuto social, jurídico, político, cultural e identitario de personas humanas para las mujeres. Esto puede ser posible si se eliminan los mecanismos que producen la asimetría con los hombres y, al mismo tiempo se transforman los contenidos de las condiciones de género femenino y masculino. Reconociendo que la opresión de las mujeres no sólo es externa a ella, producto de las relaciones sociales, sino que además la condición femenina como expresión histórica de la dominación patriarcal, contiene en sí misma hechos que atentan contra la condición humana de las mujeres. Es necesario asumir que la humanidad de las mujeres no es un hecho ni un dato esencial, previo, o natural, sino que se va urdiendo en un proceso histórico que requiere acciones y voluntades concretas para consumirse. También es preciso, no sólo mirar la opresión en las relaciones de género sino, además, en el género mismo. Esto implica cambios radicales que abarcan el modo de vida de mujeres y hombres, los contenidos de la cultura y la conformación y distribución

de los poderes sociales entre los géneros y entre las personas. La construcción de la humanidad de las mujeres requiere asimismo la redefinición de la experiencia erótica de las mujeres.

2. Las mujeres deben ser protagonistas de la propia vida siendo sujetos sociales, políticos y sujetos de la historia.
3. Se requiere para las mujeres, conocimientos, habilidades, y destrezas que son parte del bagaje cultural del mundo inaccesible para la mayoría de las mujeres en algunos países. Además, que se difundan los saberes de las mujeres y los conocimientos e interpretaciones que hemos producido.
4. Organización de un orden social no jerárquico que contemple la igualdad entre hombres y mujeres, y que permita eliminar la relación de superior/inferior que prevalece entre los géneros y dentro de cada género. También la legitimidad de los hombres como seres-dominio, que supeditan, someten, mandan, controlan enjuician y deciden por las mujeres.
5. Es preciso modificar la condición de género masculina. En la condición masculina patriarcal se concentran formas de ser y de relacionarse de los hombres que implican la dominación jerarquizada sobre las mujeres, sobre otros hombres y sobre el mundo, así como la legitimidad para el uso y la degradación de las personas y del mundo mediato e inmediato. Para que las mujeres puedan apropiarse de sus cuerpos, de sus vidas y de su mundo, los hombres y las instituciones requieren ser despojados de los derechos sobre los cuerpos, la sexualidad y las creaciones de las mujeres, y sobre el mundo.
6. Es necesario, dar cauce a una profunda revolución filosófica y política y modificar la condición masculina en sí misma. Las mujeres precisan del poder legitimado y apoyado socialmente de autoconstrucción de cada persona, y de decidir sobre las políticas sociales, sobre el sentido del desarrollo, del trabajo, de las actividades humanas, así como el poder de concentrar todos los esfuerzos para deconstruir el orden patriarcal. También requieren el poder de orientar la vida desde una ética de la equiparación humana que enfrente y deconstruya el sexismo en todas sus modalidades. Las mujeres necesitan el poder de desarrollar una representación simbólica que

nos incluya como humanas y a los hombres como equivalentes de las mujeres.

Por último, Lagarde sugiere una nueva cultura de género basada en la mismidad entre hombres y mujeres, la sororidad y la solidaridad como valores éticos y como políticas para generarla. Apoya una alianza feminista entre las mujeres, reconociendo las diferencias entre ellas, para enfrentar la vida y la correlación de poderes en el mundo.

En la actualidad, aunque han ocurrido transformaciones en las sociedades occidentales en lo que respecta a la equidad por género, como resultado de las luchas feministas, todavía falta un largo camino por recorrer para lograr la democracia genérica a la que alude Lagarde. En muchos países, como Puerto Rico, todavía las mujeres son víctimas de situaciones de discrimen, desigualdad y opresión por género. Estas situaciones persisten a pesar de que los grupos feministas desde los años setenta han logrado conquistas importantes para las mujeres. En el caso de nuestro país las luchas de las feministas se han concentrado principalmente en asuntos tales como la violencia doméstica, la agresión sexual, el aborto y los derechos reproductivos. Estas mujeres han sido una fuerza importante de presión para impulsar cambios legislativos que afectan a las mujeres sobre todo en lo que respecta a leyes contra la violencia doméstica y el hostigamiento sexual. Todavía las feministas tienen como reto el desarrollar más esfuerzos encaminados a transformar las condiciones de opresión, subordinación o exclusión de las mujeres en otros ámbitos y que estén dirigidos a erradicar el sexismo en nuestra sociedad.

A continuación describiremos brevemente cómo se manifiestan algunas de esas situaciones en la vida cotidiana de las mujeres puertorriqueñas y cuáles pueden ser alternativas que posibiliten cambios emancipatorios para éstas desde un posicionamiento ético comprometido con la igualdad y la justicia social por género.

Retos éticos para eliminar el sexismo y el discrimen hacia las mujeres en Puerto Rico

En Puerto Rico existe un régimen patriarcal cuya ideología sexista hacia las mujeres está presente en diversos ámbitos de la vida diaria como el laboral, educativo, jurídico, sexual, entre otros. En la actualidad en el área laboral existe discriminación por razón de sexo en el empleo, aún cuando por medio de las luchas de las mujeres se han logrado leyes que prohíben el discrimen y la paga

inferior por el mismo empleo (Colón 1997:165). Las mujeres aún confrontan problemas para ocupar puestos en ciertas industrias y ocupaciones. El trato desigual de la mujer trabajadora la ha llevado a participar de ciertos sectores de la economía en forma amplia, pero está casi ausente de otros (Centeno 1999:5). Según el Negociado de Estadísticas del Departamento del Trabajo, la administración pública, la manufactura, el comercio y los servicios son los sectores donde más oportunidades de empleo hay para las mujeres. Sin embargo, en las áreas de la agricultura, construcción y transportación éstas tienen una participación mínima.

Las mujeres también reciben una paga inferior a la de los varones en el mundo laboral. Según datos del Departamento del Trabajo las mujeres aún ganan 64 centavos por cada dólar devengado por los hombres (Otero y Ruiz 1994:43). El Censo de Población más reciente confirma que las mujeres puertorriqueñas reciben un salario inferior a los hombres. Esa disparidad salarial evidencia el sexismo que persiste en nuestra sociedad.

El campo de la salud es uno de los más señalados como carente de equidad laboral (Centeno 1999:5). Aunque ha aumentado el número de mujeres en muchas profesiones, todavía abundan más en las tradicionalmente identificadas como femeninas (enfermeras, asistentes, terapistas).

Las féminas en la Isla también han confrontado obstáculos para alcanzar posiciones altas en la jerarquía gerencial. Existen barreras invisibles o techo de cristal que impiden que éstas logren dichas posiciones.

En el país, las mujeres todavía carecen de igualdad para compartir el poder y la toma de decisiones. Su participación en las estructuras partidistas y en posiciones de liderazgo continúa siendo menor que los hombres.

La violencia por género es otro de los problemas que enfrentan las mujeres puertorriqueñas. Dicha violencia se refleja en las cifras alarmantes de incidentes de violencia doméstica así como en los casos de violaciones sexuales que diariamente ocurren en el país.

En Puerto Rico, las condiciones de desigualdad que se imponen a las mujeres se reflejan en que la pobreza tenga rostro de mujer. Un gran número de mujeres tiene la jefatura de su familia y viven bajo los niveles de pobreza, según datos recientes del Negociado del Censo.

Las jefas de familia se han encontrado inmersas en la falta de empleo generalizado en Puerto Rico y frente a las oportunidades

aún más limitadas para las mujeres, con lo que aumenta sus probabilidades de pobreza (Colón 1997: 165). Para este sector de la población existe ausencia de oportunidades afirmativas que conduzcan hacia un desarrollo más autónomo e independiente. Además, carecen de redes de apoyo que faciliten su incorporación al mundo del trabajo remunerado.

El panorama antes descrito refleja la necesidad imperiosa de asumir un compromiso ético para erradicar estas condiciones de vida. Es necesario el desarrollo de una política pública que posibilite eliminar el discrimen para este sector de la población.

Los escenarios académicos, tanto en los niveles escolares como universitarios, pueden hacer una aportación importante en la eliminación del sexismo y la subordinación de las mujeres, modificando las prácticas y contenidos de la educación. Se pueden realizar esfuerzos dirigidos a que los currículos y textos escolares estén libres de estereotipos y prejuicios sexistas y que promuevan la igualdad entre géneros.

Los educadores/as podrían cultivar una pedagogía crítica, como plantea Giroux (1997:98), que les brinde a los estudiantes la oportunidad de desarrollar la capacidad para cuestionar y transformar las formas sociales y políticas existentes, en vez de adaptarse simplemente a ellas. Además, que problematice y posibilite la reflexión sobre la ética, asumida como una lucha contra la desigualdad de raza, clase, etnia y género, entre otros, y como discurso para extender los derechos humanos básicos. Suscribimos el señalamiento de Giroux de que, desde un punto de vista pedagógico, el discurso ético se estudie con respecto a las relaciones de poder, las posiciones del sujeto y las prácticas sociales que activa. Se trata de un discurso ético basado en las luchas sociales, y atento a la construcción de relaciones sociales libres de injusticia.

Las universidades pueden desarrollar programas de estudios interdisciplinarios y multidisciplinarios, sobre las mujeres y los géneros, que posibiliten la reflexión crítica en torno a la opresión y discriminación femenina. Conscientes de la necesidad de realizar una aportación en esa dirección, en la Universidad Interamericana de Puerto Rico, el Centro Interdisciplinario de Investigación y Estudios del Género (CIIEG), en el Recinto Metropolitano, ha estado haciendo esfuerzos dirigidos a impulsar la integración del tema del género en el currículo de la universidad, mediante la organización de actividades académicas sobre el tema y ofreciendo el curso Género, Sociedad y Cultura.

Este Centro también se ha tomado la iniciativa de realizar un trabajo educativo y de acción social en la prevención e intervención con la violencia por género en el *campus* universitario y a nivel comunitario, al implantar un Proyecto sobre este asunto, que es financiado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos del gobierno federal. Esfuerzos como los nuestros pueden ser asumidos por otros centros de enseñanza.

Hace falta también que se le preste una cuidadosa atención a los procesos de socialización por género. Este proceso se estructura basándose en categorías sociales (mujer-hombre-femenino-masculino) que siguen una lógica binaria que las concibe como jerarquizadas, opuestas y complementarias (Fernández 1998:210). Además, sobre unos contenidos y representaciones que responden a lugares de diferente ocupación en el proceso de producción y reproducción, y que asigna diferentes papeles a los sexos. Esa diferenciación asimétrica esencializa y separa las identidades varón/mujer, eliminando la borrosidad y flexibilidad de las categorías, los posibles universos compartidos y las posiciones intermedias (Fernández 1998:211). Esa rigidez de categorías constituye la esencia de una epistemología dicotómica donde la diferencia se constituye en oposición, y desde la cual algunas identidades, orientaciones y pluralidades son percibidas como desviadas, y por tanto, convertidas en objeto de exclusión y estigmatización (Fernández 1998:211).

En esos procesos de construcción del género es donde se asimilan normativamente la estructura de creencias, disposiciones y valores que sostienen la asimetría entre los géneros. De ahí la importancia de transformar esas construcciones sociales en el núcleo familiar, en los escenarios educativos y en los medios de comunicación, entre otros. Pueden ser retomadas las propuestas feministas dirigidas a lograr la construcción de un mundo sin marcas de género.

Conclusiones

En conclusión, el feminismo, con su pluralidad de discursos éticos, ha realizado una contribución importante al desmontar las éticas ilustradas que han marginado, oprimido y silenciado a las mujeres. Desde una multiplicidad de voces, las feministas han planteado que la racionalidad en la modernidad ha estado dominada por presupuestos androcéntricos y patriarcales. También sostienen que la racionalidad patriarcal y la visión masculina es la que ha prevalecido en las éticas filosóficas. Estas éticas han

producido un conocimiento sexista y discriminatorio hacia las mujeres. Representan y categorizan a las mujeres como inferiores, excluyéndolas de la vida pública mediante ideologías y prácticas que las subordinan. Estas estudiosas han analizado las consecuencias de la marginación de las mujeres, en las éticas ilustradas androcéntricas en el ámbito doméstico, sexual, laboral, educativo y político, entre otros. Estos análisis han ido acompañados de propuestas específicas para superar la dominación y el discrimen. Esas propuestas junto a las luchas y reivindicaciones impulsadas por las feministas han posibilitado que las mujeres de muchos países hayamos alcanzado los niveles de igualdad y derechos que disfrutamos en la actualidad. Aunque, cabe destacar, que todavía faltan muchos avances para conquistar la emancipación real de las mujeres.

Al criticar y analizar la visión androcéntrica de la igualdad en el feminismo, se produce un debate intenso en términos de cómo debe entenderse la igualdad. Por un lado, para algunas feministas la lucha debía concentrarse en el reclamo de derechos iguales a los de los hombres y un trato igualitario. Mientras que para otras, el reclamo debía dirigirse al derecho a un tratamiento diferenciado. Emerge entonces en el feminismo una tensión entre los discursos éticos de la igualdad y la diferencia.

Al igual que Joan Wallach Scott (en Giroux 1997:92), rechazamos la idea de que diferencia e igualdad se opongan. Pensamos, como ella, en que el tema de la igualdad no está reñido con el concepto de diferencia, sino que depende de un reconocimiento de las diferencias que promueven la desigualdad y de las que no lo promueven. El poder debe ser cuestionado desde la base de la diferencia, centrándose tanto en las exclusiones como en las inclusiones.

Reconocemos como valiosas las aportaciones del feminismo postmoderno que retoma los aspectos más progresistas del modernismo y el postmodernismo. Suscribimos la postura postmoderna que concibe la razón como plural y parcial y las propuestas a favor de la contingencia y la diferencia contra las diversas formas de esencialismo. También su crítica de la totalidad y la universalidad.

Consideramos que, en la reconceptualización de la ética ilustrada y en la búsqueda de valores universales para lograr la emancipación humana, no se debe perder de vista la tensión entre la universalidad de derechos y el pluralismo cultural, de género, clase o etnia que genera diversidad (Jelin 1997:72).

Nos parece muy importante que las voces feministas sigan desestabilizando y deconstruyendo las éticas patriarcales y haciendo propuestas plurales, multiculturales y diversas que superen las concepciones de la igualdad contradictorias del discurso ilustrado. Ése es el reto que todavía tiene el feminismo en nuestro país.

REFERENCIAS

- Amarós, C. 1985. *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Belausteguigoitia, M. y Mingo, A. 1999. "Fuga a dos voces." En Marisa Belausteguigoitia y Aracelis, Mingo. *Géneros prófugos. Feminismo y educación*. México: Editorial Paidós. Págs. 9-53.
- Centeno, D. 1999. "Insuficiente el avance numérico de las mujeres en la universidad." *Diálogo*. marzo, Pág. 5.
- Colón, A. 1997. "Reestructuración industrial, empleo y pobreza en Puerto Rico y el Atlántico Medio de los Estados Unidos: la situación de las mujeres puertorriqueñas." *Revista de Ciencias Sociales*, Nueva Época, Núm. 3, Págs. 135-179.
- Correa, N. 1999-2000. "El género en las formas de la ciencia contemporánea." *Bordes*, No.7, Págs. 32-36.
- Fernández, J. 1998. *Género y sociedad*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Gilligan, C. 1982. *In a Different Voice*. Cambridge: University Press.
- Giroux, H. 1997. "Cruzar las fronteras del discurso educacional: Modernismo, posmodernismo y feminismo." En Henry Giroux, *Cruzando límites. Trabajadores culturales y políticas educativas*. Barcelona: Paidós, Págs. 55-108.
- Jelin, E. 1997. "Los derechos y la cultura de género." En Eugenia Holo y Ana María Portugal, *La ciudadanía a debate*. Chile: Ediciones de las Mujeres, Págs. 71-83.
- Lagarde, M. 1996. "Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las Humanas." En L. Guzmán y G. Pacheco, *Estudios básicos de derechos humanos IV*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Págs. 85-125.
- McDowell, L. 2000. *Género, identidad y lugar*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Mires, F. 1996. *La revolución que nadie soñó o la otra posmodernidad*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Molyneux, M. 1997. "Debates sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad." En Eugenia Holo y Ana María Portugal, *La ciudadanía a debate*. Chile: Ediciones de las Mujeres, Págs. 15-33.
- Otero, E. y Ruiz, A. 1994. "La participación de las mujeres en las ciencias y la ingeniería en Puerto Rico." En Y. Azize y E. Otero, *Mujer y ciencia. Investigación y currículo*. Cayey: Proyecto Estudios de la Mujer, Págs. 43-64.
- Pía Lara, María. 1992. *La democracia como proyecto de identidad ética*. Barcelona: Anthropos.

- Pujal, M. 1998. "Del saber feminista como práctica de poder a la resistencia postfeminista. Memorias de sujeción a la historia feminista." *Revista Anthropos*, No. 177, Págs. 73-79.
- Serret, E. 2000, abril. "Ética y feminismo." *Debate Feminista*, Vol. 21, Págs. 103-128.
- Vargas, V. 1997. "Un debate feminista en curso." En Eugenia Hola y Ana María Portugal, *La ciudadanía a debate*. Chile: Ediciones de las Mujeres, Págs. 55-69.
- Yuval-Davis. 1997. "Mujeres, ciudadanía y diferencia." En Eugenia Hola y Ana María Portugal, *La ciudadanía a debate*. Chile: Ediciones de las Mujeres, Págs. 35-50.

DATOS BIOGRÁFICOS DE LA AUTORA

Bernice E. Tapia González posee un Doctorado en Filosofía y Ciencias de la Educación, con especialidad en Psicología, de la Universidad de Barcelona; y una Maestría en Artes con especialidad en Psicología Social Comunitaria de la Universidad de Puerto Rico. Actualmente se desempeña como profesora de Psicología en la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano. Su compromiso con el estudio del género motivó su participación en la Junta Directiva del Centro Interdisciplinario de Investigación y Estudios del Género (CIEG), donde ha colaborado para lograr la integración de la perspectiva del género en los procesos docentes y de investigación. Ha publicado diversos artículos en revistas y libros en Puerto Rico, entre los que destacan: *Las ciencias sociales y otras formas de conocimiento*; *El fin del trabajo: Debates desde una mirada moderna, postindustrial y postmoderna*; *La psicología desde una perspectiva feminista*; *Apuntes para el análisis de la relación entre desempleo y criminalidad*; y *La división social del trabajo en la industria farmacéutica y sus implicaciones organizacionales*.

VALUACIÓN BIOÉTICA DEL PROYECTO “GENOMA HUMANO”

Leonides Santos y Vargas

Significado histórico del Proyecto Genoma Humano (PGH)

El Proyecto del Genoma Humano (PGH) se inició en los Estados Unidos en el año 1992 con los objetivos siguientes: 1) cartografiar, es decir, preparar el mapa del genoma humano y 2) secuenciar el ADN de los cromosomas de dicho genoma. Simultáneamente con esos objetivos, se desarrollarían métodos computacionales rápidos y sofisticados que permitieran acelerar el proceso de secuenciación y cartografiado del genoma. Además de los Estados Unidos, han participado en el PGH otras naciones con infraestructura científica desarrollada, entre los cuales cabe mencionar Inglaterra, Alemania, Japón, España y Francia. Originalmente se pensaba que el genoma humano tendría un total aproximado a los 80,000 o 100,000 genes. Los resultados informados recientemente parecen indicar que es probable que el total de genes no exceda de entre 30,000 a 50,000. Todavía no se tiene la información definitiva.

Este proyecto es, a mi modo de ver, el más ambicioso de todos los que se ha propuesto la curiosidad científica hasta el presente. El contenido e importancia de los datos cuantificados del proyecto del genoma humano ha llevado a algunos comentaristas a caracterizarlo como el “Libro de la vida”, el “Santo Grial” de la biología, el “Manual del hombre”, el “Código de los códigos”, el “Plan maestro de la vida”, en fin, una serie de nombres con los cuales se quiere dramatizar el significado histórico del intento de penetrar los reinos insondables de lo que todavía muchos consideran debe ser la prerrogativa exclusiva de los dioses. La sentencia de la serpiente mitológica del Edén, en la cual se asegura a la primera pareja que *Eritis sicut dei*, tiene visos de realización a punto de consumarse. No que *seréis* dioses sino *como* dioses. Es decir, *seréis* unos similares de dioses.

Y la verdad es que una vez que las investigaciones que recién han comenzado logren interpretar, constatar, identificar, establecer relaciones de causa y efecto entre genes específicos y conjunto de

genes, con las condiciones y fenotipos del ser humano, sólo la imaginación creativa y la imaginación moral del *homo sapiens* pondrán límites al nuevo poder de la ciencia genómica. Pero esto no es sólo cierto con relación al conocimiento del genoma humano sino que también es cierto del desciframiento del genoma animal no-humano y del genoma vegetal - que es otra investigación que corre paralela al PGH.

Todo conocimiento que faculte al ser humano para intervenir y modificar la realidad física, animal, vegetal y la específicamente humana, invita a una reflexión y valuación ética. Esta reflexión es más necesaria en momentos en que muchos sectores sociales han reaccionado tan visceralmente a los hallazgos preliminares. Parecería que las creencias de las personas que integran estos sectores sociales están tan emocionalmente afincadas a sus vidas personales que no pueden trascender las ataduras psicósomáticas que tales creencias le han impuesto. Esa reacción visceral es comprensible toda vez que los datos de la ciencia podrían muy bien contradecir las premisas y doctrinas confesionales que le dan sentido al proyecto histórico de venerables instituciones religiosas.

Explicaciones sobre la vida del cuerpo

Los avances informados recientemente (desde febrero del 2001) con relación a los objetivos del Proyecto del Genoma Humano (PGH) apuntan, entre otros efectos, hacia el fortalecimiento exponencial de los conocimientos y tecnologías biomédicas. Pero en adición a las implicaciones para la ciencia médica, tales avances prometen proveer nuevas pistas para entender objetivamente el origen de la naturaleza biológica de la especie humana. La corporeidad biológica, arropada por una historia de explicaciones mitológicas y metafísicas desde hace varios milenios, tendrá, por fin, una explicación más sensata y cercana a la que los filósofos escépticos han sospechado.

Reflexionemos, en primer lugar, sobre algunas implicaciones probables del poder de intervención de la ciencia médica sobre la salud y la calidad de la vida humana, y sobre todo, cómo el conocimiento detallado del genoma humano hace factible la posibilidad de modificar y mejorar la manifestación de la vida en muchas de sus formas. Si se confirman las hipótesis en torno a los usos innumerables de la ciencia genómica, no cabe la menor duda de que al poder curativo de la medicina se le añadirá un mayor poder predictivo. Esto permitirá, a su vez, diseñar planes de tratamiento preventivo literalmente hechos a la medida de la

condición y propensiones genéticas de los pacientes. Como consecuencia, los diagnósticos y planes de tratamientos serán más confiables y eficaces que los actuales. La medicina predictiva y la medicina genómica podrían convertirse en nuevas especialidades.

También se puede anticipar que la industria farmacéutica podrá elaborar medicamentos y fármacos a la medida genómica de la persona, lo que, aparte de la mayor eficacia terapéutica, augura una bonanza económica sin precedentes para esa industria. Una vez se conozca la relación de causa y efecto entre genes y grupos de genes (y quizás la de ciertas proteínas) con las condiciones de salud y propensión a enfermedades, es de esperarse que el arsenal de pruebas y procedimientos diagnósticos actuales disminuya en cantidad, pero que los procedimientos diagnósticos aumenten en precisión. A mayor precisión en el diagnóstico, menor será la necesidad de segundas y terceras opiniones de expertos médicos.

En términos globales, a medida que se descubra la causalidad genética de muchas enfermedades y de condiciones incapacitantes, disminuirá la morbilidad en las poblaciones humanas y se economizarán millones de dólares en servicios de salud, por lo menos, en aquellas sociedades desarrolladas que tengan acceso a estos beneficios de la ciencia. Será razonable esperar que en las sociedades más desarrolladas, desaparezcan muchas enfermedades (excepto aquellas cuya causal reside en el entorno ambiental -como las producidas por virus, bacterias, tóxicos y accidentes- para lo cual se requerirán acercamientos de políticas sociales de prevención y protección). Y destaco lo de "sociedades desarrolladas" pues es evidente que estas iniciativas científicas financiadas por el gran capital sólo beneficiarán prioritariamente a las poblaciones cuyo nivel de ingreso económico está bien distante de la mediana mundial de ingresos y que les permitirá pagar por los nuevos beneficios de la ciencia genómica.

A pesar de que la información preliminar del PGH corrobora el juicio ético de que los seres humanos somos iguales (ya que compartimos una herencia y origen genético común), tal revelación objetiva no eliminará las desigualdades creadas y aprendidas a través del *genoma cultural*. Habrá que insistir en reeducar a la especie humana para eliminar las *taras culturales* que son las que, en última instancia, explican las prácticas y discursos de la violencia, la injusticia y la discriminación.

Una de las promesas del conocimiento que eventualmente se obtendrá del PGH permitirá realizar la *terapia genética*. La terapia genética podrá prevenir *in utero* (y aún antes del útero, al nivel de

línea germinal) la expresión de genes que correlacionan directamente con enfermedades, malformaciones e impedimentos. Igualmente se anticipa como probable la aplicación de la terapia somática (*medicina genómica*), la cual será posible mediante la inserción de genes hasta el interior de las células, utilizando vectores adecuados. Estos vectores transportarán los genes sanos hasta el interior de la célula y una vez allí, se espera que ocurra el reemplazo del gen o genes defectuosos.

La posibilidad de desarrollar la tecnología de modificación de la línea germinal, cuyas modificaciones pasarían a la prole, quizás despierte en algunos sectores de opinión el temor a las antiguas motivaciones de la eugenesia. No hay dudas de que estos nuevos poderes de la ciencia facilitarán la selección de genes que *mejoren* aquellas características y rasgos de los hijos que se desean tener. La idea del bebé óptimo, ilusión de muchos padres, sería factible si resultaran ciertos estos vaticinios que los futurólogos expresan respecto al nuevo poderío científico a disposición de la imaginación humana.

Otra posibilidad (que produce algunos escozores éticos en ciertas personas) es la capacidad para crear nuevas formas inéditas de vidas, tales como animales y plantas *transgénicas* -lo que ya se ha hecho a escala industrial en la producción de alimentos genéticamente modificados, y se ha hecho con animales en escala experimental. Como se puede apreciar, la ciencia no sólo cumplirá con su función de *descripción, predicción y explicación* de los fenómenos que conforman su objeto de curiosidad epistemológica, sino que ahora la ciencia añade el poder de *invención* de nuevas formas de vida (*Eritis sicut dei*). Gracias al nuevo poder de invención, la sociedad dispondrá de animales genéticamente modificados con genes humanos (como cerdos transgénicos) que se criarían a modo de incubadoras de órganos para transplantes futuros. Se prevé que un hígado, riñón o corazón de un cerdo transgénico, el cual tendría genes compatibles con los de su dueño, servirían como órganos de reemplazo -en caso que el dueño necesitara ser transplantado.

Este nuevo poder de crear nuevas formas de vida utilizando la capacidad para cruzar las fronteras que la evolución natural de las especies había establecido, sugiere a la imaginación el temor de que algún científico se sienta atraído por la curiosidad de averiguar qué pasaría si se mezclara la información genética de varias especies para crear nuevos seres transgénicos. No es improbable pensar que se produzcan nuevos animales de diseño, como ya hay

drogas de diseño. Desde luego, una vez se pongan a punto estas nuevas tecnologías de la manipulación genética de la vida, será difícil resistir la tentación de *recrear la especie humana*. Teórica y prácticamente se podrá rediseñar la naturaleza humana misma, recurriendo no a la reingeniería social sino a la reingeniería genética.

La clonación de la vida

Ya es conocida la discusión reciente sobre la posible *clonación de células madres* embrionarias. Si se confirman las hipótesis que se han debatido públicamente, respecto a los usos de la clonación de estas células para fines terapéuticos, resultan muy esperanzadoras las posibilidades del uso benéfico del conocimiento genético. Por ejemplo, se presume que mediante el recurso de insertar genes sanos en órganos deteriorados, estos se podrán regenerar -procedimiento que haría innecesaria la opción del trasplante para miles de personas e incluso, hará innecesario el trasplante de órganos transgénicos (los llamados *xeno-trasplantes*). Aunque se han hecho esfuerzos para establecer la distinción conceptual entre clonación *terapéutica* y clonación *reproductiva*, es evidente que la fascinación del debate público más reciente está concentrada en la eventual clonación reproductiva de la especie humana. Ante las implicaciones éticas, económicas y políticas de estas nuevas biotecnologías, los foros legislativos en las sociedades desarrolladas han tomado nota del asunto. En Inglaterra, por ejemplo, las cámaras legislativas autorizaron la clonación de embriones humanos para fines de investigación con fines terapéuticos.

La posibilidad de la clonación reproductiva ha creado tal revuelo en ciertos sectores religiosos, políticos, científicos y comunitarios que, por evitarla, se oponen tajantemente a la clonación terapéutica. Piensan, no sin razón, que una vez se demuestre el potencial positivo de la clonación de embriones, y que la técnica del clonado se haya depurado, será cuestión de tiempo que en algún país del planeta se realice la clonación de un individuo humano completo. No me cabe la menor duda de que la tentación de pasar a la historia como pionero de la clonación humana será irresistible para el laboratorio o científico que lo haga. Las precauciones y advertencias éticas que ahora se debaten, no serán obstáculo a la *hubris* prometeica de la ciencia y de la empresa económica que la financie.

Personalmente considero que afirmar dogmática y visceralmente que la clonación reproductiva sea intrínsecamente inmoral, me parece un *non sequitur* ético. No tengo dificultad en afirmar, por otro lado, que debido a lo inseguro de la técnica al día de hoy, sería inmoral intentar la clonación en esta etapa de la investigación. Desde el punto de vista del principio de no-maleficencia, sería un acto inmoral ensayar en humanos técnicas ineficientes o ineficaces que arriesgan la salud y calidad de vida del ser clonado. Pero una vez se depure y se garantice que no hay daños ni riesgos para el clon, la imaginación y el análisis éticos puede identificar casos y situaciones en los cuales la clonación reproductiva facilitaría el logro de ideales humanos éticamente legítimos -en personas infértiles por ejemplo, o para aquellas personas que son portadores de genes cuya expresión haría existencialmente incompatible la dignidad y florecimiento humano de los seres humanos por nacer. Veamos algunas instancias en las que la clonación reproductiva parecería éticamente problemática.

El hecho de que una persona elija la dotación genética de otro ser puede ser una forma indebida de dominio sobre el destino del nuevo ser. Debe ser desagradable saber que alguien escogió mis características físicas y en cierta manera determinó parte de mi potencial. Por otro lado, se podría pensar que la clonación reproductiva equivale a una especie de agresión por el hecho que un adulto clonado, en cierto sentido, le va adelantando la biografía del ser clonado. Saber un clon humano que cuando tenga 60 o más años lucirá físicamente como su original, o que tendrá los problemas y condiciones patológicas de que padece su original, podría generarle ansiedad y depresión. Todo ser humano tiene derecho a no saber, o a ignorar su devenir biológico futuro. Sería doloroso que el clon supiera que cuando llegue a los 30 años padecerá de esquizofrenia (cosa que ya sabe que le ocurrió al ser original del cual es un clon). Claro que si el mal de que sabe padecerá el clon se puede remediar, sería conveniente saberlo de antemano, pero si no hay solución para el mal previsto, sería doloroso saber lo que le espera sin tener la solución disponible.

Los motivos para que una persona opte por clonarse pueden ser éticamente cuestionables. Sería éticamente cuestionable que se produzcan clones como monumentos a la vanidad del que puede pagar el costo de muchos clones que circularán por las calles como testimonio visible de cómo era físicamente el clonado. No importa que el clonado haya sido un gran filántropo, un prohombre, o mujer célebre por sus hazañas éticas o científicas. Un ser humano

no debe nacer como *memorabilia*, sólo para dar cuenta que se parece a un ser famoso. Tampoco sería éticamente legítimable clonar a un ser humano *sólo* para que sirva de incubadora de órganos para el original clonado. Quizás, sería justificable en algunos casos crear por clonación a un hermano para que done un riñón a su hermano antecesor enfermo pero, ¿sería decididamente inmoral la ablación del corazón o del hígado del clon para salvar a su hermano enfermo?

Desde el punto legal, la posibilidad de la clonación reproductiva crearía posibles distorsiones de las relaciones paternas y de filiación familiar. Por ejemplo, un clon sería hijo social del original o su hermano gemelo; por otro lado, parecería que la esposa del clonado hubiera parido al hermano gemelo de su marido (en cuyo caso parió a su cuñado).

¿Se debe prohibir la clonación reproductiva? Sostengo que la actitud y énfasis de las sociedades no debe ser la de prohibir sin más, sino exhortar a los científicos a que actúen con responsabilidad. Como hemos dicho anteriormente, debido a lo poco desarrollado de la técnica en estos momentos, sería, anti-ético intentar clonar a un ser humano. Pero una vez se pula la tecnología y se ponga a punto, la clonación puede ser una opción válida para personas infértiles que quisieran tener hijos genéticamente afines.

En lugar de prohibir la clonación de la vida humana, sería más importante y prudente esperar que las sociedades promuevan una cultura de responsabilidad en la investigación científica. Una cultura de responsabilidad establecería que las tecnologías (como la clonación) sólo se aplicarán a seres humanos cuando se esté razonablemente seguro de que tales técnicas no harán daño a las personas que opten por la clonación, ni a la persona del clon.

El PGH y la constante del interés económico

En adición a la especulación ético-filosófica que sobre los beneficios para la humanidad implica la realización del PGH, hay una serie de otras preguntas que se plantean a propósito de la manera cómo se va desarrollando el proyecto y en torno a la diversidad de motivaciones que lo impulsan. El PGH es una actividad conjunta de muchos países en la cual participan agencias de diferentes estados, la academia universitaria y una multiplicidad de empresas privadas. El sector empresarial privado participante ve en el PGH una oportunidad dorada para obtener ganancias en cantidades insospechadas. Y no hay dudas de que si el proyecto fructifica como se anticipa; si se descubre el secreto de cómo evitar

y curar ciertas enfermedades y cómo evitar malformaciones múltiples en las criaturas por nacer, se abre una oportunidad para grandes negocios biotecnológicos, sobre todo para las *empresas fármaco-genómicas*.

Basándose en decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos tomadas desde el 1980 (*Diamond vs. Chakrabarty*) la Oficina Federal de Patentes y Marcas ha autorizado patentes por el descubrimiento de ciertos genes y secuencias genéticas que se sabe son responsables de la aparición de varias enfermedades y condiciones de riesgo para la salud. Los médicos y hospitales que desean utilizar esas secuencias para fines diagnósticos, por ejemplo, deben pagar regalías a compañías o individuos dueños de tales patentes por cada vez que utilicen determinadas secuencias genéticas en procedimientos diagnósticos que se sabe son efectivos en identificar la presencia de condiciones y de propensión a enfermedades. En adición a patentar secuencias genéticas con evidente valor médico-comercial, también se ha patentado la invención de animales y plantas transgénicas. Así el llamado *oncomouse* ("oncoratón") patentado por la Universidad de Harvard en 1988, y otros productos de la biotecnología, se han definido como invenciones de la ciencia, y por lo tanto, patentables.

A partir de este momento buena parte de la información del genoma humano, vegetal y animal, no formarán parte del patrimonio universal de la humanidad (y ciertamente no serán propiedad de los dioses). Muchos animales transgénicos, sustancias, hormonas y secuencias genéticas ya tienen un número de patente, con su correspondiente dueño -quien cobra jugosas regalías por el uso de esa información. La práctica de autorizar patentes de secuencias genéticas específicas, o patentar los procedimientos de combinaciones de genes para crear o modificar formas de vida, sugiere a su vez ciertas interrogantes bioéticas. ¿Es ético patentar genes específicos o secuencias de genes cuya expresión en el organismo se sabe que producen efectos predecibles, y por lo tanto, evitables? ¿Es ético patentar lo que ocurre naturalmente? ¿Es ético patentar la vida? Si a nadie se le ocurrió patentar la tabla periódica en química; si a nadie se le ocurrió patentar el descubrimiento del hidrógeno, del helio, o patentar la fuerza de gravedad, ¿por qué permitirlo en el caso de los genes?

Respecto a la eticidad de esa práctica, hay puntos de vista encontrados. Algunos empresarios participantes entienden que es perfectamente legítimo patentar genes específicos o secuencias

genéticas con valor diagnóstico o terapéutico comprobado, debido al hecho de que se han invertido millones de dólares en ese empeño. Alegan que los genes, aunque son unidades naturales, de por sí no dicen nada. Se requiere la imaginación científica e inventiva empresarial para poner a buen uso tales descubrimientos científicos.

Ahora bien, ¿no se había dicho por funcionarios políticos y organizaciones mundiales que la información sobre el genoma humano debe ser patrimonio de la humanidad? Eso han dicho, pero independientemente de los pronunciamientos bien intencionados de agencias y grupos que proyectan cierta autoridad moral, la verdad monda y lironda es que el capitalismo empresarial, no se motiva necesariamente por la compasión, escrúpulos bioéticos o por lealtades patrióticas. En ese contexto de ideas, sería absurdo esperar que el capitalismo biotecnológico se transforme en una actividad desinteresada, sobre todo, en vistas de una empresa científica repleta de promesas para asuntos tan prioritarios para el ser humano como la salud y la funcionalidad biológica -amén de la posibilidad de la extensión de la vida.

Hace tiempo que en los países con economías de persuasión capitalista, la atención de la salud humana se ha convertido en un negocio muy rentable. Para corroborarlo baste pensar en las miles de industrias farmacéuticas, cadenas de negocios de farmacias, hospitales, oficinas de médicos, audiólogos, dentistas, naturópatas, psiquiatras, psicólogos, etc. De hecho, si en nuestra época la casi totalidad de las manifestaciones de la vida ha sido *medicalizada*, o se ha convertido en objeto de interés comercial, ¿qué más da que se patente comercialmente la información genética?

El asunto ético no es necesariamente el hecho de cuánto de nuestras vidas se haya medicalizado; es cuán parejo con la medicalización se desarrolla la *monetarización*. Piense usted: si una dama queda embarazada, hay que pagar las pruebas y cuidados prenatales y luego habrá que pagar por nacer. Si el bebé no muere al nacer, hay que pagar por cuidados preventivos. ¿Se siente usted triste e infeliz?, eso significa que usted está deprimido, por lo tanto páguele al psiquiatra. Algún psiquiatra pudiera pensar que la "angustia ante la nada" de que hablaban los existencialistas del siglo XX, probablemente no era otra cosa que un caso de depresión profunda. Pero suponga el lector que ante el vacío de la existencia, usted recurra a la trascendencia y decide asistir asiduamente a un lugar en el cual pueda adorar a su dios y pedirle que lo consuele y le dé fortaleza para enfrentar su derelicción: deberá pagar usted los

diezmos y las ofrendas correspondientes. ¿Quiere que Dios lo prospere y le envíe bendiciones en la forma de riqueza material? escoja usted una de las varias iglesias que predicán el Evangelio como si tales iglesias estuvieran cobijadas por alguna sección (sección 936, por ejemplo) del código de Rentas Internas de los Estados Unidos. ¿Quiere ofrecer una misa en memoria, o por el descanso del alma de un ser querido?, pues contribuya usted generosamente a los gastos de la Iglesia. ¿Quiere usted reírse a mandíbula batiente?, páguele al comediante de su gusto. ¿Necesita que le hagan justicia?, ¡pague al mejor abogado que encuentre! ¿Quiere hacerse una hipnosis regresiva y descubrir que, entre sus muchas vidas, usted fue una esclava egipcia, o un faraón, o quizás un humilde taíno?, pague \$500 por seminario al Dr. Weiss, o la tarifa que cobre cualquier mercachifle de lo esotérico.

En resumidas cuentas, que vivir en una sociedad capitalista es toda una empresa económica de por sí. La vida humana, para que valga la pena vivirla en una sociedad capitalista, debe ser costo-efectiva. Por eso es que los pobres ya no son costo-efectivos; por eso es que los ancianos enfermos no son costo-efectivos; por eso es que los ciudadanos con impedimentos no son costo-efectivos; por eso es que la justicia no es costo-efectiva. Lo costo-eficiente es aquello que genera el máximo beneficio económico con el mínimo de gasto. Un ciudadano que padezca de una condición crónica o catastrófica, no es costo-efectivo. De hecho lo costo-eficiente sería que se muriera lo más pronto posible -y que idealmente opte por la cremación de manera que no haya que utilizar tierras que se pueden utilizar para fines más rentables.

Ergo, el conocimiento sobre el genoma humano, amén de la hazaña científica que significa, también puede ser una oportunidad para la empresa rentable. Si el ser humano quiere lograr un remedo de inmortalidad biológica con superior calidad de vida (es decir, extender su vida con buena salud mediante la manipulación genética -hasta lograr ciento cincuenta años, por ejemplo- como algunos han sugerido), pues tendrá que pagar. En el siglo de la biología molecular y la medicina genómica, vivir más, vivir saludables y con el mínimo de riesgos genéticos, costará mucho más que vivir en la edad pre-genómica. El mercado hecho fetiche, se ha encargado de reinterpretar la valía de lo humano y de la vida en general. La ciencia genómica se convertirá en una empresa económica, lo que implica sofisticados análisis y proyecciones de la ciencia de la economía.

Implicaciones para la investigación y la explicación social de la naturaleza humana

Una primera implicación que el éxito del PGH podría tener para las ciencias sociales es que de inmediato se le hará muy difícil conseguir financiamiento del estado para proyectos de investigación social. La información que la ciencia social produce no parece ser tan rentable como la información genética que produce la biología molecular. Desde un punto de vista más serio, cabe decir que es muy probable que las ciencias sociales, como modelo epistemológico de explicación, se verán obligadas a repensar y matizar muchas de las explicaciones sociales de las costumbres, los hábitos y los usos que se manifiestan en las distintas comunidades humanas. Las ciencias sociales han explicado la naturaleza humana como una de origen esencialmente cultural. Es frecuente que muchos de los rasgos personales se expliquen en función de las experiencias de socialización y aculturación de los individuos que integran la sociedad en cuestión. Este axioma lo resume Ortega y Gasset en su famoso apotegma "Yo soy yo y mi circunstancia". Sobre la base de las circunstancias sociales se explica la pobreza, la cultura de la violencia, el ejercicio del poder, el carácter moral, la educación, el potencial humano, el trato diferente por razón de género, los prejuicios, etc.

Ahora bien, intentar explicar que los negros, los blancos o los asiáticos, tienen distintos niveles de desarrollo intelectual, social y de civilización, debido primariamente a su trasfondo genético, es incurrir en un reduccionismo antipático para los investigadores sociales. Tal modelo explicativo parecería equivaler a Nazismo. A juicio de muchos, recurrir al modelo explicativo del "reduccionismo genético" se prestaría para darle visos de apoyo empírico muy conveniente a teorías eugenésicas y racistas del pasado.

No hace mucho se pensaba que conductas como el homosexualismo y el lesbianismo eran socialmente aprendidas y que por lo tanto se podrían modificar mediante la disciplina social-familiar, conversión religiosa, terapias psiquiátricas o mediante castigos sancionados por el código penal. Ahora parecen haber pistas que sugieren la posibilidad de que sean los genes los responsables de estas conductas. De hecho en su obra *Living with our genes*, el Dr. Dean Hamer, psicólogo molecular (y a quien se atribuye la identificación de los genes que inducen al comportamiento homosexual) afirma lo siguiente:

“El ambiente importa, desde luego, pero contrario a la creencia popular, los factores ambientales más importantes no son la crianza, la educación o el status social. Realmente son aquellas experiencias al azar e incontrolables tales como la precisa concentración de químicos particulares en el cerebro, o algo aparentemente de menor importancia, como puede ser un caso de sarampión infantil.” (Hammer y Copeland, 1998)

Conductas como las asociadas a la paranoia y la esquizofrenia parecían más el producto de patologías sociales y no genéticas. La presencia en el hogar de una madre castrante, el adiestramiento riguroso temprano en los hábitos de higiene personal, la timidez, ciertas experiencias de la etapa oral, anal, o de la etapa genital normal, etc., se aducían como experiencias responsables de conductas compulsivas y psicóticas en las personas. Si el reduccionismo genético, un paradigma que estaba en vías de extinción, se reestableciera como modelo explicativo oficial, ello nos obligará a investigar las bases genéticas para conductas semejantes. Incluso, se sugiere por algunos que parece haber cierta base genética para la conducta adictiva (a lo que sea). Luego, si un grupo significativo de españoles, chilenos, puertorriqueños y cubanos, son adictos al tabaco y al alcohol, la culpa la tienen los genes. De ser cierto tal presupuesto, habrá que organizar sociedades de "genes anónimos", en lugar de alcohólicos y adictos anónimos.

Si se adoptara ese paradigma reduccionista, toda la vanidad filosófica de la autodeterminación y del libre albedrío de la cultura occidental, se esfuma ante la sospecha creciente de que no puedo evitar ser como soy. Sartre no podrá decir que estamos "condenados a ser libres" --a no ser, claro está, que en adición a los genes de la esperanza tengamos los genes de la libertad (lo que nos llevaría al juicio contradictorio de que *estamos predeterminados a no estar predeterminados*). Si soy culpado de conducta agresiva, podré organizar mi defensa legal mediante la identificación de los marcadores genéticos en mi genoma que me indujeron de modo inevitable a la agresión. La doctrina jurídica de imputabilidad de culpas por conducta alevosa y premeditada, no tendría base alguna. Como consecuencia, se desplomarían buena parte de las premisas del sistema judicial que exigen responsabilidad a quien no puede evitar los actos por los que se le sanciona. Contrario a Dostoievski, no habría ni crimen ni castigo.

Pero si las conductas que asociamos con la maldad son genéticamente inducidas ¿por qué no aceptar que la bondad, así

como el respeto a las leyes, será producto también de mis genes buenos, mis genes de la bondad y mis genes de la justicia? Es decir, lo que identificamos como "bueno" o "malo" escaparía a nuestra capacidad de conducta elegida, por lo tanto, no tendría sentido hablar de elegir la "vida virtuosa" de un buen ciudadano. Los premios y castigos serían lógicamente indefendibles, a no ser que nuestra preferencia por castigar y premiar sea otra conducta refleja genéticamente determinada, un truco astuto de los genes para hacer la vida social viable.

Llevando hasta el absurdo estas reflexiones, habría que preguntarnos si hay secuencias de genes que nos inducen hacia las conductas democráticas, aristocráticas, anarquistas, etc. En este contexto de ideas, los científicos de la conducta (como el psicólogo, el economista, el científico político, el antropólogo cultural), deberán integrar la visión genético-molecular a la visión macro social para articular una comprensión más cabal de los resortes varios que caracterizan la conducta del *homo sapiens*.

Implicaciones para una nueva antropología filosófica

Si bien es cierto que los avances del PGH prometen muchas opciones para combatir la posibilidad misma de la enfermedad y preservar la vida humana, no es menos cierto que la información que finalmente se obtenga de los estudios futuros, aportarán claves mucho más intrigantes para replantearnos ciertas cuestiones filosóficas (al momento, quizás altamente especulativas, pero no menos importantes para la humanidad pensante).

Una primera reflexión me sugiere que las interpretaciones construidas por la religión y la metafísica acerca del origen de la vida, y que aún están vigentes en buena parte de la cultura humana occidental, sufrirán una revisión radical. Moisés y Platón, así como San Mateo y San Juan tendrán que vérselas con Darwin y con los biólogos moleculares, quienes parecen haber dado al fin con el secreto de la evolución y devenir humanos. Los detalles que gradualmente se darán a conocer por el PGH tendrán un efecto tipo *Big Bang* en el sistema de creencias heredado, y en las explicaciones producto de la especulación filosófica más granada. La explosión epistemológica que propiciarán las investigaciones futuras de la biología molecular quizás reivindiquen los alegatos de la nueva disciplina de la socio-biología. Según ésta, los modos sociales de conducirnos y organizarnos hay que entenderlos como el resultado de los recursos de que se ha valido la evolución biológica de la humanidad. El *ethos* humano, las creaciones

intelectuales, las instituciones, así como la naturaleza y cultura humana, no serían explicables como el producto de un logotipo *absconditus*, sino como el resultado de una especie de marrullería y astucia ínsita en el proceso de millones de años de la evolución que han hecho posible la vida en el planeta. Algún gen saltarín produjo una mutación accidental, en virtud de la cual se forma la especie humana, mutación que a lo largo de los eones ha demostrado ser funcional y lo suficientemente adaptable como para, entre otras cosas, capacitar a la especie a mejorarse a sí misma.

Aquellos que creían firmemente que había una diferencia esencial entre la especie humana y las otras especies vivas tendrán que reconciliarse con el dato humilde de que los chimpancés y nosotros compartimos, entre otras características, aproximadamente el **97.3%** de la información genética. Es decir, apenas un **2.7 %** separa nuestra naturaleza biológica de la de estos simpáticos simios. De hecho, se afirma que los chimpancés están genéticamente más cercanos a los humanos que a los gorilas. Los hallazgos del PGH (hasta el momento) no permiten afirmar que estamos tan cercanos potencialmente a los ángeles, o a los demonios, como reza el discurso acerca de la dignidad humana de Pico della Mirandola.

Entre otros datos interesantes se informa, además, que la diferencia en la información genética entre un ser humano blanco, uno negro y otro asiático puede que sea de apenas un **.10%**. Un dato que nos hará sentir más sobrios aún, es el hecho probable de que la diferencia entre la información genética de las ratas y nosotros no sobrepase de un **10** a un **20%**, debido probablemente a diferencias en la secuenciación y cartografiado del mapa genético respectivo (y no a una alegada esencia espiritual exclusiva de nuestra especie). En ese contexto es más racional afirmar que las diferencias entre los seres vivos son más de grado que de naturaleza esencial. Sólo nos distingue una diferencia de configuración en la información. Ni siquiera somos más complicados en número que otros habitantes de la comunidad biótica: la mosca frutera tiene unos 13,000 genes, el gusano *C. Elegans* tiene unos 18,000, la planta de mostaza unos 26,000. Compare ese número con los cerca de 26,000 genes que aproximadamente tiene el genoma humano (según el Dr. Craig Venter, fundador de Celera Genomics) o los cerca de 40,000, según los investigadores de las agencias estatales estadounidenses participantes. Incluso, se informa que se han encontrado unos 200

genes bacterianos que se colaron en algún momento de la evolución en nuestro ADN. (Repito: no se han encontrado genes de ángeles o demonios por ningún lado del genoma.)

La soberbia de creernos que somos la imagen de algún dios, no parece ser corroborada por la información genética. Si se fuera a rescribir el *Génesis* hebreo a la luz de estos hallazgos (incompletos aún), habría que decir "En el principio era la información" y ésta se fue organizando por puro accidente. Una vez se complete el PGH, y se realicen las futuras investigaciones que serán necesarias para descifrar exactamente qué significan y cómo correlaciona un gen o aspectos multifactoriales genéticos con la naturaleza humana, habrá que concluir que *somos información*. Somos información química que sirve de sistema operativo para que corra en nosotros el programa cultural construido, a su vez con la información lingüística de la cultura en que nacemos. Nuestra *humanidad* no sería otra cosa que el encuentro feliz de la información biogenética con la información cultural que nos configura. Tendrá mucho sentido afirmar que la conjugación de las letras de la gramática química (*adenina, guanina, citosina y timina*) interactúan con los distintos alfabetos humanos para construir eso que llamamos ser humano, persona, ciudadano.

Comprensiblemente, a muchas personas les aterran las implicaciones potenciales que para sus creencias se podrían desprender de las investigaciones en torno al genoma humano, vegetal y animal. Por razón de las experiencias de aculturación que han conformado sus motivos y resortes emocionales, estas personas insistirán en afirmar sus creencias, pues necesitan más de la seguridad de sus certezas que de la claridad explicativa de la ciencia. Ante el riesgo de que zozobren sus creencias, muchas personas e instituciones se inclinarán a negar la verdad de los nuevos datos -ya que perciben que sus certezas están amenazadas. Tal reacción es comprensible (¿tendrán una base genética tales reacciones? ¿Habrá algún gen de la esperanza que les induce a negarse a abandonar esa emoción socio-biológicamente trabajada?). Cuando se ha vivido desde hace siglos en la comodidad de las certezas que nutrían nuestro ego *especista*, la inercia intelectual y emocional se constituye en un verdadero bloqueo para enfrentar explicaciones alternativas. En este punto, quizás conviene hacer una distinción. Las creencias de la ciencia sólo se afirman *ante la evidencia*, mientras que otras creencias pueden sostenerse *en ausencia de evidencia* (como es el caso de la religión), y más extremo aún, hay quienes afirman sus creencias

a pesar de la evidencia en contra (lo que explica la conducta fanática).

Aunque algunas iglesias establecidas (como la Iglesia Católica y ciertas organizaciones de persuasión protestante) han expresado que no le temen a la información y los resultados a que pueda conducir el PGH, no es de extrañar que íntimamente estén sobresaltados. Por menos de lo que insinúa el PGH, la Santa Inquisición quemó en la hoguera a Giordano Bruno en el siglo XVI; por menos que eso los sabios de la Iglesia obligaron a Galileo Galilei a retractarse de sus doctrinas astronómicas en el Siglo XVII, pues las explicaciones del famoso astrónomo contradecían el dogma oficial respecto al ordenamiento del universo. El mismo René Descartes tuvo que refrenar metódicamente su *duda metódica* para evitar ofender a las autoridades eclesiásticas de su tiempo.

No es para menos. Con sobriedad y humildad tenemos que admitir que los humanos, los simios, los gusanos, la *Drosophila* y los vegetales tenemos un mapa genético respectivo que difieren entre sí por la cantidad de información genética que contienen y por la distinta secuenciación de los genes en el mapa genómico respectivo.

Apurando el análisis hasta sus últimas consecuencias lógicas, cada vez más parece corroborarse la premisa filosófico-escéptica de que somos más bien el producto de un diseño surgido del azar y no el diseño deliberado de una inteligencia creadora. Es la conclusión que "se cae de la mata" filosófica. Desde luego, esto no disminuye la grandeza del fenómeno de la vida humana. Por el contrario, nos asombra constatar cómo este azar que se llama *persona* se ha encumbrado a través de formas culturales creadas por su inteligencia para colocarse en un lugar cimero en la escala evolutiva de la vida.

Si partimos de la conclusión obvia que sugieren las reflexiones anteriores -que somos el producto de la configuración y reconfiguración al azar meramente de la información bioquímica y cultural, a lo largo de millones de años- es de esperarse que la ciencia pueda explicar algún día cómo es que ocurre el fenómeno de la conciencia. Es decir qué es lo que ocurre bioquímicamente en el hecho de que yo *me doy cuenta de que me doy cuenta*. ¿Cómo explicar, desde la interacción de los genes, que en este instante, mientras escribo, yo estoy consciente de que estoy reflexionando y escribiendo acerca de la conciencia humana como un fenómeno explicable físicamente? Éste es uno de los retos más apasionantes de la genética del futuro, porque después de todo, la

grandeza que nos hemos atribuido los seres humanos, como si fuéramos señores del universo, radica precisamente en esta facultad o actividad consciente, en *este darme cuenta de que me doy cuenta de que nos damos cuenta*. Muchos crédulos de explicaciones metafísicas no han querido darse cuenta de esta nueva antropología filosófica. El Proyecto del Genoma Humano demostrará que después de todo, *sólo somos humanos, es decir, el resultado afortunado de la interacción de la bioquímica con la cultura*. Demostrará también que la ciencia no es un asalto al espíritu humano, sino que la curiosidad y los logros científicos constituyen una de las expresiones más elevadas de ese espíritu.

REFERENCIAS

- Annas, G. 1992. *Gene Mapping: Using Law and Ethics as guides*. New York: Oxford University Press.
- Davies, K. 2001. *Cracking the Genome: Inside the Race to Unlock Human DNA*. New York: The Free Press.
- Hammer, D. y Copeland, P. 1998. *Living with Our Genes*. New York: Anchor Books-Random House.
- Jonas, Hans. 1997. *Técnica, medicina y ética: la práctica del principio de responsabilidad*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Martínez, S. M. 1994. *Manipulación genética y derecho penal*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad.
- Mayr, Ernst. 1988. *Toward a New Philosophy of Biology: Observations of an Evolutionist*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Murphy, T. 1998. "Mapping the Human Genome." en Kuhse, H. y Peter Singer, eds. *A Companion to Bioethics*, (p.198) United Kingdom: Blackwell Publishers.
- Ridley, Matt. 1994. *Genome: The Autobiography of a Species in 23 Chapters*. New York, NY: HarperCollins.
- Wingerson, L. 1990. *Mapping Our Genes: The Genome Project and the Future of Medicine*. New York: Plume Books.
- Zweiger, G. 2000. *Transducing the Genome: Information, Anarchy and Revolution in the Biomedical Sciences*. New York: McGraw-Hill.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Leonides Santos y Vargas obtuvo su Bachillerato en Humanidades con concentración en Filosofía, y su Maestría en Filosofía, ambos de la Universidad de Puerto Rico. Recibió su Doctorado en Filosofía de la Universidad de Illinois en Champaign-Urbana. Se desempeñó como Decano del Colegio de Profesiones Relacionadas con la Salud. Actualmente, es Catedrático del Recinto de Ciencias Médicas; Profesor de Bioética de la Escuela de Medicina del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico; y Director del Instituto de

Estudios Humanísticos y Bioética “Eugenio María de Hostos”, en la misma institución. Ha realizado múltiples investigaciones y publicaciones, entre las que se destacan: *The Educational Philosophy of Eugenio María de Hostos*, 1973; *Estudios preliminares al Vol. VI de las Obras Completas de Eugenio María de Hostos*, 1991; *Crítica filosófica de la educación: escenario puertorriqueño*, 1992; *Bioética: perspectiva humanística de las profesiones de la salud*, 1993.

PONENCIAS

LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

*Sor Isolina Ferré, MSBT (q.e.p.d.)
Ponencia para la Primera Cumbre
de los Comités de Ética Gubernamental
22 de octubre de 1998*

Muchas gracias por ese aplauso. Pero ustedes no saben lo que va a venir ahora, quizás después digan: “Bendito ya le aplaudí. ¿Si yo llego a saber lo que iba a decir?”

Bueno, para mí es una gran alegría estar con ustedes. Me siento siempre muy nerviosa cuando veo tanta gente que me quiere, y que me habla y que me trata, bueno, como una viejita que soy. Pero, además de ser eso, me tratan con mucho cariño.

Me acuerdo que el otro día, un jovencito me paró y me dijo “hay que alegría de verla, hay que bueno, yo la oí en el radio”. Y yo le dije, ¿de verdad? Pero, me vio en televisión en un programita que yo daba un minuto, y dice: “¡Ay!, estaba tan bueno y tan bueno”. Y yo le dije: ¿de veras?, ¿y tú te acuerdas de lo que yo dije? “¡Ah!, yo no sé, pero era bueno, bueno”. Así que, yo creo que la gente dice “bueno, bueno” porque me ven tantas veces en el periódico que dicen “bueno, bueno”. Bueno, pero vamos para la seriedad de esto.

Hace unas semanas mi buen amigo Hiram me llamó por teléfono y me invitó a dar esta conferencia: *Los efectos de la corrupción y la lucha contra la pobreza*. Yo me asusté y dije que no. Además estoy enferma, estoy llena de muchas cosas, le dije. Pero él insistió. Luego pensé que uno tiene que saber mucho para poder hablar de corrupción y luchar contra la pobreza, pero él me disuadió con la idea de que yo por tantos años he luchado con integridad para asegurar el progreso y el desarrollo de nuestros hermanos. Por eso aquí estoy, pues nuestra visión desde hace 30 años en la Playa de Ponce, es la gran misión por la que luchamos: “La gloria de Dios es el hombre y la mujer en su plenitud”. Y eso es lo que todos queremos, la plenitud del hombre y la mujer.

Yo soy una sierva misionera de la Santísima Trinidad, lo he sido por 63 años. He vivido en muchos sitios haciendo lo que me manda la comunidad y lo que me manda Dios. Para mí es una alegría poder hablar de mi dedicación a Dios y al hombre. Desde jovencita aprendí todos esos pasos, estos principios cristianos los recibí de mi familia, de mi papá, de mi mamá y los he tenido en mi corazón toda esta vida que he podido trabajar para ellos.

Les voy a contar un cuento. Yo cuento muchos cuentos. De modo que cuando me pase del tiempo me avisan.

El cuento es de cuando yo era jovencita, chiquita, quizás tenía como ocho o diez años. Nosotros teníamos una casa de verano en Adjuntas. Entonces, estábamos allí cuando llamó mi papá y le dijo a mi mamá “mira arregla la casa ligero, pon los muchachos en el patio y mete al perro en un cuarto y enciérralo, porque por aquí voy con Teddy Roosevelt”.

Bendito pero, ¿por qué van a encerrar al pobre perro? Pues, porque el perro se llamaba Teddy. “¡Mételo en el cuarto!” La cuestión fue que él entró con Teddy Roosevelt. Se pusieron a hablar los viejos y nosotros, los jóvenes, los niños, nos fuimos a hablar afuera. Cuando se fueron, mi mamá me vio bien triste, así como acongojada y me dice “pero Isolina ¿qué te pasa?, ¿no gozaste con esos muchachos?” y yo le dije “no, porque es que hay uno allí que es un echón, fijate que se pasa diciendo que su papá era lo más grande que hay en el mundo, que si su papá esto, que si su papá lo otro”. Y mi mamá me dijo: “A Dios, ¿y eso te pone a ti triste?, pero, si tú tienes el papá más grande que tiene cualquier persona, tú eres hija de Dios, tú eres hija del Creador del mundo, tú tienes que tener una dignidad y respeto más grande que nadie. Debes estar bien orgullosa de tener a Dios como tu Padre, acuérdate de eso”. Y yo creo que eso siempre se me quedó. Yo tengo un padre que es el Creador, que es el Todopoderoso, el que me puede ayudar, a quien me debo dirigir, hablar. Así fue, eso se quedó en mi mente.

Otro cuentito, porque es muy importante, porque va en línea. Es que cuando yo era jovencita, también, chiquita, así como de siete años, mi mamá todos los años daba una fiesta en casa, una merienda para los niños de un “orfelinato” que había, de niñas. Las monjitas traían a como cuarenta muchachitas y celebraban una gran fiesta.

Y una semana antes uno tenía que estar limpiando. A mí me tocaba limpiar los platos. ¡Dios mío, que mucho limpiaba! Y yo le decía “pero mamá, ¿por qué hay que limpiar tanto?, si son huérfanas”. Mamá: “Ah, usted no diga eso. Son iguales que tú, son hermanos tuyos porque son hijos de Dios, son iguales que tú, por tanto, los tienes que tratar como a tus hermanos. Cuando tus hermanos tienen una fiesta, tú ayudas, pues ahora tú tienes que hacer lo mismo porque son tus hermanos.”

Estos son dos ejemplos que a mí se me quedaron siempre. Es que Dios es mi Padre, y es que tú eres mi hermano.

Yo no voy a hablar de corrupción, yo solamente voy a hablar de los principios que a mí me enseñaron. Yo creo que todos nosotros los debemos tener bien dentro del corazón para poder bregar ustedes, servidores públicos, con el programa con que trabajan, porque de veras que es bien duro lo que tienen que hacer. Pero si ustedes tienen bien adentro eso, “Dios es mi Padre y tú eres mi hermano”, yo puedo hacer cualquier cosa.

Como sierva misionera de la Santísima Trinidad que soy, según mi vocación religiosa, me mandan a trabajar en muchos sitios para la Preservación de la Fe, para llevar Esperanza y Fe en los sitios más necesitados y abandonados. Muchos años de mi vida religiosa fueron en Estados Unidos con la gente más pobre y con la gente marginada. No voy a contarle un cuento de eso, pero estuve mucho tiempo. En el tiempo de la década del 60, que fueron las gangas bien grandes en Brooklyn, allí estaba yo. Gocé muchísimo y aprendí muchísimo, no era que estaba en la ganga. En el 1968 fui asignada a la Playa de Ponce, donde mis hermanas misioneras habían venido realizando labor apostólica entre la gente marginada que luchaba en este sitio para subsistir con sus escasos medios de vida. Me mandan porque me dijeron “estás cansada, estás vieja, has trabajado mucho; (cincuenta y pico de años tenía) así que vete”. ¡Qué dirían ahora que tengo 84, verdad! Pero yo sé que me mandaron a descansar. “Te vas a la Playa porque allí no se hace casi nada, te vas quietecita, y vas a trabajar con esa gente.” Pero no; no se puede trabajar cuando uno ve tanta necesidad, tanta injusticia, tanta pobreza. Yo, caminando por aquellas calles, me di cuenta de la necesidad tan grande que había allí.

Con varios compañeros se nos ocurre crear un instrumento de acción cívica reivindicativa, combinando el trabajo de las hermanas con la aportación y participación directa de la

comunidad playera. La filosofía del programa tuvo sus raíces en la idiosincrasia de la gente pobre a la que íbamos a servir. Para trabajar con el ser humano de pobreza económica o espiritual hay que reconocerlo y tratarlo tal como es, y enmarcarlo en su comunidad: no a base de teorías abstractas.

Muchas veces vamos a trabajar con la gente y creemos que lo que sabemos nosotros es lo que tiene que hacer la gente. No necesariamente. Hay que estudiar la comunidad, estudiar la gente, estudiar su cultura y enmarcarlo en la comunidad de donde vienen. Yo me hice playera, yo me hice parte de aquella Playa de Ponce y por eso pude hacer tanto con ellos. Porque no fue ir a un sitio a decirles qué es lo que hay que hacer, sino vamos a hacer lo que vale la pena, poco a poco, enmarcándolo en su comunidad.

En sus atributos personales hay una mina cuyas potencialidades no se han aprovechado debidamente. En el fondo de nuestra gente humilde hay valores humanos, predicados en la dignidad, el respeto y el cariño que procede de estos valores. Tenemos que impedir que este buen hombre o mujer se nos deshumanice con el racionalismo y el consumismo que nos trae el modernismo.

El hombre se educa y se reeduca a través de la acción y su actividad diaria dentro de su comunidad. El conocer a una comunidad implica descubrir la relación de los residentes con su comunidad y el significado de esa relación para sus propias vidas. Como señala la psicología, toda relación humana se da en tres niveles entrelazados entre sí, la relación del yo con las cosas, del yo con los demás y del yo consigo mismo.

Nosotros, conscientes de que todo hombre, como hijo de Dios, es un ser religioso, añadimos otro nivel de relación, la relación con Dios, del cual no es posible prescindir en el esfuerzo por el desarrollo integral del individuo y el ayudarlo a conseguir mejor bienestar. Es necesario que como servidores públicos podamos intuir cada uno de estos parámetros. Es importante conocer el ambiente físico y material donde se desenvuelve nuestra gente.

Es buenísimo estar sentado en una oficina, es buenísimo estar oyendo todo lo que pasa; pero no es lo mismo que tú salgas afuera, camines y veas de lo que hablan y de lo que sufren. Ha sido muy bueno el huracán *Georges* (quiero decir físicamente). Bueno, porque abrió los ojos a mucha gente que nunca en su vida había visto los sufrimientos de lo que estamos pasando.

También nos preocupamos por conocer los recursos institucionales con que cuentan: escuelas, iglesias, agrupaciones.

Nuestro enfoque no es simplemente utilitario. Trabajamos con la potencialidad de cada cual como criatura humana.

Todos tenemos un potencial tremendo que no usamos, hay que usarlo, hay que desarrollarlo, hay que darle potencialidad. Sacar esta potencialidad y darle oportunidad de ser lo que somos, hijos de Dios, hermanos nuestros. En este empeño están en juego, principalmente, los atributos morales que hay en el fondo de su alma: el reconocimiento de su dignidad humana, el respeto que emana de esa dignidad y el sentido de comprensión y solidaridad al servicio de sus hermanos en la ardua lucha por la vida. Al reeducar una comunidad vamos viendo que esa misma gente se redescubre, se reeduca.

Fíjate pasó con lo que nosotros llamamos un *Club Ecuestre en Tabaiba*. Había un grupo de jóvenes que se pasaban corriendo caballos desafortadamente; algunos, quizás, eran robados, no sabemos. Estaban locos corriendo caballo y nosotros invitamos a unos de los intercesores, unos jóvenes de la misma comunidad que trabajan con nosotros, para que hiciéramos algo con estos muchachos. ¿Qué vamos a hacer?, pues un club. Entonces, reunieron el grupo de muchachos e hicieron el club. Ellos querían llamarle “cuatrero”. Le dije, “¿tú sabes lo que es cuatrero? Cuatrero es uno que roba”. Y me dice: “no, no, no; nosotros no robamos los caballos” Pues, entonces fíjate en lo que estás queriendo poner. Es por eso que se llaman *Club Ecuestre*. Entonces fue que el “intercesor-educador” mostró su competencia, ayudando a reeducar a aquellos jóvenes marginados en: leyes parlamentarias, respeto a la vida, cómo conducir reuniones, cómo valorarse unos a otros.

Se les trae un veterinario que les habla del cuidado de los caballos, se les buscan libros con grabados de caballos, en fin, que se educan y organizan en el *Club Ecuestre*. Eligen la Directiva, y el que sale Secretario no sabe leer ni escribir, pero no dijimos nada. Él mismo fue donde el intercesor y le dijo: “¿Usted me enseña a leer y escribir? Yo soy Secretario, tengo que cumplir con mi responsabilidad”. Pues sí, se le ayudó, hoy día es ministro en una iglesia de la Playa de Ponce. Hay que ayudarlos, lo tienen dentro, es necesario nosotros darle la potencialidad de esto.

Nuestra estrategia está fundamentada en el respeto a la dignidad. Cuando se reconoce el potencial humano de cada individuo, cuando se trabaja y se planifica con él, no para él, y se le da participación y se le respeta, este líder potencial se realiza; pero tenemos que darle la oportunidad.

La familia, por ser el marco natural del individuo, es la primera fuente donde se desarrollan los valores. El desarrollo de unos valores dignos y estables es fundamental para el desarrollo integral de los individuos. No basta con educar en materia académica, hay que trascender hacia aspectos sociales, culturales, morales, espirituales, como son: el respeto a los demás, la importancia de la familia, el amor a la patria, el sentido de justicia y responsabilidad. Es necesario que nuestros niños, formadores de los futuros hogares del mañana, reconozcan toda su valía, la supremacía y respetabilidad de esa institución primaria y sagrada que es la familia.

Como es sabido, los primeros hábitos en muchas conductas se adquieren dentro de la familia durante la infancia y la adolescencia, y estos hábitos, de hecho, llegan a formar una especie de “segunda naturaleza”. Con esta “segunda naturaleza” es que hemos trabajado en nuestros Centros. La educación y la intercesión son dos de nuestras estrategias más importantes en el desarrollo humano, especialmente en la educación moral.

Nuestro objetivo, a breve plazo, ha sido reorientar a nuestros hermanos marginados para que aprendan a utilizar sus propios recursos. Mucha gente habla: “este hombre es un bárbaro, este muchacho no sirve para nada; ¡ay, pero mira de dónde viene!”. Pero, ¿tú le diste la mano?, ¿tú le enseñaste a utilizar sus propios recursos? No. Sentado detrás de un escritorio, no lo vas a hacer. (Nuestros hermanos) se han capacitado para enfrentar sus problemas con mayor seguridad en la lucha por la supervivencia dentro de una comunidad marginada, que es parte de una sociedad competitiva y altamente comercializada.

Nuestros objetivos a largo alcance van mucho más allá. Nuestra labor sería intrascendente si no ayudara a humanizar nuestra sociedad y a reorientar sus valores. La igualdad de los hombres ante la Ley es un mito si es que todos los hombres no tienen pleno acceso al desarrollo de su personalidad. El hombre se podrá librar de la frustración y la injusticia social mediante la acción cívica reivindicativa de sus derechos naturales como criatura de Dios. Ése es el camino para que podamos llegar a una

sociedad en la que prevalezca la paz social, por el respeto de los derechos de cada cual, que es la esencia de la justicia.

Para concluir mi exposición, compartiré algunos de los principios ético-cristianos que han guiado mi servicio misionero con los pobres y los abandonados, y que han sido la piedra angular para asegurar que los trabajos en los Centros se hayan mantenido alejados de actos corruptos por más de 30 años de amor y servicio a mis hermanos puertorriqueños.

1. Mi sentido Cristiano de la Esperanza

No sólo deseo interpretar al mundo; he deseado transformarlo creando condiciones que posibiliten una vida más plena y cristiana; educando y creando la acción reivindicativa necesaria para los que padecen el subdesarrollo, y dándoles esperanza para que reconozcan su grandeza como hijos de Dios, asuman actitudes creadoras y se autogeneren. Tienes que dar esperanza, tienes que tenerla tú y tienes que saber que se puede hacer.

Yo tenía un muchacho que se llamaba Ricardo. Ricardo había corrido todos los Estados Unidos. Éste no tenía familia. Vino a tener a Puerto Rico. Siguió corriendo hasta que lo cogieron y lo llevaron a mí. “Virgencita aguántelo aquí usted una semana, hasta que encontremos un sitio dónde ponerle”, me dijeron. Ricardo se quedó con nosotros y empezó su educación. No podía aprender a leer y a escribir, pero, sí sabía mucho con las manos.

Ricardo estuvo dos o tres años. Era tremendo, nadie lo quería, ni en las clases; nadie lo quería en ningún sitio. Me decían “pero ‘Sister’, vamos a botar a Ricardo”. No, hay que perdonarlo esta vez. “Pero, ¿cuántas veces?”, preguntaban. “Siete veces siete por setenta y siete”. “Ay, pero eso es muchísimo”.

Cada vez que pasaba algo con Ricardo, me decían: “¿vamos a botar a Ricardo?” Yo les repetía: “siete veces siete por setenta y siete”. Así que Ricardo nunca se fue. Hasta que Ricardo, después de mucho tiempo, desapareció. Se fue con un circo y no lo volvimos a ver. Un día yo recibí una llamada telefónica y me decían:

-“I want to speak with Sister Isolina.”

-“I’m Sister Isolina.”

-“I’m Richard Pagán.”

-“Richard Pagán, I don’t know Richard Pagán.”

-“Sí hombre, ‘Sister’, cómo no me va a conocer a mí, Ricardo Pagán, el de setenta veces siete”.

-“Ay Dios mío, ¿qué es esto?”

-“Es porque ahora yo estoy en los Estados Unidos y he aprendido muchísimo gracias a todo lo que ustedes me enseñaron; me voy a casar y quiero que usted me consiga lo del bautismo y todas esas cosas.”

Le levantamos; alguna semillita cayó. En vez de salir un corrupto, en vez de ser un joven malo, él cambió y supo venir y decírnoslo, “pues sí, yo cambié”.

Naturalmente, esto no se consigue con la imaginación sociológica, sino que requiere una gran dosis de esperanza. Tienes que creer, tienes que tener fe, tienes que tener esperanza; no es una esperanza cualquiera, sino la teológica, la que exige una acción inmediata, la que comprende que todo actuar depende de la Providencia Divina pero, a la vez, con la ayuda de otra: los amigos y colaboradores.

Ahora con esto de *Georges* (el huracán), qué mucho ha pasado, ¿verdad? Todo el mundo espera: “Deja que FEMA nos dé; deja que la Cruz Roja...”. ¡Qué FEMA, qué Cruz Roja! Vamos a meterle mano nosotros. Así tenemos que ayudarnos a tener esperanza y a darles esa esperanza.

2. Mi sentido Cristiano de Integración y Solidaridad

Para actuar eficazmente, nada más positivo que aunar esfuerzos, para crear un equipo convincente y comprometido. He creado un gran equipo, un “nosotros” integrado por múltiples personas que se han comprometido con mis ideales y se han vinculado a mi gran misión: “El desarrollo integral de cada hombre y de cada mujer hacia la búsqueda de una vida a plenitud”. Este “nosotros” se orienta hacia una gran palabra que tiene resonancia magnética para mí, que se llama la familia. Tenemos que creer que somos hijos de Dios, creer que somos hermanos.

3. Mi sentido Cristiano del Prójimo

Es sin duda mi sentido más profundo y desarrollado, el que nos lleva a descubrir el “tú”, y a crear el “nosotros” familiar. El que hace creer en el otro, porque el que tiene el sentido del prójimo cree en él, cree en sus potencialidades, en su capacidad de crecimiento y grandeza. Y como cree, crea. Y eso es lo que necesitamos, ayudarles a tener fe para que sigamos creando. Razón por la cual los Centros son una obra constante de amor y

servicios que nos revela el sentido maravilloso de la *proximidad*. Es decir la capacidad de hacer prójimos a los otros. Tenemos que ser hermanos y prójimos, tenemos que darle la mano.

4. Mi sentido Cristiano de la Mansedumbre

Y ustedes dirán: “¿esta monja, qué es lo que cree?”. Pues esta monja dice que nuestra sociedad se estremece con la violencia, el miedo, la corrupción; y las palabras de Dios no tienen eco en esa cadena. Dice el Señor: “Bienaventurados los mansos, porque ellos poseerán la tierra”. ¿Mansos? Dicen que uno que es manso, es un tonto, se deja abusar, es un cobarde. Mas el Señor nos dice que el manso poseerá la tierra. ¿Cómo puede un tonto poseer la tierra?

Una persona que posee la virtud de la mansedumbre no se deja llevar ni por la ira o ni por el coraje para enjuiciar a su hermano. Es una persona que posee la virtud de poner su confianza plena en Dios, sus metas son claras y su fe profunda. Los mansos no se irritan, ni rebelan ante las contradicciones. Sus vidas son el fruto de vivir abiertos a Dios y en Sus manos, lo cual es fuente de una gran fuerza y coraje de espíritu, donde sólo hay cabida para actos de piedad y misericordia con mi hermano.

Oigo tanto predicar paz y amor; en las canciones todo es amor, amor, amor; paz, paz; no más violencia. Sin embargo, hasta que yo no vea en mis ojos la verdad de que en mi corazón no hay odio ni deseo de posesión, sino un compromiso de ayudar para construir un mundo mejor, seguiremos víctimas de la violencia y sordos al mandato de Jesús: “Amarnos los unos a los otros como hermanos e hijos de un mismo Padre Celestial.”

Tenemos que mirar a los ojos del hermano, del prójimo, del que está sentado a tu lado, y mirar en él a ver si verdaderamente creemos esto que dicen, es mi hermano. A veces no es así, unos son más bonitos, pero no es lo bonito, es lo que dicen, si es que dicen, que yo creo que tú eres mi hermano.

5. Mi sentido Cristiano de la Misericordia

Cuando Jesús estaba crucificado, uno de los ladrones ajusticiados a su lado se burlaba de Él, pero el otro le respondió: “¿Ni siquiera temes a Dios, estando condenado al mismo suplicio? A nosotros se nos castiga con justicia, pues recibimos lo merecido por nuestros hechos; pero Él no ha hecho nada malo”. (Lucas 23, 40-41)

Este “buen ladrón” comprendía lo que era juzgar y sabía cuándo el juicio era justo o injustificado. Esto hay que pensarlo,

porque muchos de nosotros nos pasamos juzgando. Estando crucificado ante Jesús, tuvo un entendimiento totalmente nuevo de la misericordia, y esto le hizo pedirle al Señor: “Jesús, acuérdate de mí cuando llegues a tu reino”. (Lucas 23,43)

¡Qué extraordinario y qué maravilloso es escuchar la respuesta de Jesús! “En verdad te digo que estarás hoy conmigo en el paraíso”, le dijo a un ladrón. Vemos cómo este acto de misericordia suprema triunfó sobre el juicio de los hombres. Hay que tener misericordia; no juzgar tanto, pero sí recordar la misericordia.

¡Que Dios los bendiga y que derrame bendiciones de esperanza, misericordia y mansedumbre sobre cada uno de ustedes, para que cada día sean ustedes mejores servidores públicos! Queremos mejores servidores públicos, que puedan decir: “Señor, yo quiero estar contigo en el paraíso”.

Gracias.

DATOS BIOGRÁFICOS DE LA PONENTE

Sor Isolina Ferré (1914-2000) obtuvo su bachillerato en Artes del Saint Joseph's College for Women, en Brooklyn, y su Maestría en Sociología con especialidad en Criminología, en la Universidad de Fordham, ambas en Nueva York. En el año 1935 ingresó en la congregación religiosa de las Siervas Misioneras de la Santísima Trinidad e hizo su noviciado en Filadelfia. Trabajó en el Dr. White Community Center como intercesora entre los negros, las gangas de puertorriqueños y el sistema de justicia juvenil de la ciudad de Nueva York. Después de diez años de arduo trabajo en Brooklyn, Sor Isolina regresó al sector La Playa de Ponce, donde estableció un Centro de Orientación y Servicios que introdujo clínicas de salud, oportunidades educativas, talleres de trabajo y programas para combatir la deserción escolar. Actualmente hay Centros Sor Isolina Ferré en La Playa y El Tuque de Ponce, en Guayama y en Caimito. La vida de dedicación y amor hacia los demás de Sor Isolina ha sido ampliamente reconocida:

- Recibió 16 Doctorados *Honoris Causa* de instituciones educativas en Puerto Rico y los Estados Unidos.
- Fue galardonada con más de 54 prestigiosos premios, incluyendo el *Premio por Humanitarismo Albert Schwitzer* de la Universidad John Hopkins en 1989.
- En 1980 fue delegada del Presidente de los Estados Unidos en la *Conferencia Mundial de Medios de la Década de la Mujer* en Copenhagen, Dinamarca.
- En agosto de 1998 recibió la *Medalla de la Legislatura de Puerto Rico* a la labor social y humanitaria.
- En agosto de 1999, un año antes de su muerte, fue honrada con la *Medalla Presidencial de la Libertad* del Presidente de los Estados Unidos.

LA ÉTICA EN LAS RELACIONES CON EL GOBIERNO

Hiram R. Morales Lugo

*Ponencia ante el Colegio de Ingenieros y Agrimensores
17 de mayo de 2002*

De parte de todos los empleados y empleadas de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, reciban todos unos saludos cordiales y los mejores deseos de bienestar. Personalmente, me honra tener la oportunidad de compartir con ustedes, en la Semana del Ingeniero y el Agrimensor, algunas ideas y reflexiones sobre el tema *La ética en las relaciones con el gobierno*.

El tema provocó en mí la necesidad de conocer con mayor detenimiento la identidad, el ordenamiento ético profesional y las condiciones que caracterizan las prácticas profesionales que ustedes llevan a cabo. Porque las situaciones, las exigencias y las decisiones éticas ocurren en contextos dinámicos y específicos en los cuales es necesario actuar. Analizar la ética en las relaciones con el gobierno, en el caso de una clase profesional tan diversa e influyente, debe partir del reconocimiento de lo que ustedes contribuyen a la sociedad, y de lo que esto significa para el gobierno.

La elaboración y organización de los valores que reglamentan la práctica de cualquier grupo profesional es una gestión, que una vez lograda, habrá de ejercer una influencia extraordinaria en el carácter del grupo. Esa estructura de valores fundamenta y describe los deberes profesionales de los miembros de esa profesión; es decir, aclara lo que los miembros de la profesión esperan de sí mismos, cuando ofrecen sus servicios a la sociedad.

Por un lado, los actos del grupo que son consistentes con los valores que este mismo ha identificado y diseñado, consolidan su dignidad e integridad en el ámbito social en el cual se desempeña. Por otro lado, la falta de cumplimiento de los miembros con lo que estos mismos han determinado y establecido como los valores inherentes a su práctica profesional, violenta la credibilidad del grupo ante la sociedad que recibe sus servicios, disminuyendo así su dignidad e integridad profesional.

En el caso de la Ingeniería y la Agrimensura, la ética en la práctica de esas profesiones adquiere una importancia de primer orden. Precisamente, porque esos desempeños profesionales inciden de una manera extraordinaria en el diseño y en el mantenimiento de la infraestructura física que hace posible el funcionamiento y desarrollo saludable de la vida socio-cultural y económica de las sociedades humanas.

La Ingeniería participa en la planificación y contribuye a la articulación de las bases, el desarrollo y los límites sobre los cuales surgen, cambian y finalizan las condiciones, aspiraciones e imaginarios culturales de las sociedades. Esa es una tarea delicada; porque cualquier error puede ocasionar fisuras en los modos de convivencia y en la calidad de vida de una sociedad.

La Agrimensura, al estudiar la composición y posibilidades del terreno para, por ejemplo, asesorar en el estudio y análisis de la superficie terrestre para la eventual construcción de infraestructura, identifica, selecciona y precisa los espacios deseables para el desarrollo de los centros urbanos y rurales. Al hacerlo, interviene en los procesos deliberativos que diseñan e instrumentan la organización espacial de la vida social y económica de una sociedad.

Así concebidas, la Ingeniería y la Agrimensura trascienden, por demás, los esquemas raquíticos y desinformados que las reducen al dibujo y a la construcción. La complejidad y diversidad que las caracteriza no es asunto que se deba pasar por alto en una reflexión que aborde cualquier faceta de las prioridades éticas que éstas enfrentan.

A manera de ejemplo sobre esa complejidad y diversidad, pasemos a revisar brevemente algunas de las características profesionales e influencias sociales que enfrentan las especialidades que se practican específicamente en la profesión de la Ingeniería.

La Ingeniería Civil, al diseñar y construir, establece, conecta y condiciona parámetros importantes de la convivencia humana. Al identificar, seleccionar e integrar materiales, puede determinar los niveles de calidad y seguridad de esa convivencia. Al ocuparse de los cimientos, es la especialidad que asegura operacionalmente el fundamento de las estructuras en las cuales los humanos viven, trabajan, se divierten y se transportan.

La Ingeniería Química diseña y desarrolla modelos para la implantación de manufacturas que generen producción de calidad a precios competitivos y razonables; maneja la seguridad de los

procesos de manufactura, tanto física como ambiental, al igual que maneja el uso y desecho de productos químicos. De esta manera, el ejercicio de sus funciones tiene un potencial de impacto ambiental realmente abarcador.

La Ingeniería Eléctrica contribuye al funcionamiento energético de una sociedad. Al especializarse en los diversos usos y procedimientos de la electricidad, su conocimiento impacta y determina el funcionamiento efectivo de la transportación y comunicación terrestre, aérea y espacial. Los medios de transporte no solamente transportan ciudadanos, objetos o vehículos, también establecen toda una cultura de la movilidad y la accesibilidad que impacta, intensamente, la forma en que los humanos se conciben y comunican.

La Ingeniería Mecánica determina el diseño y la producción de la infraestructura mecanizada, al igual que implanta la instrumentación de las herramientas necesarias para coordinarla y mantenerla. La influencia de la Ingeniería Eléctrica y la Mecánica en el desarrollo de la robótica ya anuncia una transformación de repercusiones profundas en la organización social del trabajo que comenzamos a experimentar en el presente, y que tendremos que enfrentar en el futuro.

La Ingeniería Industrial, particularmente interdisciplinaria en su visión y desempeño, se destaca por su prioridad en materia de sistemas. Al integrar a éstos el elemento humano, se da a la tarea de construir ecuaciones de producción sistémicas que, una vez articuladas, permiten concebir la totalidad de los recursos que tiene a su disposición un actor industrial. Esto le permite al actor estimar y anticipar los niveles de productividad que resultan de la interacción de todos los recursos que tiene a su disposición. Al hacerlo, esta especialidad juega un rol importante en la elaboración de las políticas estratégicas corporativas; políticas que determinan tanto el control de la calidad de la producción, como las culturas organizacionales fundamentadas en la maximización integral de los recursos. Ya podemos concebir a esta especialidad desempeñando y dirigiendo los roles determinantes en la confección de las estructuras operacionales de la producción de alta tecnología que habrá de caracterizar al siglo 21.

Inclusive, la racionalidad epistémica de la Ingeniería se ha diversificado para contribuir extraordinariamente al surgimiento de prácticas científicas que han surgido en los bordes de las ciencias naturales contemporáneas. Claro está, nos referimos a la Ingeniería Genética. Ya es de común acuerdo entre los

especialistas, que el profundo impacto que tendrán los avances y descubrimientos en este ámbito investigativo en el presente siglo, habrá de transformar las representaciones culturales que los humanos tenemos de nuestra identidad social. La influencia de este tipo de racionalidad es realmente extraordinaria. No debe sorprender que este espacio de investigación también genere dilemas éticos, tanto en el plano científico como en el social, político y cultural durante el siglo en curso. Esto no debe ser para el beneficio de unos pocos; no sea que contribuyamos a la agudización de los peligrosos desequilibrios sociales y económicos que ya podemos identificar como patrones de convivencia en nuestros tiempos.

Por último, la Ingeniería en Computadoras es una especialidad que, debido a su área de investigación, tiene la facultad para incidir en la organización, modulación y transformación de cualquier tipo de información y proyección humana. La cultura cibernética, y los cambios, rupturas y avances en los cuales surge y se desarrolla, constituye un salto cualitativo determinante en la transición histórica del siglo 20 al siglo 21.

En rigor, la Ingeniería es una práctica científica eminentemente interdisciplinaria que se especializa en la identificación, formulación y solución de problemas. Entre éstos, podemos identificar: problemas infraestructurales, terrestres, ambientales, químicos, físicos, mecánicos, industriales e informáticos. Dichos problemas y situaciones están plenamente vinculados a las necesidades, aspiraciones y derechos más elementales y más sofisticados de cualquier sociedad.

Debido a la estrecha relación que la Ingeniería mantiene con el estado más avanzado de la tecnología, ésta se presenta en el plano social como una práctica muy alerta ante las alternativas que el conocimiento tecnológico puede proveer para las otras áreas de investigación. Sin lugar a dudas, la práctica de esta profesión constituye un instrumento vital en el desarrollo y la convivencia de las sociedades humanas. No exageramos al sugerir que la racionalidad de la Ingeniería manifiesta todos los indicadores para convertirla en la racionalidad dominante del siglo XXI. No es errado especular que los retos y dilemas éticos de una práctica profesional de esa capacidad, diversidad e influencia habrán de trascender las relaciones económicas que sus miembros particulares sostienen con el sector público o privado.

Al estar inmersa en las fluctuaciones, intereses y contradicciones de una economía de mercado, la profesión se

encuentra en la necesidad de maniobrar en la esfera de la mercancía. El reto ético, continuamente abrumador, de esta práctica profesional, se plantea en cómo descubrir, calibrar y mantener el equilibrio personal y profesional, ante las fuerzas multilaterales que operan desde la pasión por el crecimiento económico individual desmedido, la conducta corporativa inescrupulosa, hasta las exigencias y consecuencias sociales que se desprenden del ejercicio de la profesión misma. Es decir, la práctica de la Ingeniería produce y acontece en contextos en los cuales convergen los intereses económicos más poderosos y las necesidades y aspiraciones más fundamentales de una sociedad. ¿Cómo se equilibran esos intereses, necesidades y aspiraciones?

El Estado, debe observar e intervenir atenta e inteligentemente en la configuración y las dinámicas de esas fuerzas e intereses, necesidades y aspiraciones. A éste le compete, en el ejercicio de su responsabilidad para con la sociedad civil, asegurarse de que la práctica de esta profesión no sólo adelante los intereses de los individuos que la componen, o de aquellos sectores industriales que hacen posible sus ejecutorias, sino que éstos y aquéllos también se atemperen a las necesidades y proyectos programáticos que adelantan los fines públicos.

He ahí el fundamento para que el Estado democrático intervenga mediante la reglamentación de la práctica de la Ingeniería y de cualquier otra práctica profesional que incida en la seguridad y bienestar de la vida social y económica de una sociedad. Ante esos escenarios, en donde gravitan intereses profesionales y económicos, individuales y corporativos que, a su vez, convergen en la consecución de intereses públicos de primer orden; el Estado está convocado a intervenir y promover el adelanto de actividades profesionales legítimas y excelentes.

En el caso de la Ingeniería, esa intervención se hace patente tanto en la supervisión y acreditación de la educación que reciben los aspirantes al ejercicio de la profesión; como en la licenciatura y el crecimiento profesional de éstos; que deben estar cimentados en la excelencia y competencia profesional.

Un análisis de la estructura normativa que subyace a los principios fundamentales de la ética profesional de la Ingeniería y la Agrimensura, nos permite identificar de inmediato los principios de Integridad, Honor y Dignidad. Las relaciones de ambas profesiones se construyen en el contexto de la promoción del bienestar de la sociedad y la protección del interés público. Se convoca a la honestidad y a la imparcialidad, y se reclama el valor

de la fidelidad como una actividad que debe acompañar el ejercicio de la profesión. Hay un énfasis que recalca la importancia central de la independencia de criterio que, a su vez, se define como la base sobre la que descansa la seriedad profesional. La competencia y el prestigio, en la práctica de la Ingeniería y la Agrimensura, se plantean como prioridades permanentes e innegociables en la vida de ambas profesiones.

A su vez, los Cánones comienzan por priorizar la importancia de la seguridad, el ambiente, la salud y el bienestar de la comunidad. La ejecución profesional se enmarca en esta prioridad fundamental. Se exige que el o la practicante se circunscriba a su área de especialidad. Las intervenciones públicas deben ser ciertas y no dadas a la parcialidad. Se enfatiza la fidelidad al proveer los servicios, se deben evitar los conflictos de intereses, y hasta la mera apariencia de éstos. Una vez más se establece la importancia de la independencia de criterio como un elemento que fundamenta la calidad en el ejercicio profesional. Se debe brillar por luz propia; la competencia debe ser fundamentada en el respeto mutuo. Se prohíbe la mentira. Se valora la reputación y el desarrollo profesional, así como el desarrollo de la sensibilidad ética.

Al aproximarnos al ordenamiento ético de la Ingeniería y la Agrimensura, lo hicimos con respeto y cuidado. Nos inquietó la organización retórica. Nos dimos a la tarea de imaginar, en la medida en que nuestras limitaciones lo hicieron posible, las consecuencias operacionales del orden canónico que les vincula a ustedes en su práctica profesional. Para ello, nos dimos a la tarea de identificar elementos de convergencia con la Ley de Ética Gubernamental; particularmente en la especificidad de varios de los deberes.

Comenzamos por destacar el Canon 4, en el que se consigna la obligación de que en los asuntos profesionales se mantenga la independencia de criterio y se eviten los conflictos de intereses. Precisamente, uno de los propósitos fundamentales de la Ley de Ética Gubernamental gira en torno a que se deben evitar a toda costa los conflictos de intereses, también la mera apariencia de conflicto. Luego, este principio debe resultar familiar y comprensible tanto para los practicantes de la profesión que se desempeñan como servidores públicos, como para aquellos sectores practicantes privados que se relacionan con las entidades gubernamentales bajo la jurisdicción de la Ley de Ética Gubernamental.

Este Canon 4 también cuenta con los incisos (c), (d) y (e), que impiden, en la práctica, la aceptación de una compensación distinta de la acordada o recibir gratificación de valor de índole alguna. Sus equivalentes en la Ley de Ética Gubernamental son las disposiciones del Artículo 3.2 (d) y (e) que están orientadas a evitar que los servidores públicos soliciten o acepten, antes, durante ni después de realizar su labor, compensación adicional o ningún bien de valor económico, ni siquiera atenciones distintas y especiales de las que deben caracterizar la gestión pública, ni para ellos ni para miembros de su unidad familiar.

El Canon 4 también contiene los incisos (j) e (i) que abordan el asunto de la confidencialidad, de modo que no se utilice información para beneficio personal o en perjuicio de los clientes, patronos u otras personas. La disposición (g) del Artículo 3.2 de la Ley de Ética, considera también el asunto de la confidencialidad, de modo que un servidor público que revele o utilice información clasificada como confidencial, para beneficiarse él o algún miembro de su unidad familiar estaría en violación de la Ley.

Ya en el plano particularizado de la Ley de Ética Gubernamental, el Artículo 3.2 (d) y (e) establece que los servidores públicos no podemos aceptar o solicitar regalos, servicios o favores por realizar nuestra labor; aplica aquí el principio de que al obrero le satisfaga exclusivamente su salario. Es importante recordar que los miembros de nuestra unidad familiar tampoco podrán recibir algún tipo de regalo o atención especial. Como es de esperar, el impacto de esta norma se intensificará cuando el obsequio provenga de personas que estén tratando de obtener relaciones contractuales con la agencia donde trabaja el servidor público o con aquellas con las que éste tenga relaciones de trabajo.

Hemos identificado puntos de convergencia en los instrumentos normativos que nos vinculan. Hemos particularizado algunas de las obligaciones sustantivas que, específicamente en el contexto de la Ley de Ética Gubernamental, establecen obligaciones y deberes insoslayables, tanto para los sectores privados que contratan con el sector público, como para los que nos desempeñamos en él.

No obstante, la ética profesional de cualquier actividad que incida en la seguridad, estabilidad y bienestar de una sociedad democrática no sólo debe concebirse como un instrumento para lidiar con los problemas éticos que surgen en el comportamiento económico de la profesión. Esa interpretación reduce lo ético

exclusivamente a lo económico. De hecho, la ética de una profesión piensa, analiza, moviliza y construye las concepciones sociales y culturales que dominan tanto la racionalidad como la práctica de la profesión, para adaptarla al contexto cambiante en la cual debe ejercerse. La ética, orientada a precisar y reflexionar sobre el bien de una profesión, tiene que enfrascarse, hacer suyo el análisis de los supuestos teóricos y operacionales que fundamentan la profesión misma, en el contexto social en el cual hay que practicarla. En la vida profesional, la ética debe provocar el crecimiento y desarrollo científico y social de la profesión ante y para con la sociedad.

Ustedes piensan y construyen las ciudades, y con ello influyen en las culturas urbanas que canalizan o impiden el desarrollo de los que habitamos en ellas. Ustedes administran la calidad del vaso de agua que todos necesitamos para vivir. Ustedes influyen en el análisis y coordinación del comportamiento de nuestro ambiente. Al hacerlo, contribuyen a la permanencia o decadencia de las sociedades humanas.

Ustedes están participando en la formulación de las políticas corporativas de calidad; al hacerlo, participan en la determinación de todo lo que consumimos. Diseñan las relaciones laborales que habrán de caracterizar a la globalización de la economía en este siglo. Al hacerlo, ustedes serán responsables por la cultura laboral en los espacios de alta tecnología.

Cuando los agrimensores identifican, estudian y precisan las características de un espacio para que luego se construyan allí estructuras que abran conectividad y movilidad, con esto también se logra movilizar la economía, el valor de la propiedad y la representación que tenemos de nuestras posibilidades de desarrollo. Ustedes contribuyen a que nuestros niños y niñas puedan leer en la noche; a que nuestros ciudadanos de mayor edad dispongan de las fuentes energéticas que mantienen en funcionamiento los aparatos que muchas veces necesitan para lograr un mínimo de calidad de vida. Ustedes tienen el conocimiento para lograr que el terremoto que pueda afectar a esta Isla, no cobre tantas vidas.

Me pregunto, si ante esta diversa, pero breve y hasta simplista descripción de varias de las influencias sociales que ustedes logran a través de su gestión profesional, aún procede la existencia de sólo un código de ética. Los retos que el análisis ético plantea a las prácticas profesionales consisten en aperebirlas sobre los asuntos permanentes y cambiantes que las afectan.

Ustedes tienen los niveles de consenso necesarios para actualizar el contenido de su orden canónico y atemperarlo a las exigencias del presente y del futuro. No debe extrañarnos que ante el profundo nivel de influencia que el ejercicio de su profesión tenga en todas las ramificaciones de la vida, las exigencias sociales que se presentan ante la profesión aumenten proporcionalmente a ese nivel de influencia. La profesión de ustedes, como todas las otras profesiones con el potencial de influenciar directamente la calidad de la vida humana, tiene una responsabilidad ética abarcadora; no sólo para con sus clientes, no es sólo para con el gobierno, también es social.

A ustedes les corresponde, como ciudadanos y como profesionales, ponderar cuáles son las condiciones históricas y sociales que les exigen atemperar los recursos de la racionalidad tecnológica que orienta la práctica de su profesión a la humanidad y a los recursos naturales del siglo XXI. ¿Cuál será el rol del factor ético en esas deliberaciones? En sus manos está esa encomienda.

Muchas gracias.

DATOS BIOGRÁFICOS DEL PONENTE

Hiram R. Morales Lugo es egresado de la Universidad de Puerto Rico, donde obtuvo su Bachiller en Artes en Ciencias Sociales con concentración en Relaciones Laborales. Continuó estudios en la Facultad de Derecho de la UPR, en donde obtuvo el grado de *Juris Doctor*. Durante sus años de estudios en Derecho, fue autor de los artículos: “Análisis y comentarios en torno a la Ley para la prevención e intervención con la violencia doméstica en Puerto Rico”; y “La rehabilitación del testigo impugnado: una visión general”. En 1997, asumió el puesto de Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG), por un término de 10 años. En 2001, recibió la certificación como Examinador de Fraude de la Asociación de Examinadores de Fraude de Estados Unidos. En ese mismo año, fue designado como miembro del Comité de Expertos en el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. El licenciado Morales Lugo ha participado como expositor en diversos foros internacionales y es parte del grupo de profesores que imparte cursos en el Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la Oficina de Ética Gubernamental.

ANÁLISIS DE OPINIONES

ARTÍCULO 3.3 (i) DE LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

El Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,¹ es una disposición de carácter particular en dicha Ley, al eximir la adquisición de propiedad artística y literaria de la aplicación de todas las disposiciones del Artículo 3.3.² El Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental dispone:

“Las prohibiciones establecidas en este Artículo no se aplicarán a los contratos celebrados por cualquier agencia ejecutiva para la adquisición de derechos sobre la propiedad literaria o artística, o patentes de invención de sus funcionarios y empleados públicos.”³

Nuestra Oficina ha interpretado dicha disposición legal en cinco opiniones publicadas: OPC-88-3 de 1 de febrero de 1988 (posteriormente revocada); OPC-96-086 de 13 de noviembre de 1995; OPC-96-241 de 21 de abril de 1996; OPC-98-399 de 6 de julio de 1998; y, OPC-99-114 de 8 de marzo de 1999. Lo reducido de dicha cifra refleja las escasas situaciones en las que se plantea la posible aplicación de dicho Artículo. Sugiere también el que dicha disposición es poco conocida por los servidores públicos,⁴ dentro de los que podría presuponerse que se encuentran varios artistas.

Las disposiciones del Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental han formado parte de dicha Ley desde su aprobación.⁵ Sus orígenes pueden ser trazados hasta el Informe del Comité de Trabajo del Senado de Puerto Rico sobre el P. del S. 292, el cual propuso el Proyecto Sustitutivo del P. del S. 292. Dicho Proyecto Sustitutivo se convirtió en la Ley de Ética Gubernamental. El texto original del Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental, según fue propuesto por dicha Comisión e incluido en la Ley Núm. 12 disponía:

“Las prohibiciones establecidas en este Artículo no se aplicarán a los contratos celebrados por cualquier agencia gubernamental para la adquisición de derechos sobre propiedad literaria de sus ejecutivos, funcionarios y empleados.”

Nótese que el texto original del Artículo 3.3 (i) incluía únicamente a la adquisición de derechos sobre propiedad literaria, no a la propiedad artística. No obstante, la Ley Núm. 150 antes citada, la cual enmendó a la Ley de Ética Gubernamental de forma extensiva, añadió a la propiedad artística y las patentes de invención dentro de la referida disposición. Por su parte, el origen de dicha enmienda puede ser trazado hasta el Informe de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes sobre el P. del S. 50, el cual se convirtió en la Ley Núm. 150. En dicho Informe se dispuso:

Se incluyen los contratos sobre propiedad artística entre los que están exentos de las prohibiciones establecidas en el Artículo 3.3 *supra*. Actualmente la extensión sólo abarca la propiedad literaria y las patentes de invención. La Comisión adoptó esta ampliación de la exención, cuyo *propósito es estimular que el Estado adquiera propiedades artísticas del mismo modo que cualquier comprador privado, en consecución del interés público de fomentar las artes y la cultura*. Esta enmienda fue propuesta por el Director Ejecutivo de la OEG. (Énfasis suplido.)

Nuestra Agencia ha interpretado dicha finalidad de manera liberal, estableciendo que el alcance de esta disposición no se debe limitar únicamente a la adquisición de una propiedad literaria o artística o a una patente de invención. Para ello se basó en los propósitos perseguidos por el Artículo de “estimular la creación en los servidores públicos y de que el Gobierno pueda recibir un beneficio de dicha inventiva”. (OPC-96-086). Es decir, la disposición aplica también a ciertas situaciones en las que la agencia no adquiera la titularidad de la propiedad literaria o de la patente, sino que adquiera un bien patentizado o una obra literaria o artística.

Se ha aclarado también que el Artículo 3.3 (i) no opera por sí mismo, es decir, no exime automáticamente de la aplicación de las disposiciones del Artículo 3.3 de la Ley de Ética Gubernamental a toda adquisición de propiedad literaria o artística, o de patentes de invención.⁶ Se advierte a los servidores públicos que previo a que este Artículo sea de aplicación, es necesario que nuestra Oficina evalúe la totalidad de los hechos particulares del caso y determine que están presentes los requisitos establecidos para que se active el Artículo 3.3 (i). Dicha evaluación previa constituye una medida preventiva, evitando que los servidores públicos incurran en

violaciones a la Ley de Ética Gubernamental basándose en alguna interpretación errónea del Artículo 3.3 (i) de nuestra Ley Habilitadora.

Al evaluar una solicitud para que se active el Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental, nuestra Oficina requiere que: 1) el servidor público del que se proyecta adquirir la propiedad no participe en el proceso en el que la agencia determina adquirir su obra; 2) que se adelanten los fines perseguidos por la disposición; y, 3) que nos encontremos ante una adquisición de propiedad literaria o artística, o patentes de invención.

En opiniones publicadas, se ha interpretado que el Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental abarca las siguientes contrataciones: la venta de productos patentizados por parte de empleados gubernamentales, aún si éstos mantienen la titularidad de la patente (OPC-96-086);⁷ la adquisición de una bandera y un estandarte de valor histórico-cultural por parte del Instituto de Cultura Puertorriqueña a un empleado público de otra agencia (OPC-98-399); y, la publicación por parte del Instituto de Cultura Puertorriqueña de un libro escrito por uno de los miembros de la Junta de Directores de dicha Agencia (OPC-99-114).

Resulta curioso el que dichas opiniones hacen hincapié únicamente en que el Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental exime de la aplicación de los Artículos 3.3 (d) y (e) de dicha Ley, referentes ambos al deber de obtener dispensas para contratos gubernamentales donde los servidores públicos tengan interés pecuniario. No obstante, las situaciones fácticas de dichas opiniones no plantearon la posibilidad de que se inactivaran otras disposiciones del Artículo 3.3 de la Ley de Ética Gubernamental y del Artículo 12 del Reglamento de Ética Gubernamental. Nótese que a pesar de que nuestra Agencia no se haya expresado, del propio texto del Artículo 3.3 (i) puede deducirse que éste exime de la aplicación de todos los incisos del Artículo 3.3 de la Ley de Ética Gubernamental, al no hacer referencia expresa a inciso específico. Véase, Artículo 14 del Código Civil.⁸

Es pertinente recalcar que aún ante la presencia de una situación a la que le sea de aplicación el Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental, es imposible descartar otros deberes establecidos en el Código de Ética Gubernamental y en el Reglamento de Ética Gubernamental. Así por ejemplo, se deberá tener en cuenta el deber de abstenerse de participar en asuntos en los cuales esté presente un conflicto de intereses,⁹ según requiere el Artículo 3.2 (h) de la Ley de Ética Gubernamental y el de evitar

cualquier conducta que hasta genere las apariencias nocivas enumeradas por el Artículo 6 (A) de Reglamento de Ética Gubernamental.¹⁰ Así también, el Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental tampoco exime del cumplimiento con otras disposiciones legales y reglamentarias relacionadas al proceso de compra y adquisición de bienes por el Gobierno.

En síntesis, el Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental es una disposición que ha sido interpretada ampliamente por nuestra Agencia y que permite que cierto tipo de contrataciones pueda ser celebrado sin cumplir estrictamente con las principales disposiciones relativas a la contratación. Dicha excepción responde a la conveniencia pública de fomentar las artes y la cultura.

-Wanda Torres Velázquez
Área de Asesoramiento Jurídico
Oficina de Ética Gubernamental

NOTAS

¹ Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada.

² El Artículo 3.3 de la Ley de Ética Gubernamental contiene una serie de prohibiciones relacionadas con otros empleos o responsabilidades adicionales de los servidores públicos y con contratos o negocios en los que éstos o su unidad familiar tengan algún interés. Dentro de las disposiciones incluidas en el Artículo 3.3 de la Ley de Ética Gubernamental, se encuentra el Artículo 3.3 (d), el cual requiere la obtención de una dispensa para tener interés en contratos con la agencia en que se sirve. Así también, el Artículo 3.3 (e) requiere una dispensa para tener interés en contratos con agencias distintas a la agencia en la cual se sirve.

³ El Artículo 12 (I) del Reglamento de Ética Gubernamental, Reglamento Núm. 4827 de 20 de noviembre de 1992, es una disposición análoga. Establece:

Las prohibiciones establecidas en este Artículo no se aplicarán a los contratos celebrados por cualquier agencia ejecutiva para la adquisición de derechos sobre la propiedad literaria o patentes de invención de los funcionarios y empleados públicos *o que fomenten las artes y la cultura.* (Énfasis suplido.)

Nótese que la frase “o que fomenten las artes y la cultura” no forma parte del texto del Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental. Adviértase también que el Artículo 12 del Reglamento de Ética Gubernamental, al cual hace referencia el Artículo 12 (I) de dicho reglamento, contiene disposiciones análogas a las del Artículo 3.3 de la Ley de Ética Gubernamental.

⁴ El término “servidor público” se refiere tanto a los “funcionarios públicos” (personas que ocupan cargos o empleos en el Gobierno de Puerto Rico que intervienen en la formulación e implantación de política pública), como a los “empleados públicos” (personas que ocupan cargos o empleos que no

intervienen en la formulación e implantación de política pública). Artículo 1.2 (c) de la Ley de Ética Gubernamental.

⁵ Dicha disposición fue denominada como Artículo 3.3 (g) por la Ley Núm. 12 antes citada, siendo reenumerado como Artículo 3.3 (i) por la Ley Núm. 150 de 22 de diciembre de 1994.

⁶ Se ha expresado, además, que el Artículo 3.3 (i) no constituye una excepción adicional al requisito de dispensa establecido por los Artículos 3.3 (d) y (e) de la Ley de Ética Gubernamental.

⁷ La OPC-96-086 revocó a la OPC-88-03, la cual había determinado que el Artículo 3.3 (g) de la Ley de Ética Gubernamental (actual Artículo 3.3 (i)) sería de aplicación únicamente a las situaciones donde el Departamento de Educación adquiere el derecho de propiedad sobre un libro escrito por su empleada.

⁸ El Artículo 14 del Código Civil prescribe que uno deberá atenerse al texto claro de una ley. A dichos efectos, el texto del Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental establece que “[l]as prohibiciones establecidas **en este Artículo** no se aplicarán a los contratos celebrados [...]”. (Énfasis suplido).

⁹ El término “conflicto de intereses” se refiere a las situaciones “en la que el interés personal o económico del servidor público o de personas relacionadas con éste, está o puede razonablemente estar en pugna con el interés público.” Artículo 1.2 (s) de la Ley de Ética Gubernamental.

¹⁰ Nótese que el Artículo 3.3 (i) de la Ley de Ética Gubernamental no inactiva la prohibición en contra de la doble compensación, la cual está contenida en el Artículo 3.2 (f) de la Ley de Ética Gubernamental y es de origen constitucional. Es decir, si una agencia contrata los servicios artísticos o literarios de un empleado público regular, probablemente se estaría incurriendo en una violación al Artículo 3.2 (f) de la Ley de Ética Gubernamental. Ambas disposiciones pueden ser reconciliadas, tomando en cuenta que la excepción del Artículo 3.3 (i) sólo es de aplicación a la adquisición de la propiedad artística o literaria o del derecho a su uso, no a la contratación de servicios.

COMENTARIOS LEGISLATIVOS

LEGISLACIÓN Y PROYECTOS DE LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN

I. Introducción

Durante los últimos años, hemos sido testigos de muchos escándalos en nuestro País relacionados con la gestión gubernamental, que han estremecido la opinión pública. Funcionarios y empleados públicos han cometido fraude, apropiaciones ilegales, sobornos, lavado de dinero y otros delitos contra la propiedad y los fondos del Gobierno de Puerto Rico.

El catálogo de actos corruptos incluye el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el conflicto de intereses, el nepotismo, el fraude, la apropiación ilegal y otros más. Para combatir la corrupción se hace necesario legislar con el fin de establecer controles al uso de los fondos públicos y poder discrecional que las leyes habilitadoras de las agencias gubernamentales han otorgado a sus directores ejecutivos y administradores.

Una modalidad de la corrupción es la comisión de delitos de fraude, soborno, mal uso o apropiación ilegal de fondos públicos por parte de contratistas privados en sus relaciones contractuales con agencias, dependencias e instrumentalidades gubernamentales. No es suficiente que los funcionarios públicos observen una conducta ética en el uso y manejo de fondos públicos, también es necesario que el Gobierno vele por el uso adecuado de dichos fondos cuando contratistas privados realizan servicios, proyectos, obras o suministran bienes mediante el pago de fondos públicos.

La Legislatura de Puerto Rico ha aprobado leyes en los últimos dos años para prevenir y penalizar el comportamiento de aquellos servidores públicos que, en el desempeño de sus deberes oficiales, vulneren la ética gubernamental. En este trabajo, presentamos un resumen y nuestros comentarios sobre la legislación aprobada y sobre aquellos proyectos de ley relacionados con corrupción que se encuentran en proceso de discusión ante la Legislatura de Puerto Rico. Los proyectos de ley que hemos seleccionado son aquellos cuyo contenido es relevante en términos de la repercusión pública que tendrían como medida legislativa para penalizar y combatir la corrupción.

II. Leyes que protegen a denunciantes de actos de corrupción

Uno de los mayores obstáculos que enfrentan las agencias fiscalizadoras y aquellas que investigan y procesan a servidores públicos incursos en actos de corrupción es la apatía de los empleados y funcionarios públicos a denunciar conducta que violenta disposiciones éticas. Son muchos los que temen resultar víctimas de represalias, especialmente si los actos ilegales son realizados por supervisores o por el jefe de la agencia. De igual forma, los ciudadanos particulares se abstienen de acudir a las agencias fiscalizadoras para denunciar actos de corrupción por temor a perder los beneficios que reciben de las agencias gubernamentales.

Con el propósito de proteger contra represalias y compensar por daños a aquellos que denuncian actos de corrupción la Legislatura de Puerto Rico aprobó dos medidas:

Ley Núm. 426

El 7 de noviembre de 2000, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 426, conocida como, "Ley Para la Protección de los Derechos de Empleados y Funcionarios Públicos Denunciantes, Querellantes o Testigos de Alegados Actos Constitutivos de Corrupción". Dicha Ley tiene como propósito adoptar medidas para la protección de los derechos de empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos de alegados actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos, actos constitutivos de corrupción y violaciones a las leyes y reglamentos que rigen la conducta ética del servicio público. También provee sanciones para los casos en que las querellas o declaraciones presentadas sean infundadas, frívolas o de carácter difamatorio.

La Ley provee como sanción de naturaleza penal, para los casos en que se tome represalias o discrimine contra el empleado o funcionario denunciante, una multa no menor de cinco mil (\$5,000) dólares, ni mayor de diez mil (\$10,000) dólares y/o pena de reclusión por un término fijo de tres años. La pena fija establecida puede ser aumentada hasta un máximo de cinco (5) años; de mediar circunstancias atenuantes, puede ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.

Cuando el funcionario o empleado público ofrezca información a sabiendas de que los hechos son falsos, o cuando las declaraciones sean de carácter difamatorio, infundadas o frívolas,

incurrirá en delito grave y, de resultar convicto, puede ser sancionado con pena de multa no menor de cinco mil (\$5,000) dólares, ni mayor de diez mil (\$10,000) dólares y/o pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años.

Ley Núm. 14

El 11 de abril de 2001 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 14 conocida como “Ley de Protección y Compensación a Personas que Denuncien Actos de Corrupción Contra Fondos y Propiedad Pública”. Esta Ley tiene como propósito proteger de represalias a toda persona que denuncie o informe actos de corrupción contra el Estado, conceder un remedio en caso de que sean víctimas de hostigamiento, discrimen, amenazas, o suspensión de beneficios, derechos o protecciones, y fijar penalidades. Para efectos de la Ley, se considera persona a todo individuo, sociedad, corporación, asociación, así como cualquier otra entidad jurídica o agente de éstos.

La Ley Número 14 provee, como remedio a la persona que alegue una violación a sus disposiciones, poder iniciar una acción civil en el Tribunal de Primera Instancia dentro del período de tres (3) años contados a partir de la fecha en que se causó el daño o desde que la persona afectada advino en conocimiento del daño. La persona afectada podrá solicitar que se le compense por los daños reales sufridos, angustias mentales, así como por los demás beneficios dejados de percibir, y podrá recobrar honorarios de abogados.

La referida Ley provee, en el Artículo 5, para la adjudicación de responsabilidad criminal a toda persona incurso en violación a sus disposiciones. Dicha persona incurrirá en delito grave y, si resulta convicta, podrá ser sancionada con pena de multa no menor de cinco mil (\$5,000) dólares, ni mayor de diez mil (\$10,000) dólares o pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años, o ambas penas. De mediar circunstancias agravantes puede aumentarse la pena fija hasta cinco (5) años o, en caso de mediar circunstancias atenuantes, puede ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.

Diferencias entre la Ley Núm. 426 y la Ley Núm. 14

Existen cuatro diferencias básicas entre la Ley Núm. 14 y la Ley Núm. 426. La primera diferencia es que la prohibición de la Ley Núm. 14 va dirigida a que ninguna persona hostigue, discrimine, despida, amenace o suspenda beneficios a otra persona

por el hecho de ofrecer información sobre un alegado acto de uso ilegal de la propiedad o fondos públicos. Mientras que la Ley Núm. 426 prohíbe a los funcionarios o empleados públicos discriminar, amenazar, despedir o tomar represalias contra otros funcionarios o empleados públicos.

La segunda diferencia es que la Ley Núm. 426, antes citada, concede un término de un año para instar una acción civil sobre dicha conducta. La Ley Núm. 14 concede hasta tres años para instar la acción civil a partir de la fecha en que se causó el daño o desde que la persona afectada advino en conocimiento de tal hecho y de la persona que lo causó.

La tercera diferencia es en cuanto a los remedios solicitados. La Ley Núm. 426 concede el recobro del triple de los salarios dejados de devengar. La Ley Núm. 14 no concede el recobro del triple de los salarios dejados de devengar. Finalmente, la cuarta diferencia entre ambas leyes es que sólo la Ley Núm. 426 establece sanciones para los casos en que las declaraciones prestadas sean infundadas, frívolas o de carácter difamatorio.

La protección al amparo de la Ley Núm. 426 o de la Ley Núm. 14 se obtiene a través de la División de Integridad Pública del Departamento de Justicia de Puerto Rico. La parte afectada puede solicitar la protección presentando una declaración jurada en la que exponga los hechos y los actos constitutivos de represalias en su contra por denunciar actos de corrupción.

III. Enmiendas a la Ley de Ética Gubernamental

Ley Núm. 8

El 5 de enero de 2002 se aprobó la Ley Número 8, para añadir un inciso (c) al Artículo 3.8 de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, conocida como la “Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.

La enmienda aumenta a veinte mil (\$20,000) dólares la sanción económica que puede imponer la Oficina de Ética Gubernamental a toda persona que viole las prohibiciones y disposiciones establecidas en la Ley y en los reglamentos, órdenes y normas promulgadas a su amparo. Esto, sin limitar la facultad que tiene la Oficina de Ética Gubernamental de imponer, además de la multa administrativa, la sanción de triple daño, según lo dispone el inciso (b) del Artículo de referencia.

Ley Núm. 381

El 6 de septiembre de 2000 se aprobó la Ley Núm. 381 para añadir un inciso (i) al Artículo 3.2 de la Ley de Ética Gubernamental. La enmienda prohíbe a todo funcionario o empleado público de una agencia ejecutiva bajo la jurisdicción de la Oficina de Ética Gubernamental contratar, nombrar, promover o ascender a un pariente suyo dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad en un puesto como funcionario público o empleado público en la agencia ejecutiva en la que tenga la facultad de decidir o influenciar.

Los parientes a los que se refiere la Ley son los siguientes: padre, madre, hijo(a), hermano(a), tío(a), primo hermano(a), sobrino(a), esposo(a), suegro(a), yerno, nuera, cuñado(a), padrastro, madrastra, hijastro(a), hermanastro(a), medio hermano(a).

En caso de que se haga necesario la contratación porque es imprescindible para el buen funcionamiento de la agencia y el bienestar del servicio público, la Ley establece el mecanismo de solicitud de dispensa ante el Director de la Oficina de Ética Gubernamental. La Asamblea Legislativa delegó en el Comisionado de Asuntos Municipales la facultad para autorizar o denegar las dispensas correspondientes, dentro de los grados de parentescos consignados en la ley, a los municipios.

IV. Otras leyes anticorrupción

Ley Núm. 458

El 29 de diciembre de 2000 se aprobó la Ley Núm. 458 que dispone que ningún Jefe de agencia gubernamental o instrumentalidad del Gobierno, corporación pública o municipio adjudicará subasta o contrato alguno para la realización de servicios o la venta o entrega de bienes, a persona natural o jurídica que haya sido convicta o se haya declarado culpable en el foro estatal, federal o en cualquier otra jurisdicción de los Estados Unidos de América, de ciertos delitos constitutivos de fraude, malversación o apropiación ilegal de fondos públicos por un término de diez (10) años en convicciones por delitos graves y cinco (5) años en delitos menos graves.

La ley dispone que la convicción por dichos delitos conllevará la rescisión automática de los contratos vigentes con agencias o instrumentalidades gubernamentales, corporaciones públicas o municipios. Además, la Ley requiere que se incluya en los

contratos una cláusula penal para la devolución de fondos públicos por parte de la persona que resulte convicta o culpable.

La ley Núm. 458 provee para que el Gobierno pueda exigir la devolución de las prestaciones que hubiese efectuado con relación al contrato o contratos afectados directamente por la comisión del delito. El Secretario o Secretaria de Justicia establecerá y mantendrá un registro de personas naturales y jurídicas convictas o que se hayan declarado culpable de dichos delitos.

Ley Núm. 214

Las instituciones gubernamentales de Puerto Rico han recurrido a la práctica de asignar tarjetas de crédito a funcionarios y empleados públicos para facilitar el pago de servicios y bienes, en especial el pago de gastos de representación. La asignación de las tarjetas se ha realizado, en algunos casos, sin establecer un control interno ni mecanismos de reglamentación para evitar los gastos innecesarios, extravagantes y excesivos de fondos públicos. En muchos casos se ha utilizado la tarjeta de crédito corporativa oficial para costear gastos personales no relacionados con la gestión pública.

La utilización indebida de una tarjeta de crédito autorizada por el Gobierno de parte de un funcionario o empleado público, puede constituir una violación al Artículo 201 del Código Penal de Puerto Rico, como también a la Ley de Ética Gubernamental, ya citada. También, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en su Artículo VI, Sección 9 expone que “sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado en todo caso por autoridad de ley”.

La Legislatura de Puerto Rico tuvo ante su consideración varios proyectos de ley que proponían regular todo lo concerniente al uso de las tarjetas de crédito corporativas oficiales que se asignan a los funcionarios públicos como mecanismo para el pago de gastos incurridos en gestiones oficiales en o fuera de Puerto Rico.

El 29 de agosto de 2002 se aprobó la Ley Núm. 214 para, entre otras cosas, prohibir a los funcionarios y empleados públicos de las tres ramas del Gobierno de Puerto Rico utilizar las tarjetas de crédito subvencionadas con fondos públicos para cualquier fin que no esté relacionado con su gestión oficial como servidor público. La Ley establece que la violación a sus disposiciones será causa suficiente para destituir del cargo al servidor público.

La aprobación de la Ley 214 establece de forma definitiva el mecanismo de control que el Asamblea Legislativa de Puerto Rico determinó con relación al uso de las tarjetas de crédito en el Gobierno de Puerto Rico. La medida aprobada pone fin al debate público sobre cuál debía ser la acción a seguir ante el uso de las tarjetas de crédito oficiales por algunos funcionarios para subvencionar con fondos públicos sus gastos personales e incurrir en gastos extravagantes costeados en detrimento del erario público.

Además, la Ley incorpora las disposiciones del Artículo 3.2 (c) de la Ley de Ética Gubernamental Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada que prohíbe que ningún funcionario o empleado público utilice los deberes y facultades de su cargo ni la propiedad o fondos públicos para obtener directa o indirectamente para él, para algún miembro de su familia, o para cualquier persona, negocio o entidad beneficios o privilegios que no estén permitidos por ley y la extiende a las tres ramas del Gobierno (Ejecutiva, Judicial y Legislativa).

V. Proyectos de Ley ante la consideración de la Asamblea Legislativa

Actualmente, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico tiene ante su consideración varios Proyectos de Ley dirigidos a combatir la corrupción. Algunos constituyen propuestas de enmiendas a leyes vigentes, entre éstas la Ley de Ética Gubernamental.

P. de la C. 2229

El 28 de febrero de 2002 se presentó ante la Asamblea Legislativa el Proyecto de la Cámara 2229. El Proyecto es de la autoría del Representante José E. Varela Fernández. El Proyecto propone enmendar el Artículo 3 de la Ley Núm. 125 de 10 de junio de 1967, que enmienda la Ley de Personal del Gobierno de Puerto Rico, con el fin de excluir del pago de bonificaciones equivalentes a un pago final a los funcionarios nombrados por el(la) Gobernador(a) que hayan servido como tales por un término menor a un cuatrienio y proveer para la devolución de dicha compensación, de ser dichos funcionarios, después de haber cesado sus cargos, convictos de haber cometido delitos de corrupción o de malversación de fondos públicos con relación a los puestos que ostentaron. El Proyecto 2229, propone limitar la discreción que hasta el presente se le ha reconocido al Gobernador(a) de otorgar

estas bonificaciones.

La intención legislativa de la Ley Núm. 125 de 10 de junio de 1967, según enmendada, fue conceder al Gobernador(a) la facultad discrecional de autorizar un pago como compensación final a los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por él, y que hubieran cesado en sus puestos por cualquier causa, inclusive la destitución. Se trata del ejercicio de una facultad discrecional que tiene el poder ejecutivo para autorizar el pago de una compensación final, que no puede exceder el equivalente a seis (6) meses de sueldo.

En *Charres v. Arroyo*, 16 D.P.R. 816 (1910) el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que, las leyes no tienen efecto retroactivo, a no ser que expresamente así lo dispusieren pero, en ningún caso, el efecto retroactivo de una ley podrá perjudicar los derechos que se hubieren adquirido al amparo de una legislación anterior.

El funcionario, una vez ha recibido la compensación, ha adquirido un derecho propietario sobre la misma. Dicha compensación surge de la aplicación de una ley aprobada con anterioridad al Proyecto de referencia. Como expresamos anteriormente, ninguna disposición de ley puede tener un efecto retroactivo a menos que expresamente lo disponga y el proyecto propone exigir la devolución de la compensación recibida al funcionario que resulte convicto por actos de corrupción sin expresar su efecto retroactivo.

P. de la C. 2060

El 16 de enero de 2002 se presentó el Proyecto de la Cámara 2060 para enmendar el Artículo 18.006 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada y conocida como "Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". El Proyecto fue presentado por varios legisladores de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.

El Proyecto 2060 propone facultar al Gobernador(a) de Puerto Rico a suspender sumariamente a un Alcalde de sus funciones mientras se ventile una querrela en contra de este último ante la Comisión para Ventilar Querellas Municipales. Una vez presentados y notificados los cargos al Alcalde, si el Gobernador(a) determina que el interés público así lo requiere

podrá suspender sumariamente al Alcalde de sus funciones, mientras se conducen los procedimientos administrativos ante la Comisión para Ventilar Querellas Municipales.

El Proyecto de referencia establece unos criterios que deberá tomar en consideración el Gobernador(a) de Puerto Rico, previo a tomar la determinación de suspender o no sumariamente al Alcalde con relación a la conducta de éste y su efecto en el Municipio que administra. Además, el Proyecto provee para que el Alcalde contra el que se emita una resolución suspendiéndolo sumariamente de sus funciones pueda instar un recurso de revisión judicial de la misma ante el Tribunal de Primera Instancia mediante un recurso de revisión judicial dentro de un término no mayor de diez (10) días contados a partir de la notificación de dicha determinación. La radicación de una solicitud de revisión judicial no impedirá la continuación de los procedimientos administrativos ante la Comisión para Ventilar Querellas Municipales, salvo que el Tribunal emita una orden o resolución a esos efectos.

El Artículo 18.006 de la Ley de Municipios Autónomos dispone actualmente que cuando la Comisión para Ventilar Querellas Municipales entienda que el interés público así lo requiere, ésta podrá iniciar un "Procedimiento Especial" ante la Sala de San Juan del Tribunal de Primera Instancia, para que dicho Tribunal determine si la magnitud de los cargos imputados a un Alcalde ante dicha Comisión requieren su suspensión de empleo y sueldo.

En el Artículo se establecen una serie de criterios que deberá considerar el Tribunal al evaluar la solicitud de suspensión. El mismo establece un término de veinte (20) días para que el Tribunal de Primera Instancia resuelva lo relacionado a la suspensión. Además, establece el derecho del Alcalde de acudir al Tribunal Supremo mediante recurso de certiorari contra la Resolución del Tribunal de Primera Instancia que ordene su suspensión de empleo y sueldo.

Las diferencias básicas con el Procedimiento Especial vigente son que la facultad para iniciar el trámite de suspensión ya no residiría en la Comisión; que el Gobernador(a) podría tomar una determinación a iniciativa propia y sin tener que recurrir previamente al Tribunal de Primera Instancia, la suspensión sería de las funciones del Alcalde, pero no su sueldo; y el Alcalde perjudicado por la determinación de suspensión podrá recurrir de

la misma mediante recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Primera Instancia, en lugar de recurso de certiorari al Tribunal Supremo.

P. del S. 987

El 16 de octubre de 2001 se presentó ante la Asamblea Legislativa de Puerto Rico el Proyecto del Senado 987. El Proyecto fue presentado por el Senador José L. Dalmau Santiago. El Proyecto de referencia propone añadir un sub-inciso (4) al inciso (b) del Artículo 3.8 y añadir un Artículo 3.9 a la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada y conocida como “Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.

En el sub-inciso (4) que se propone, se faculta a la Oficina de Ética Gubernamental para imponer sanciones administrativas como lo son la amonestación escrita, la suspensión de empleo y sueldo, y la destitución o despido.

La enmienda propuesta para añadir un Artículo 3.9 a la Ley Núm. 12, citada, faculta a la Oficina de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a acudir al Tribunal de Primera Instancia a incoar un recurso que se denominará “Procedimiento Especial” cuando determine que el interés público requiere que se suspenda de empleo y sueldo a cualquier funcionario o empleado público de la Rama Ejecutiva, excepto al Gobernador(a) de Puerto Rico, mientras se tramite cualquier querrela en su contra ante la Oficina de Ética Gubernamental, ya sea presentada de conformidad al Artículo 5.1² de la Ley de referencia o tramitada por iniciativa propia de la Oficina de Ética Gubernamental.

La facultad para iniciar dicho Procedimiento, según surge del Proyecto 987, estará limitada a que:

- 1) los actos u omisiones ilegales que se imputen al funcionario o empleado público demuestren corrupción o fraude en el desempeño de sus funciones oficiales y,
- 2) que sea necesario tomar acción urgente, en lo que se adjudica la querrela ante la Oficina de Ética Gubernamental, para proteger bienes públicos o la vida, salud o propiedad de los ciudadanos de los actos u omisiones ilegales que se imputen al funcionario o empleado público que corresponda.

El Proyecto propone que la Oficina de Ética Gubernamental

tenga la facultad de incoar el Procedimiento Especial, dispuesto en este Artículo, independientemente de cualquier acción judicial o administrativa que haya iniciado la autoridad nominadora del funcionario o empleado público cuyos actos u omisiones ilegales están ante la atención de la Oficina de Ética Gubernamental y mantendrá tal facultad en ausencia de acción disciplinaria alguna de parte de la autoridad nominadora.

El Proyecto del Senado 987 propone que el Tribunal de Primera Instancia resuelva el recurso de Procedimiento Especial dentro de un término de treinta (30) días, si la magnitud de los cargos imputados requiere la suspensión de empleo y sueldo del funcionario o empleado público mientras se conducen los procedimientos administrativos ante la Oficina de Ética Gubernamental.

Además, el Proyecto provee para que el funcionario o empleado público contra el que se emita una resolución suspendiéndolo de empleo y sueldo mientras se conduzcan los procedimientos administrativos ante la Oficina de Ética Gubernamental, pueda solicitar la revisión de la misma ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones mediante certiorari, dentro de un término no mayor de diez (10) días contados a partir del archivo en autos de copia de la notificación de dicha resolución. La radicación de un Procedimiento Especial y su posterior revisión por el Tribunal de Circuito de Apelaciones no impedirá que se continúen los procedimientos administrativos ante la Oficina de Ética Gubernamental, salvo que el Tribunal emita una orden o resolución a esos efectos.

Si luego de concluir los procedimientos administrativos ante la Oficina de Ética Gubernamental se exonera al funcionario o empleado público de los actos u omisiones ilegales imputados en su contra, el Proyecto propone la reinstalación en el cargo que ocupaba y el pago del sueldo y de los beneficios marginales con retroactividad a la fecha de efectividad de su suspensión.

La Sección 7 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico así como las Enmiendas VI³ y XIV⁴ de la Constitución de los Estados Unidos de América prohíben que se prive a una persona de su propiedad sin que se le proteja a la parte afectada su derecho constitucional a un debido proceso de ley. El Tribunal Supremo de Puerto Rico y también el Tribunal Supremo de los Estados Unidos han reconocido que se debe garantizar ese derecho a todo empleado público de carrera al

que se le suspenda de su sueldo.

En *Rivera Santiago v. Secretario de Hacienda*, 119 D.P.R. 265 (1987), se señala que la exigencia esencial del debido proceso es que el trámite “sea fundamentalmente justo al individuo en la resolución de hechos y derechos”, ya que “si bien situaciones diferentes pueden imponer diferentes tipos de procedimientos, siempre está el requisito general de que el proceso gubernamental sea justo e imparcial”.

En *Díaz Martínez v. Policía de Puerto Rico*, 134 D.P.R. 144 (1993) y *Cleveland Board of Education v. Loudermill*, 470 U.S. 532 (1985) se determinó que los empleados de carrera tienen derecho a que se celebre una vista administrativa, previo a que la autoridad nominadora los suspenda de su sueldo.

En *Marrero Caratini v. Rodríguez*, 138 D.P.R. 215 (1995) se establecen los requisitos mínimos procesales que hay que seguir cuando se despide o suspende de empleo y sueldo a un empleado público que tiene expectativa de continuidad en su puesto. Esto, porque se reconoce que los empleados del servicio de carrera tienen una expectativa dentro del derecho al disfrute de la propiedad que les garantiza la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de continuar devengando su sueldo. La autoridad nominadora que se propone suspender de empleo y sueldo a uno de sus empleados debe celebrar una vista administrativa con anterioridad a emitir la determinación, con el fin de salvaguardar dicho derecho. En aquellos casos donde sea necesario proteger bienes públicos, la vida, la propiedad o la salud de los ciudadanos, se puede suspender sumariamente al empleado y se le continúa pagando el sueldo hasta que se complete el procedimiento administrativo en su contra.

El Proyecto del Senado 987 no hace referencia en su contenido sobre las garantías constitucionales del debido proceso de ley a todo empleado al que se le interese iniciar un Procedimiento Especial para suspenderlo de empleo y sueldo. Además, no identifica cuáles son los actos u omisiones ilegales demostrativos de corrupción y fraude que darán inicio al Procedimiento Especial que propone. Por el contenido del Proyecto, inferimos que serán aquéllos cuya naturaleza afecte los bienes públicos, la vida, la salud o la propiedad de los ciudadanos.

En *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982) se señala que cuando un estatuto no ofrece criterios adecuados para controlar la discreción de la agencia, la situación se puede salvar mediante la adopción por la propia agencia de un reglamento que

controle su discreción, de forma que la discreción no se ejerza en forma arbitraria y sin control en cada caso individual.

La Oficina de Ética Gubernamental deberá entonces, adoptar un reglamento para que en el procedimiento Especial que propone el Proyecto 987, se cumpla con el debido proceso de ley que garantizan la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Constitución de Estados Unidos de América.

VI. Conclusión

Debido a la importancia de continuar fortaleciendo la lucha contra la corrupción la Asamblea Legislativa de Puerto Rico tiene la responsabilidad de promover la aprobación de disposiciones de ley como mecanismos adicionales para garantizar y proteger la integridad y el uso adecuado de los recursos fiscales del Estado. Es necesario penalizar toda modalidad o conducta que lesiona al erario y la integridad del servicio público. En estos comentarios hemos visto cómo las medidas de ley que han sido aprobadas, así como las propuestas, responden a las experiencias vividas en términos de la corrupción en el servicio público de nuestro País en los últimos años.

*-Doris E. Cotto Rodríguez
Área de Investigaciones y
Procesamiento Administrativo
Oficina de Ética Gubernamental*

NOTAS

¹ Se reconoce como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad. No existirá la pena de muerte. Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes. No se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. Las leyes determinarán un mínimo de propiedad y pertenencias no sujetas a embargo.

² Contiene la Capacidad de la Oficina de Ética Gubernamental para promover investigaciones.

³ "In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the state and district wherein the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for

obtaining witnesses in his favor, and to have the assistance of counsel for his defense”.

⁴ Section I “All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”.

RESEÑAS

LOS CIUDADANOS COMO PROTAGONISTAS

Adela Cortina

Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999

La autora del texto que reseñamos se inserta dentro de una propuesta teórica de tipo discursiva-comunicativa, la cual se instituye como modelo para la resolución de conflictos. Según los orígenes contemporáneos de la ética del discurso que podemos encontrar en los trabajos de Jürgen Habermas y Karl Otto Apel, sólo pueden pretender validez aquellas normas que encuentran aceptación por parte de todos los afectados. Así concebida, la ética se plantea como un discurso normativo orientado a la práctica, en el cual los participantes esclarecen y diseñan, desde su autonomía, sus intereses y aspiraciones. Desde este modelo filosófico, Adela Cortina, catedrática de Ética y Filosofía de la Universidad de Valencia, identifica algunos de los problemas morales fundamentales, los cuales organiza mediante el planteamiento de cinco interrogantes principales.

La primera interrogante consiste en identificar quiénes tienen la facultad -reconocida por todos- para formular, incorporar y transmitir a los ciudadanos las normas morales que adelantan una convivencia más armoniosa y justa, independientemente de sus preferencias religiosas o políticas. Se refiere Cortina a aquellas normas en que los individuos, en lugar de profesar la indiferencia por los demás, valoren y respeten a cada persona como un bien en sí misma y no como un medio.

En una sociedad democrática existen esferas y grupos sociales con distintos ideales de vida que se fundamentan y se expresan a través de la pluralidad y la diferencia, ello implica la imposibilidad de la homogeneidad. En dicha sociedad, señala la autora que lo peculiar de una norma moral es precisamente que no tiene fuerza obligatoria sino para quien así lo reconoce. De modo que una norma moral nunca podrá venir impuesta desde afuera. Esto es así porque, a diferencia de una norma jurídica que aunque se le considere inadecuada, se cumple con ella por estrategia o por miedo a la sanción, en el caso de una norma moral la persona

necesita estar convencida de su corrección para sentirse obligada con ésta.

Como segunda interrogante, Adela Cortina explora el potencial subyacente dentro de la diversidad de sensibilidades que coexisten en una sociedad democrática para, en lo posible, encontrar respuestas comunes. Desde esta perspectiva pluralista, se propone examinar cómo se determina lo moralmente correcto o incorrecto. Este abordaje exige crear espacios de diálogo cuya composición propicie condiciones para el intercambio de ideas e intereses contrarios y, a la vez, capaces de llegar a consensos. La virtud de la civilidad consiste en buscar más puntos de conciliación. Ese espacio deberá estar, a su vez, integrado por unos participantes cuya convicción racional supere el dogmatismo y el fanatismo. Para lograr ese entendimiento se requiere voluntad para asumir una actitud dialógica que incluye: reconocimiento del otro como un interlocutor válido, interés activo en conocer sus necesidades e intereses, disposición para razonar, compromiso con el mejoramiento material y cultural de todos; y disposición a optar, no por los propios intereses, ni por los del grupo, sino por los generalizables.

La autora parte del supuesto de que la *fórmula mágica*, en el caso del pluralismo moral, consistiría en que las personas compartieran unos mínimos morales de justicia aunque discrepen en los máximos de felicidad. En cuestiones de justicia un ciudadano adulto es intransigente, mientras que en lo que se refiere a proyectos de felicidad, un ciudadano adulto es tolerante, aun cuando pueda estar convencido de su propio proyecto de felicidad. Los ciudadanos consideran los asuntos de justicia como exigencias, mientras que los ideales de felicidad pueden invitarles desde el diálogo y el propio ejemplo, pero no imponérseles. Por lo tanto, el logro de una convivencia pacífica será posible cuando se comparta la convicción de que todos los seres humanos merecen igual respeto y consideración y, por ende, cada ser humano está legitimado para planificar su vida sin obstaculizar los planes de los demás.

En su tercera interrogante, Cortina plantea cuáles serían los consensos a reproducirse a través de la educación, si fuese posible el entendimiento entre todos los ciudadanos. Según la autora, es necesario recurrir a las aportaciones de diversas tradiciones morales y no optar únicamente por alguna de éstas, descartando las restantes. Lo deseable de esta postura ecléctica es que procura conciliar lo mejor de las doctrinas sin aferrarse a una orientación

exclusivamente. La ética se enriquece cuando dialogamos, discutimos y polemizamos sobre ella.

La autora subraya la importancia de transmitir aquellos valores en los que se cree a las generaciones más jóvenes, debido a que éstas se encuentran en un momento crucial de su aprendizaje. Conviene precisar que, además de la escuela y la familia, los pares y los medios de comunicación intervienen cada vez con mayor influencia en el proceso educativo. En este sentido, satisfacer la necesidad básica de todo ser humano a ser acogido en un grupo - sentido de pertenencia- se subordina a las tendencias de la moda, que se establecen a través de los medios de comunicación masiva y los anuncios publicitarios.

La autora propone un modelo educativo con las siguientes características: autonomía personal, conciencia de los derechos que deben ser respetados, participación responsable en proyectos de transformación positiva; y el sentimiento de vínculo cívico con los conciudadanos y con cualquier otro ser humano.

La cuarta interrogante considera si es posible conciliar las aportaciones de una moral cívica con las de una moral creyente. A la moral y a la religión se les considera como saberes prácticos porque intentan orientar las acciones humanas, lo cual tiende a confundirlas y, en ocasiones, a suponer que con una de las dos basta. Immanuel Kant plantea que el lugar de la religión dentro del conjunto de saberes prácticos es el ámbito de la esperanza, pues busca responder a la pregunta ¿qué puedo esperar? Responde al afán de salvación que experimentamos las personas. La moral, por su parte, responde más a la pregunta ¿qué debo yo hacer? Por lo tanto es un saber que nos orienta para actuar racionalmente en el conjunto de nuestras vidas.

Señala Cortina que conviene distinguir entre ética religiosa, ética laicista y ética laica para inquirir el modo de articularlas. Una ética que apela a Dios expresamente para orientar el quehacer a nivel personal y comunitario es una ética religiosa. Esta ética creyente puede degenerar en *fideísmo* cuando acaba afirmando que si alguien no cree en Dios, no puede profesar moral alguna. Por el contrario, la ética laicista considera imprescindible eliminar el referente religioso por considerarlo fuente de discriminación. La ética laica es aquella que no remite a Dios, pero tampoco lo niega, por lo cual se puede articular con éticas religiosas en sociedades pluralistas, cosa que no sucedería si fuera una ética laicista.

La autora supone que tanto la ética religiosa como la ética laica comparten y defienden valores similares, al igual que los

derechos humanos que se fundamentan en éstos. Por lo tanto, la moral cívica se presenta como una opción tanto para los creyentes como para los no creyentes. En trabajos anteriores, Adela Cortina ha planteado que el proceso de modernización, en el caso de Occidente, trajo como consecuencia la separación de la moral y la religión, tratando de buscar un fundamento racional común a creyentes y no creyentes. Esto, según ella, ha culminado en una ética cívica o ética civil, entendida como el conjunto de valores morales que ya comparten los distintos grupos de una sociedad moralmente pluralista y que les permiten construir su mundo juntos, precisamente por compartir esa base común.

Como quinta interrogante, la autora cuestiona si la manera en que está organizado el mundo promueve la existencia de ciudadanos de tercera, que son los más pobres. Según el *Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2000-2001*, la pobreza radical sigue siendo una de las mayores lacras de la humanidad a comienzos del tercer milenio.

Si hacemos una lectura de la *Declaración Internacional de Derechos de las Naciones Unidas*, veremos que están contenidos allí derechos civiles y políticos, los que conciernen a la primera generación y los derechos económicos, sociales y culturales; los denominados de la segunda generación. Estos últimos corresponden a la satisfacción de las necesidades de alimento, techo, abrigo y protección ante la enfermedad, entre otros. Se fundamentan en el valor de la igualdad. Nos recuerda la autora que un Estado Benefactor está obligado, como exigencia de justicia, a satisfacer los derechos de la segunda generación. Esto exige también que exista en los ciudadanos una sensibilidad moral suficientemente aguda y un sentido de justicia suficientemente desarrollado como para reclamar al Estado la satisfacción de tales obligaciones. También requiere optar por una moral de la responsabilidad que nos mueva a participar, dentro de nuestras capacidades, en la construcción de nuestra realidad social.

En este libro, la autora nos presenta que la obligación de formular, incorporar y transmitir criterios morales le corresponde a todas las personas que integran una sociedad y no es prerrogativa del Estado, la iglesia o los intelectuales. La tesis que propone Adela Cortina para construir un mundo más humano es que sus habitantes asuman una actitud dialógica, que respete las peculiaridades de cada cual. Una vez identifiquen y, mediante consenso, determinen qué es lo moralmente correcto, a la larga también actuarán conforme a esas reflexiones de carácter

normativo. El resultado de este proceso debe generar una moral cívica, aquella que compartan los ciudadanos de una sociedad democrática independientemente de sus preferencias religiosas o sus ideales de felicidad.

Los ciudadanos como protagonistas forma parte de la colección *Desafíos de Nuestro Tiempo*, dirigida por Eduardo Punset, a través de la cual este intelectual de formación multidisciplinaria, divulga los trabajos de especialistas reconocidos en áreas que pueden representar retos para la humanidad del nuevo milenio. Por su lenguaje relativamente sencillo y claro, este libro puede atraer a un mayor número de lectores heterogéneos. También ofrece la oportunidad de insertarse dentro del pensamiento filosófico de una escritora con una larga trayectoria en el estudio de la ética, característica que le permite anticipar al lector tanto seriedad como rigurosidad en el tratamiento del tema.

-Alba I. Vargas Román
Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético
Oficina de Ética Gubernamental

CORRUPTION AND GOVERNMENT: CAUSES, CONSEQUENCES, AND REFORM

Susan Rose-Ackerman

Cambridge: Cambridge University Press, 1999

La corrupción gubernamental es un problema global. Su impacto no discrimina en cuanto al grado de desarrollo económico, social, político o cultural de un país. Tampoco se limita a una región geográfica específica o a sistemas políticos particulares.

La corrupción es asimismo un problema complejo, difícil de formular. Algunos estudiosos del tema opinan que, en la corrupción, la responsabilidad, en última instancia, es individual. Otros plantean que el análisis del problema no debe excluir las condiciones institucionales, políticas, económicas y socioculturales que inciden en la toma de decisiones.

El escándalo de *Watergate*, a comienzos de la década de los setenta, despertó en muchos investigadores la inquietud de definir y explicar el problema de la corrupción gubernamental desde múltiples perspectivas. Tal fue el caso de Susan Rose-Ackerman, Profesora de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Yale, quien, en 1978, publicó: *Corruption; A Study in Political Economy*. En su estudio, la autora abordó el problema de la corrupción utilizando la economía como herramienta de análisis. Según Rose-Ackerman, el análisis económico resulta fundamental para poder conocer dónde los incentivos para la corrupción son mayores y dónde tienen un mayor impacto. Este libro es considerado uno de los más relevantes sobre el tema y ha servido de punto de partida a gran cantidad de investigaciones.

A casi tres décadas del caso *Watergate*, Rose-Ackerman retoma el problema de la corrupción, sus modalidades y efectos en el texto que reseñamos: *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. En el mismo, la autora realiza un análisis de la corrupción país por país y sector por sector para establecer sus causas, consecuencias y posibles reformas. Como apoyo a su estudio, presenta experiencias del trabajo realizado en diversos países.

En la investigación, la corrupción se muestra como un problema cultural, social, político y económico que debe enfrentarse a través de reformas que conllevan cambios, tanto en el plano local como en el internacional. La autora fundamenta su análisis en una rica bibliografía que consta no sólo de textos teóricos y descriptivos, sino también de una gran cantidad de informes e investigaciones publicados por instituciones y organizaciones internacionales.

Rose-Ackerman plantea que la corrupción puede tener sus raíces en la cultura y la historia de un pueblo; no obstante, sigue siendo un problema político y económico. Es por ello que analiza el problema a través de un acercamiento económico que permite enfocarse en la manera en que éste afecta a los países en desarrollo y a aquellos en transición de un estado socialista a uno capitalista. Se destaca que la relación entre la corrupción y el pobre desempeño económico no es absoluta. A través de la observación del fenómeno universal de la corrupción en el sector público, la autora explora la interacción entre la actividad económica productiva y la búsqueda de renta no productiva. Tomando como base la organización del estado y la sociedad, se busca contestar la pregunta de cómo surgen los incentivos para la corrupción en los programas de gobierno.

Al analizar la corrupción como un problema económico, Rose-Ackerman presenta cuatro puntos importantes, a saber: el impacto económico de la corrupción, la corrupción en los oficiales de alto nivel, las opciones para reducir los incentivos que promueven la corrupción y las reformas en el servicio público. La autora nos presenta las causas y consecuencias del soborno en la economía y en la legitimidad de las instituciones del gobierno. Nos expone que un mercado basado en pagos ilegales no es eficiente. Señala que la arbitrariedad de las leyes, unida a la falta de motivación y el bajo salario que reciben los servidores públicos, promueve los sobornos. La tolerancia a la corrupción promueve a su vez que más servidores públicos se envuelvan en actividades ilícitas. La corrupción mina la legitimidad del estado.

En el texto se expone que la corrupción en los oficiales de alto nivel se manifiesta en los sobornos para obtener contratos y en la privatización de servicios como medida para la obtención de beneficios personales. Ello resulta oneroso pues, por un lado, la corrupción promueve la inflación de los costos de bienes y servicios y, por otro lado, el estado obtiene muy pocos beneficios de la privatización.

Rose-Ackerman presenta diversas opciones encaminadas a enfrentar el problema de la corrupción. Entre éstas se considera la reforma en las estructuras del gobierno. Ello incluye la eliminación de programas obsoletos, el establecimiento de procesos de privatización que garanticen el buen uso de ese recurso, las reformas en programas públicos y la reforma administrativa. Hay que enfatizar que toda reforma debe responder a una evaluación minuciosa y un diagnóstico del problema en el que se tomen en cuenta todas sus variables. Otra opción básica, según la autora, constituye la aprobación y ejecución de leyes y programas anticorrupción. Cabe señalar que para que una legislación sea efectiva debe partir de un conocimiento amplio del problema.

Afirma Rose-Ackerman que no se puede aspirar a erradicar la corrupción en su totalidad. La meta, según la autora, debe ser aislar los sistemas corruptos que hagan más daño a la sociedad y entonces dirigir esfuerzos para incentivar la participación civil en la denuncia de actos de corrupción. También se deben procurar reformas en la manera en que el gobierno toma decisiones sobre la obtención de bienes y servicios. Ello debe verse como una oportunidad para que los gobiernos adopten procesos transparentes.

La reforma del servicio público presenta dificultades políticas y económicas. En muchos casos puede parecer que va más allá de las capacidades de los países con economías en desarrollo. Plantea la autora que los gobiernos pueden optar por reducir sus nóminas para poder brindar mejores salarios, pero ello sólo puede darse con éxito si en el mercado laboral privado hay espacio suficiente para acoger a los trabajadores desplazados. En las economías en crisis o en desarrollo esa no es la realidad.

La reforma del servicio público debe incluir cambios en la naturaleza del trabajo en el gobierno. Si el marco legal se mantiene igual, la corrupción será una forma atractiva de obtener beneficios. El reto más grande es el de lograr el cambio en las actitudes de los servidores públicos y, a su vez, convencer al pueblo de que el gobierno está luchando seriamente contra la corrupción. La autora sugiere hacer hincapié en atacar el problema donde más obvio sea para los ciudadanos.

La corrupción adquiere diferentes significados en diversas sociedades. Rose-Ackerman reconoce esta variable cultural, pero sólo se limita a identificar los factores que la comprenden. Según la autora, la cultura y la historia no justifican el problema, sólo lo

explican. Rose-Ackerman confiesa que, como economista, no puede proveer un análisis profundo de los roles de la cultura e historia, pero sí señalar cuándo el legado del pasado no se circunscribe a las condiciones modernas.

Rose-Ackerman plantea que las personas hacen distinciones entre lo que es o no el comportamiento apropiado en términos de sus propias normas culturales. Procede, entonces, a definir los siguientes conceptos: soborno, precio, propina y regalo. Señala que los pagos se pueden clasificar en dos dimensiones: las obligaciones recíprocas que conlleva aceptarlos y las posiciones institucionales que ocupan tanto los que pagan como los que aceptan el pago. Es importante destacar que aun cuando no se dé una negociación explícita, puede existir una expectativa implícita de reciprocidad.

La reciprocidad implica en sí misma el fortalecimiento de mecanismos aún más relevantes. Entre éstos se encuentran la confianza y la reputación. La confianza basada en lazos de parentesco, relaciones de negocios o amistad facilita las negociaciones corruptas, pues es más controlable mantener cómplices en círculos cercanos. De igual forma, la reputación de los involucrados será requisito importante en una transacción. La persona que desea hacer el primer movimiento en una negociación, observará las actuaciones previas del oficial corrupto y se asegurará que dicho prospecto tenga grandes probabilidades de mantenerse en su puesto de una manera estable y por un largo término. Ello explica por qué, en muchos países, los sobornos a oficiales en puestos electivos vienen acompañados de apoyo financiero o estratégico al partido político al cual éstos pertenecen. Así se perpetúan las oportunidades de negociación y el encubrimiento de las transacciones ilícitas.

Los conceptos corrupción, regalo, soborno, van a diferir de acuerdo al contexto cultural en el cual ocurren. Las definiciones de "conducta aceptable" pueden cambiar cuando las personas están informadas sobre los costos que conlleva la tolerancia a la corrupción. De igual forma, la globalización de la economía influye en la cultura y, por ende, en la percepción del problema por parte de la ciudadanía. Esto es así porque la cultura está en constante cambio. La cultura dinámica requiere de una ética dinámica que sólo puede generarse mediante la investigación y evaluación constantes.

En el aspecto político, se define la corrupción como la relación entre el estado y el sector privado y considera cómo las estructuras

básicas de estos sectores la promueven o detienen. Se establece la relación entre los incentivos a la corrupción y las diversas formas políticas para llevarnos a una discusión sobre el poder relativo de negociación entre las organizaciones públicas y privadas y los actores individuales.

La autora considera diversos tipos de corrupción gubernamental, entre los cuales destaca la "cleptocracia". Este concepto se deriva del término "cleptócrata" que se refiere al gobernante o alto oficial cuya meta primordial es el enriquecimiento personal y para adelantar su propósito utiliza el poder que le confiere el cargo que ocupa. La autora señala que los "cleptócratas" tienen que competir con la corrupción de la burocracia inferior, la cual reduce sus beneficios personales. En muchos casos, encaran el reto de desarrollar un servicio público honesto en la base de las organizaciones, para así poder repartir ganancias entre un pequeño número de subordinados y, a su vez, dar la impresión de que se está luchando contra el problema.

Como se aprecia en este trabajo, la corrupción puede afectar la eficiencia y la efectividad de las instituciones, independientemente del nivel organizacional en que se dé. De los ejemplos presentados por la autora, las reformas necesarias para enfrentar el problema en ocasiones requieren cambios en las estructuras constitucionales y en las relaciones entre el estado y el mercado. Para poder establecer estos cambios hace falta estudiar exhaustivamente los factores que promueven la corrupción.

Al estudiar la corrupción, conviene investigar cuáles son sus modalidades, las variables que la propician, y sus causas y consecuencias. Debemos preguntarnos cuáles de las reformas implantadas en otras jurisdicciones podrían dar resultados positivos, qué reformas son necesarias y cuáles son viables. Para contestar estas interrogantes hace falta conocer el problema de la corrupción en todas sus dimensiones. Debemos plantear la corrupción como un fenómeno complejo, cuyas causas van más allá de la falta moral y cuyos efectos sobrepasan el mero desbalance económico.

En fin, el libro *Corruption and government: causes, consequences, and reform* constituye un gran recurso para todo aquel que quiera comprender el problema de la corrupción desde una visión creativa y rigurosa. Este texto puede servir de punto de partida para el análisis del problema desde una perspectiva comparada. Rose-Ackerman nos plantea la necesidad y urgencia de la investigación como mecanismo para el diseño e implantación

de reformas. Aunque la autora no abunda mucho en los aspectos culturales e históricos de la corrupción, sí resalta la importancia del estudio científico del problema dentro del contexto político y económico.

A través de esta lectura comprendemos que no es suficiente mirar por el retrovisor cómo ha sido, cómo fue. Tampoco basta con rescatar modelos inspiradores del pasado, pues la corrupción es dinámica, inteligente. Por tal razón, hay que dirigir la mirada al presente y abrir paso a nuevas formas de intervención. La investigación académica, tanto empírica como descriptiva, es un paso cualitativo en esa dirección.

*-Ana Margarita Marrero
Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético
Oficina de Ética Gubernamental*

®Por Oficina De Etica Gubernamental De Puerto Rico

©Todos Los Derechos Reservados

05-083

AUTORIZADO POR LA
COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES