

Formación Gerencial Año 7, N° 1 Mayo (2008)
ISSN. 1690-074X

LA ÉTICA, UN DEBATE NECESARIO EN LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ESTADO DEL BIENESTAR COMÚN

Thais Rojas* , Katina Urdaneta **
Jhoeni Urdaneta *** , Luisa Gamboa ****

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo consiste en: a) estudiar el proceso de formación de las políticas públicas y la importancia de la ética en el mismo; b) analizar la problemática actual de la corrupción y su impacto, así como las estrategias y soluciones que se pueden utilizar para combatir este flagelo y c) reflexionar sobre la ética, las políticas públicas y el Estado del Bienestar. Para la consecución de éstos objetivos, la metodología utilizada consistió en la revisión bibliográfica de varios autores tales como Ángel Álvarez, Brugé y Gomá, Petrella, Pasquino, entre otros. Se concluye que la ética es un elemento indispensable en la formación de las políticas públicas para garantizar que éstas vayan en pro del bienestar común. Por otra parte, se requiere una reforma de las instituciones públicas sustentadas en la praxis de Códigos de Ética concertados por todos los niveles de gobierno, para evitar el flagelo de la corrupción, ya que este tiene una gran incidencia en los niveles de pobreza y representa un obstáculo para el desarrollo.

Palabras clave: Ética, Formación de Políticas Públicas, Estado de Bienestar Común

* Thais Rojas: Doctorante en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Magíster Scientiarum en Gerencia de Empresas Mención Servicios Administrativos. Profesora Asociada e Investigadora de la Facultad de Ingeniería de LUZ. E-mail: thaisrojas@intercable.net.ve

** Katina Urdaneta: Doctorante en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Magíster Scientiarum en Gerencia de Empresas Mención Finanzas. Profesora Asociada e Investigadora de la Facultad de Ingeniería de LUZ. E-mail: katinaurdaneta@gmail.com

*** Jhoeni Urdaneta: Doctorante en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Magíster en Gerencia de Proyectos. Profesora Agregada e Investigadora responsable en el Centro de Estudios de la Empresa de FCES-LUZ. E-mail: joheniurdaneta@gmail.com

**** Luisa Gamboa: Doctorante en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Magíster Scientiarum en Derecho Laboral y Administración del Trabajo. Mención Administración del Trabajo. Profesora Agregada e Investigadora de FCES de LUZ. E-mail: luisagamboa@cantv.net

**ETHIC, A NECESSARY DEBATE IN THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC
POLICIES FOR THE COMMON WELFARE****ABSTRAC**

The object of present work consists in: a) to study the process of public policies and the importance of its ethics, b) to analyze the corruption issues, its impact and the strategies and solutions that can be used to struggle against this flagellum, c) to reflect on ethic, public policies and de common welfare. The methodology used achieve these goals, consists in the bibliography review of various authors like Ángel Álvarez, Brugé y Gomá, Petrella, Pasquino. We concluded that ethics is absolutely necessary for the development of public policies and to guarantee that this go in favor of common wealth. On the other hand a reform of the public institutions is required, based in the praxis of the code the ethics, concerted by all levels of government to prevent the flagellum of the corruption, as it has a great incidence on the poverty levels and it represents and obstacle for development.

Key words: Ethic, Development of Public policies; the Common Welfare, Corruption.

INTRODUCCIÓN

El debate de la ética, como filosofía del bien, en las políticas públicas se hace cada día más necesario, debido a que el principio rector que debe prevalecer tanto en su diseño como en su implementación es el bien común¹, dado que estas deben responder a las necesidades de la ciudadanía en general.

A juicio de las autoras, los altos niveles de corrupción en los gobiernos a nivel mundial incluyendo los de América Latina, nos invitan a reflexionar también sobre este tema que requiere una urgente respuesta que permita erradicar o minimizar este problema que afecta la implementación de las políticas públicas, dado que en los últimos años la administración de estas políticas ha resultado tramposa, malintencionada, doble intencionada o marcada por ilegítimos intereses personales.

También a este nivel ocurre el nepotismo, el tráfico de influencias, el peculado, entre otros actos de corrupción. Para frenar la corrupción, percibida como generalizada en la Administración Pública, se hace imperativo incorporar la ética pública como respuesta a la demanda social de mayor transparencia y responsabilidad en la actividad pública

Es por ello, que en este trabajo se pretende estudiar el proceso de formación de las políticas públicas y la importancia de la ética en dicho proceso. Por otro lado, se busca analizar la problemática actual del flagelo de la corrupción, su impacto y las estrategias y soluciones propuestas para erradicar este problema, así como también reflexionar sobre la ética, las políticas públicas y el Estado del Bienestar Común.

Las Políticas Públicas

Las políticas públicas son las acciones y/o decisiones que toman las instituciones del Estado para satisfacer las demandas o

¹ “El bien común no es sólo la tarea del poder político sino también razón de ser de la autoridad política. Por lo tanto, es el bien común el principio y fin ético de la política” (PIRV,2005).

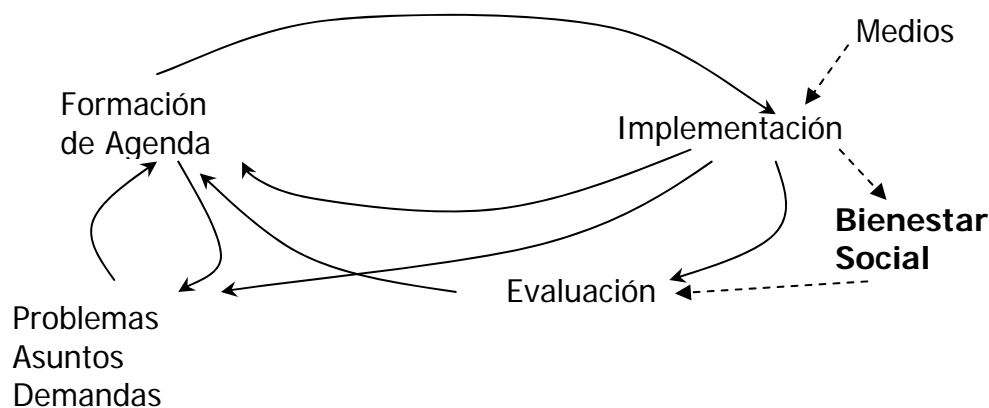
necesidades de los ciudadanos (Ocaña, 2003), las cuales son exigidas de diferentes maneras: huelgas, paros, diálogos concertados, presiones políticas, económicas, entre otros. Toda esa interacción y negociación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, en un determinado contexto político y social, dan origen a lo que es el proceso de formación de la política.

Proceso de Formación de las Políticas Públicas y la ética

Las decisiones y/o acciones que toma el Estado para satisfacer las demandas o necesidades de los

ciudadanos, resulta de arduas y complejas negociaciones entre diversos actores; estas negociaciones no son desordenadas ni productos del azar, la realidad ha dado cuenta de la existencia de un proceso para la formación de la política. Muchos autores lo han explicado según sus referentes teóricos, o su óptica de la realidad, en esta investigación se coincide con el proceso planteado por Álvarez (1992); Gomá, y Brugué, (1998) y R Gomà, y Subirats (1998), cuyo proceso, según las autoras, esquematiza en la figura 1.

**.Gráfico 1
PROCESO DE FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fuente: Propia (2006)

Los mencionados autores plantean que el proceso de formación de la

política consiste en el diseño de políticas públicas orientadas a dar

respuesta a los problemas, necesidades, asuntos o demandas de los ciudadanos; su implementación para lograr el bienestar social y posteriormente su evaluación para retroalimentar las acciones y ajustar nuevamente las políticas.

El diseño de las políticas públicas tiene su origen en las demandas o necesidades de los ciudadanos, como se muestra en la figura 1, las cuales pueden ser manifiestas o latentes. De acuerdo a las presiones que éstos ejerzan, estas demandas pueden tener parte en la agenda pública, es decir, las instituciones del Estado pueden considerar estos problemas para generar una política pública; no todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar el sistema político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Según Álvarez (1992), los temas pasan a la agenda pública en la medida en que los diferentes actores involucrados ejerzan presión, y es este juego e interacciones de poder, lo que hace que se discuta el tema en la agenda pública. Una vez

establecido el tema en la agenda pública, se determinan los objetivos y los cursos de acción de la política para posteriormente implementarla.

El proceso de implementación de la política como lo señalan Barret y Fudge (1981) citado por Mahou (2005:51) “es un proceso continuo de interacción y negociación entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”. Normalmente, la implementación de las políticas se realiza a través de las instituciones públicas, y debido a ese proceso negociador la realidad muchas veces es diferente a la política formalmente diseñada.

Tanto el diseño como la implementación de las políticas deben estar orientados a satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos con la finalidad de generar el mayor bienestar social posible, y como se ha señalado en los párrafos anteriores, la formación de la política es una interacción y negociación de actores con diferentes cuotas de poder y con diferentes valores y es del sistema de valores que

predomina en los actores lo que permite: a) condicionar el modo a través de los cuales los temas entran en la agenda pública; b) fundamentar los criterios de decisión; y c) derivar los criterios de evaluación de la misma (Álvarez, 1992).

De aquí la importancia de la ética en el proceso de formación de las políticas públicas, ya que de acuerdo a este sistema de valores se pueden obtener políticas públicas que busquen el bienestar social o no, pero además, son los funcionarios públicos parte importante de los actores participantes en este proceso y los responsables de ejecutarlas o implementarlas.

Con todo lo antes expuesto podemos señalar que la ética debe estar presente en todas las fases de la formación de las políticas públicas: 1) en el diseño, para que el contenido de esa política vaya en función del bienestar común y el problema o necesidad entre en la agenda pública y puedan generarse acciones, por parte de las instituciones del Estado, que contribuyan al bienestar de todos

los ciudadanos, y 2) en el proceso de implementación o administración de la política, para hacer que se cumplan las políticas diseñadas o para modificarlas en los casos en que requiera, de manera que los recursos se utilicen eficientemente en resolver los problemas de la sociedad, y no en beneficios particulares.

En líneas generales en esta investigación consideramos la Ética como la búsqueda de una buena "manera de ser" o la sabiduría de la acción en la representación del Bien. (Badiou, 2004). Para representar este "bien", es necesario manejar unos códigos de ética que sean comunes a los actores que participan en el proceso de formación de la política, pero no sólo para los funcionarios públicos, también para los ciudadanos como actores en este proceso.

En los ciudadanos los últimos años había una tendencia general hacia el consumismo, las personas valen de acuerdo con lo que tienen sin importar cómo lo hayan conseguido. Es muy claro que vivimos en una sociedad

demasiado egoísta y no nos damos cuenta o, más bien, no queremos darnos cuenta de la cantidad de personas que viven en extrema pobreza, tampoco de la falta de solidaridad y de justicia social entre los seres humanos. Esto a la vez fomenta el individualismo, ya que cada persona se preocupa sólo por sí mismo y por tener cada vez más que los demás. (Morales, 2006). Con este sistema de valores las acciones que demandan los ciudadanos buscan un beneficio individual y no colectivo.

En relación a la función pública, hay una crisis de confianza que afecta a las democracias contemporáneas que es el resultado de un cúmulo de factores, entre los cuales cabe mencionar la creciente corrupción política y administrativa; la falta de transparencia en el manejo de los asuntos públicos; la insatisfacción producida por la falta de respuesta a las demandas sociales; la exigencia de soluciones rápidas - que privilegia mecanismos de decisión ejecutiva y desvaloriza la función de los órganos deliberativos.

Sin embargo actualmente hay una tendencia de revertir este proceso, sobre todo a lo que se refiere a los códigos de ética de los funcionarios públicos, a nivel mundial están creando y diseñando códigos de ética pública que apuntan a identificar los posibles conflictos entre el interés personal del decisor y el interés público. Estos conflictos de interés surgen especialmente desde el punto de vista del interés económico. Aparecen así, en los códigos de ética, nuevas incompatibilidades profesionales y funcionales, así como la obligación de resolver cualquier posible conflicto de interés o, en última instancia- la obligación de abstenerse de participar en la decisión de aquellas cuestiones en las que su personal interés está en colisión con el interés general y, en consecuencia, ha desaparecido su independencia de criterio. (Ferreira, 2001)

En este orden de ideas, en el Reino Unido, se crea la Comisión sobre las Normas en el Ámbito de la Vida Pública, mejor conocida como la Comisión Nolan. Ésta se crea con la finalidad de examinar

las inquietudes actuales relativas a las normas de conducta de todas las personas que desempeñan cargos públicos, y recomendar los cambios necesarios para asegurar los más altos niveles de corrección en el ámbito público (Nolan, 1997). Esta comisión formuló siete principios de la vida pública, a partir

"**a) Desinterés.** Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público; **b) Integridad.**- Los que ocupan cargos públicos no deberían tener ninguna relación financiera u otra, con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales; **c) Objetividad.**- En la gestión de los asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la propuesta de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos deberían elegir por el mérito; **d) Responsabilidad.**- Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público, y deben someterse al control que sea apropiado para su cargo; **e) Transparencia.** Los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible, en todas las decisiones que toman y en

de los cuales propuso que se derivaran y formularan explícitamente reglas concretas de conducta. El contenido de esos principios básicos fue expresamente formulado para evitar problemas de interpretación. Esos principios son:

todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público; **f) Honestidad.** - Los que ocupan cargos públicos, tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas, y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja de tal forma que protejan el interés público; **g) Liderazgo.** Los que ocupan cargos públicos, deberían fomentar y apoyar estos principios con su liderazgo y su ejemplo." (Canales, 2002:3)

Estos principios de conducta para los funcionarios públicos, son una propuesta del Reino Unido, pero, como Nolan (1997: 34) lo expresa: "cada país tiene su propia tradición, su propia estructura administrativa y sus propios

problemas. Cada país debe encontrar su propia solución”

El acordar cumplir con códigos de ética en el ámbito público y particular contribuiría a mejorar todo el proceso de la formación de políticas públicas, ya que pudiera haber una correspondencia entre lo que se diseña y lo que se implementa, y el contenido de las políticas se diseñen de tal manera que contribuyan a mejorar a la sociedad, buscando el beneficio colectivo y no el particular de algunos ciudadanos, funcionarios públicos o políticos de turno.

Los países latinoamericanos en particular, que tienen características similares, también están en la búsqueda de soluciones que incorporen la ética en las políticas públicas, y como en los estudios realizados la corrupción representa uno de los grandes flagelos, se han identificado los problemas y las posibles soluciones para erradicarla ya que la misma tiene un gran impacto económico, político y social como se explica a continuación.

La Corrupción y la necesidad de reforma de la Administración Pública

La corrupción es un grave problema que aqueja a la mayoría de los gobiernos del mundo incluyendo a los de América Latina, dentro de los cuales se encuentra Venezuela, la cual también sufre este gravísimo problema que está relacionado con la falta de ética de las personas que ejercen cargos como funcionarios públicos, entre otras causas, aunque esto no quiere decir que la corrupción no se de en el sector privado. Dado que el interés de esta investigación es estudiar las políticas públicas, en esta investigación se refiere solo a la corrupción administrativa del sector público.

“Se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa” (Pasquino Gianfranco, citado por Transparencia Internacional

Latinoamericana y el Caribe²,1998:33)

A continuación haremos una revisión de la problemática actual, el impacto de la corrupción y las soluciones y estrategias que pueden implementarse para combatir este flagelo.

Problemática Actual

El problema de la corrupción dentro de la Administración Pública tiene una larga data a nivel mundial y sus causas son diversas, pero requiere de una urgente solución, tal como lo refiere Pierre Truche (citado por Transparencia Internacional, 1998:31):

“La corrupción es un comportamiento antiguo, hace mucho tiempo ilegal, pero objeto de una práctica tolerada en las altas esferas y por la opinión pública. Hemos entrado actualmente en un periodo en donde este comportamiento, antes tolerado, ya no lo es más”

² TI: Organización que se ha dedicado a generar foros de discusión sobre cómo resolver el problema de la corrupción en América Latina, donde participa Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, presentando sus resultados a través de publicaciones como El Manual Anticorrupción en la función pública, 1998.

La corrupción está más difundida en la administración pública de los países en desarrollo que en los países desarrollados, debido a que éstos últimos están más avanzados en la institucionalización de los organismos administrativos (TI,1998:62). Son muchos los casos de corrupción que se han dado en los gobiernos de distintos países de América Latina, lo cual dan cuenta de la propagación de este problema que aqueja no solo a la administración pública sino también al sistema político, lo cual se refleja en el incremento del clientelismo, la densidad regulativa y la politización de las instituciones gubernamentales, así como en la parcialidad en la toma de decisiones.

Es común que los funcionarios públicos se sientan comprometidos con los que lo nombran, y que actúen en consecuencia en base a intereses particulares, conllevándolos a un abuso de poder, lo cual va en contra de la democracia.

Por ello es de vital importancia revisar el status del funcionario

público, si se desea que su desempeño sea independiente de las coyunturas políticas cambiantes, arraigándolo al ejercicio del cargo, fundamentado en sus conocimientos técnicos y aptitudes, de manera que sus actos sean neutrales y orientados por los principios de legalidad que deben cumplir quienes actúan en la administración pública (TI, 1998:62).

Transparencia Internacional ha identificado las áreas que son más afectadas por la corrupción, entre las cuales se encuentran:

- Servicios Públicos
- Licitaciones y adquisiciones públicas
- Recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas)
- Nombramientos de funcionarios públicos
- Administración de gobiernos locales.

Además estableció una tipología básica de actos corruptos entre los cuales se encuentran: abuso de funciones, comisiones y obsequios ilegales, contribuciones ilegales,

evasión o fraude, sobornos y nepotismo (TI,1998:38-40).

Por otro lado, ha identificado los factores que propician el desarrollo de la corrupción entre los que destaca: la coerción estatal, el poder discrecional, la burocracia, la rigidez y formalismo del sistema de justicia, regulaciones vagas sobre conflictos de intereses, la inequidad, una falsa noción de “eficiencia”, la escasez de recursos, la debilidad de los grupos de presión y la tolerancia del sector político y de la opinión pública frente a la corrupción (TI, 1998:47-50).

Impacto de la Corrupción

La corrupción tiene un gran impacto en la vida nacional de un país de diversa índole: económico, político y social. Desde el punto de vista económico, se observa, según lo señala Dieter Frisch, ex-Director General de Desarrollo de la Comisión Europea, que la corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios, incrementa la deuda de un país, conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no alcanzan las normas

establecidas o tecnología inapropiada o innecesaria, puede conllevar a la realización de proyectos improductivos e innecesarios (TI,1998:37) e impide en general el desarrollo.

Compartimos la opinión de Peter Eigen Fundador de Transparencia Internacional (TI): “si realmente se quiere reducir la pobreza en el mundo se debe empezar por enfrentar el problema de la corrupción” (TI, 1998:11). Pero su impacto es mayor, ya que constituye el principal obstáculo para la economía de los países en desarrollo.

Los estudios sobre el impacto económico de la corrupción desarrollados por Daniel Kaufman, revelan cada vez más su efecto negativo, como la relación directa entre el costo financiero del dinero, y la corrupción y el incentivo negativo de las empresas que operan en mercados de alta evasión impositiva, como ocurre en la mayoría de los países Latinoamericanos. No obstante, en Venezuela se han dado pasos importantes en la corrección de la evasión fiscal, a través de políticas

de recolección de impuestos, basadas en la sanción a través de fuertes multas y hasta el cierre de los establecimientos que no están al día con sus impuestos.

Desde el punto de vista político, la corrupción reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. Por otro lado, consolida las clientelas políticas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control; perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación (TI, 1998:37). Se ve entonces que, además del aumento en los niveles de pobreza, la corrupción origina el debilitamiento de las instituciones democráticas, y hace que los ciudadanos pierdan la confianza en las mismas y por ende los gobiernos pierden su credibilidad y legitimidad.

“La democracia debe caracterizarse por su transparencia y por su dedicación a la transparencia” (Arias, Oscar, citado por TI:1998:21). No obstante, Oscar Arias Sánchez opina que la protección más

efectiva de la transparencia tiene que estar en manos de una ciudadanía organizada para este propósito. La falta de una virtud cívica y compromiso con el gobierno genera una democracia débil que puede ser fácilmente víctima del buitre de la corrupción, afirma.

Por ello, este problema que ha minado las esferas administrativas en todos los niveles de gobierno especialmente de los países de América Latina, es uno de los grandes desafíos actuales, ya que están en peligro las instituciones democráticas y la democracia en general.

Desde el punto de vista social “la corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases sociales populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia” (TI, 1998:37).

Soluciones y estrategias:

Una solución a este problema que conlleva al incremento de la pobreza por el desvío de los fondos públicos para otros fines diferentes a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos o gasto social, es la reforma de las instituciones públicas y la creación de códigos de éticas compartidos por todos los funcionarios públicos, en todos los niveles de poder.

Esta reforma de la administración pública, debe eliminar las fallas institucionales que conducen a la corrupción. El punto de partida debe ser la redefinición de las funciones del Estado y limitarlas a lo esencial, privatizando aquellas tareas que el Estado pueda delegar, lo cual no significa que en el sector privado no exista corrupción, pero esta demostrado que es menor, dado que “en las empresas privadas es más fácil establecer los debidos controles, dado que allí no existe como en el caso de la política una superposición de objetivos de eficiencia económica con objetivos políticos” (TI, 1998:63)

Según lo expresa el Dr. Luís Moreno Ocampo, Transparencia Internacional ha propuesto como solución a este problema reemplazar la corrupción estructural instalada en los países latinoamericanos por un sistema de integridad. Un cambio global, que impida la distorsión de los incentivos económicos y garantice que los fondos públicos lleguen a su destino (TI,1998:12).

Un Sistema Nacional de Integridad se define como “el conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia” (TI, 1998:56). Estos se caracterizan por un enfoque interdisciplinario que combinan elementos políticos, económicos, jurídicos, sociológicos y administrativos (TI, 1998:57).

El desarrollo de estos Sistemas de Integridad Nacionales en los países latinoamericanos incrementaría la capacidad de los mismos para luchar contra el flagelo de la corrupción, no

obstante su implementación requiere:

a) Apoyo del Liderazgo político, ya que debe haber un compromiso desde las altas esferas del poder para su implementación. Es importante que sean los líderes políticos quienes den el ejemplo para que el sistema funcione y que haya consistencia entre lo que practican y lo que predicán.

b) Altos niveles de conciencia, para que se crea la necesidad del cambio en la conducta y se internalicen los códigos de ética, que permitan que se origine el cambio.

c) Apoyo público, se requiere una ciudadanía organizada y comprometida a velar por el cumplimiento de las funciones públicas con transparencia, eficacia y eficiencia, una sociedad civil alerta y poderosa capaz de hacer valer sus derechos pero también de cumplir con sus deberes.

d) Un sector privado motivado y bien dirigido, que a través de una gestión ética, basada en valores y principios, acuerdos y acciones garanticen el cumplimiento de su responsabilidad con la sociedad,

con un proyecto de vida que incluya la contribución a la formación de una ciudadanía responsable.

e) Medios de Comunicación libres e imparciales, que contribuyan a crear conciencia ética y permitan divulgar los casos de corrupción que se presenten, para que se haga justicia. Por el contrario se debe evitar el reforzamiento del consumismo y la posesión de bienes materiales como valor primario ya que esto conlleva a una deficiencia ética, por el contrario se debe resaltar como valor primario el capital social y el capital financiero como valor secundario. Tal como lo afirma Oscar Arias Sánchez “el capital social debe superar el capital financiero, por cuanto una cultura dedicada sólo a la acumulación de riqueza material es tierra fértil para la hierba de la corrupción” (TI, 1998:22).

f) Un sistema de justicia independiente y efectivo, que haga cumplir las leyes y sancione a aquellos funcionarios que cometan actos de corrupción, sin distinción de afinidades políticas.

Dentro de estos aspectos, todos necesarios e imprescindibles, el elemento más difícil de lograr es desarrollar una sociedad civil vigorosa e interesada en jugar un papel significativo en este proceso. Para ello se requiere despertar el espíritu cívico, especialmente de la juventud, lo cual se puede lograr a través de la educación en valores donde se resalte la responsabilidad de ser ciudadano y cultivar la dedicación de ser socialmente útil.

En definitiva, se requiere entonces formar una coalición contra la corrupción, por lo que Transparencia Internacional propone integrar en un movimiento internacional a tres sectores: la sociedad civil, los hombres de negocio y los miembros de instituciones públicas internacionales, nacionales y municipales.

Dado que el problema de la corrupción es muy complejo, se requiere una estrategia integral para luchar contra él. Transparencia Internacional (1998:57) propone las siguientes acciones:

- Instaurar reformas administrativas, para lograr mayor eficiencia y transparencia.
 - Aplicar de manera efectiva el derecho administrativo como elemento común en cualquier sistema de integridad y la “accountability” en la toma de decisiones.
 - Establecer mecanismos adecuados para denunciar supuestos actos de corrupción y asegurar el control independiente de los sistemas y procedimientos.
 - Apoyar a un poder judicial independiente, para que sus procedimientos y determinaciones constituyan una barrera efectiva contra la corrupción.
 - Fortalecer a las Entidades Superiores de Fiscalización con el objetivo de que éstas garanticen la integridad y el buen manejo de los fondos públicos.
 - Desarrollar un sistema público de adquisiciones abierto, competitivo y transparente.
 - Apoyar el desarrollo de Códigos de Ética y Procedimiento por parte del sector privado, y promover el papel de medidas disuasivas legales contra las prácticas corruptas.
 - Respaldar el desarrollo de mecanismos que promuevan la “accountability”³ y la transparencia en los procesos democráticos.
 - Fortalecer y orientar a la sociedad civil para que actúe contra la corrupción y apoye el proceso democrático.
 - Garantizar la existencia de una prensa alerta y libre que ejerza el papel de vigilante público.
 - Promover la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.
- Se requiere además para controlar la corrupción, aplicar los siguientes principios de la vida pública (TI, 1998:64-66):

³ Responsabilidad fiduciaria de cumplir con las labores especificadas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna (TI,1998:27).

- Responsabilidad de los funcionarios, de manera que este actúe cumpliendo el principio de legalidad y del deber, actuando de manera neutral y no en función de intereses particulares.
- Profesionalismo del personal, de manera que el funcionario que ocupe un cargo público sea idóneo en cuanto a su capacidad técnica y personal.
- Remuneración adecuada del personal, de manera que el servidor público se sienta consustanciado con la causa pública y no se sienta tentado al soborno. Pero esto no es suficiente, se requiere que los ascensos se realicen en base a criterios técnicos y de eficiencia, y no en base a consideraciones políticas. Además se debe complementar con una permanente capacitación, entrenamiento y mayor participación.
- Desarrollo de Códigos de Ética, para impedir o

combatir el surgimiento y la difusión de la corrupción.

“Sólo a través de códigos éticos, coordinados y discutidos con el personal en un proceso permanente, es posible lograr que el personal se identifique con las reglas de una gestión de la función pública esencialmente técnica y políticamente imparcial” (TI, 1998:66).

Por ello, si bien no se puede pensar que con solo la ética se puede resolver el grave problema de la corrupción, puesto que como se ha señalado el problema requiere de soluciones integrales e interdisciplinarias, ésta es indispensable para su solución.

Sería en vano entonces, si el diseño e implementación de las políticas públicas que el Estado debe realizar para satisfacer las demandas de los ciudadanos, estuviesen plagadas por la corrupción y los fondos públicos no fueran destinados a cumplir con tales políticas. Por ello, se requiere que dichas políticas estén diseñadas en función del bienestar común, tema que se trata a continuación.

Ética, Políticas Públicas y el Estado del Bienestar Común

No resulta fácil dilucidar sobre un tema de tal importancia y envergadura y sobre el cual existen tantos prejuicios e incógnitas, que además se ha versado en él una irreversible y marcada prioridad en las agendas públicas de actualidad, después de haber permanecido tanto tiempo en lugares desconocidos por estas. Los constantes reclamos por parte de las comunidades, traen como consecuencia la necesidad de reflexionar respecto a la Ética en lo público y su consecuencia en el bienestar común.

Evaluar las acciones realizadas por los representantes públicos, desvinculadas con la ética, representa un debate necesario en el que hacer público y específicamente en la formación de las políticas, las cuales muchas veces reflejan la parcialidad en la toma de decisiones por parte de las instituciones gubernamentales para determinados sectores de la población, lo que trae como resultado una realidad excluyente para otros, lo cual genera una

brecha entre la ética, las instituciones públicas y la comunidad.

En medio de este panorama se hace imperativo retomar la definición de Políticas Públicas: representadas por las acciones y/o decisiones que se originan desde las instancias del Estado a fin de satisfacer los requerimientos y exigencias del colectivo. Su adecuada aplicación, es decir, su diseño e implementación en pro del colectivo, y no de intereses particulares, garantizarían a la sociedad un bienestar común.

A partir de este planteamiento debemos conocer las diferentes perspectivas u orientaciones que se le han atribuido al Estado debido a su participación histórica, como ente generador de las Políticas Públicas que subyacen al principio de solidaridad. Según Petrella (1997:15), estas definiciones se pueden expresar de la siguiente manera:

“Estado Providencia (Welfare State), Estado Protector, Estado de Bienestar. Ninguna de ellas es satisfactoria porque no reflejan el conjunto de realidades “cubiertas” por el Welfare State, cuyo

significado es literalmente, "El Estado que hace bien, que promueve el bienestar". La noción de Estado de Providencia es demasiado reductora porque pone esencial acento en un Estado que se hace cargo de forma directa del bienestar de los ciudadanos: el Estado distribuye los bienes y los servicios con benevolencia y generosidad. La noción de Estado Protector enfoca una dimensión sin duda central de Welfare State- La de Protección social y seguridad social-, pero, como veremos, otras dimensiones sociales y políticas caracterizan el Welfare State. Por último, la expresión de Estado de Bienestar tiene un componente mistificador. Permite creer que la felicidad se realiza por el Estado y gracias al Estado, lo que evidentemente no es cierto. Utilizaré por tanto una expresión híbrida, Estado del Welfare, que refleja el sentido de acción y de dinámicas reales, a saber, la existencia de un sistema político y social, fundado en principios, reglas e instituciones que aspiran promover el bien común"

Es necesario resaltar que Petrella distingue, dentro del bien común, dos planos fundamentales: primero el inmaterial, en el cual los

elementos que lo conforman son el reconocimiento, el respeto y la tolerancia con el otro, y en segundo el material, se estructura en torno al derecho de todos a un acceso justo a la alimentación, la vivienda, la energía, la educación, la salud, el transporte, la información la democracia y la expresión artística.

En función de lo dicho anteriormente, es imperativo resaltar lo mencionado por Peter Taylor-Gooby (1991), en su trabajo Welfare under altered circumstances, donde explica los tres modelos básicos en la formación del Estado de Bienestar, que tomó forma entre los años de 1933 y 1936 en Estados Unidos y más o menos para la misma época en los países Escandinavos, El primer modelo, desarrollado en los países, escandinavos (Suecia, Dinamarca y Noruega) con regímenes socialdemócratas, se caracterizó por la alianza de los partidos de centro izquierda con pequeños agricultores dependientes del subsidio del Estado.

El segundo modelo fue el que se desarrollo fundamentalmente en

Alemania, Australia y Francia, y donde han imperado gobiernos con matices corporatistas. En este modelo, el fundamento esencial del Estado de Bienestar, se caracterizó porque las fuerzas conservadoras en el gobierno desarrollaron un sistema segregado “ocupacionalmente” de bienestar, todo para garantizar tanto las clases medias como a los trabajadores, lealtad e integración al Estado. Y el tercer modelo fue el que desarrollaron los denominados Estados Liberales (Estados Unidos y los países anglosajones), su esencia estuvo marcada por un Estado de Bienestar selectivos dirigido a los pobres, manteniendo un sistema dual, abastecedor de servicios para las necesidades de la clase media⁴.

⁴ Es importante hacer notar la distinción entre las dos variables de liberalismo que influyeron a los países anglosajones. Una, el liberalismo de mercado y la otra el liberalismo social. El sistema de bienestar de los Estados Unidos ha sido moldeado por la primera variante y condujo a una forma residual de provisión social por parte del Estado. La segunda variante de liberalismo social esta asociada con filósofos ingleses como T.H Green y Hobhuse y con economistas como Beveridge, Keynes y Galbraith quienes asumieron la necesidad de que el Estado interviniera de forma significativa para corregir las fuerzas ciegas de la economía de mercado. (Ramesh Mishra:2000)

En este sentido, en los países escandinavos el Estado del Welfare que predominó fue el principio de pleno empleo y el de universalidad de la seguridad social a diferencia del Estado Unidense que no planteaba como objetivo principal el pleno empleo, y la seguridad social estaba fundamentada o era solo aplicable a los ciudadanos que disponían un puesto de trabajo excluyendo del sistema aquellos que no disponían y tampoco se planteó los subsidios familiares, todo esto contribuyó a que en este país las diferenciación entre las clases se reforzara.

En referencia a esto, Bresser (1997) hace una crítica al Welfare State señalando que el sistema fue y es una institución política de alto carácter democrático al garantizar educación, salud y previsión social básica para todos, pero al final se reveló como una solución cara, ineficiente, además de sujeta a la captura de burócratas que tienen buena parte de los recursos para su propia administración, o de representantes de la clase media, para los cuales este beneficio se puede tornar en privilegio.

No obstante, esta crítica puede ser cierta, siempre que la formación de las políticas públicas esté desvinculada de los principios éticos. En tal sentido el análisis histórico y en la definición presentada por Petrella: del Estado del Welfare, se plantea una nueva definición del Estado del Bienestar Común, como un sistema político y social de gobierno, sustentado en valores postmaterialistas, de igualdad, justicia, solidaridad, aunado a los principios de ciudadanía y cohesión social, donde se capitalizan las demandas de la comunidad en pro de su bienestar, mediante el diseño e implantación de políticas publicas incluyentes de toda la sociedad, en un contexto de participación activa por parte de la ciudadanía en conjunción con las organizaciones públicas, de manera tal, que desarrollen un trabajo en conjunto de los planes y programas que benefician a la colectividad.

Entendiendo con esto que se requiere un replanteamiento de la participación ciudadana y de las funciones a realizar por parte del Estado, en cualquiera de sus

instancias de gobierno, así como la inclusión de todas las organizaciones civiles tales como: sector empresarial (PYMES, cooperativas, formas asociativas del tercer sector), universidades y grupos vecinales, mediante las cuales se coordinen las actividades y se defina la utilización de recursos en torno a los objetivos comunes del bienestar, lo que contribuiría a desarrollar y fortalecer el Sistema de Integridad Nacional, e incrementaría la integración de todos los actores.

Las definiciones de Políticas Públicas y Estado de Bienestar Común desarrolladas, sirven de sustento para valorizar el papel fundamental que juega la ética en el contexto político, social y económico. Tal como se expresó con anterioridad es un tema que se ha posicionado fuertemente en el contexto político actual y que conlleva a evaluar las acciones propuestas y ejecutadas por los gobiernos.

Profundizando en el concepto de la Ética, coincidimos con la definición de Guédez (2004:52) el cual expresa que la ética es:

“autoestima y autoresponsabilidad, solidaridad y generosidad, reconocimiento de las diferencias y reciprocidad, aceptación del otro en cuanto diferencia y conciencia del otro que voy siendo a partir de mi mejoramiento, comprensión y confianza, respeto y honestidad, integridad e integralidad, empatía y compasión, tolerancia y transparencia”.

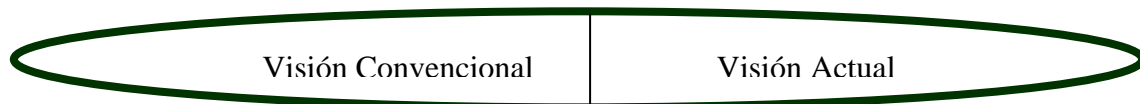
En consecuencia la ética está más conectada con las virtudes que con las negaciones o prohibiciones. La ética no solo aporta una satisfacción en el ámbito personal sino que también,

tal como lo expresa Guédez (2004), tiene aportes significativos en el ámbito organizacional.

Dado que las instituciones públicas son organizaciones destinadas a diseñar e implantar las políticas públicas, las cuales deberían estar sustentadas en el concepto del Estado de Bienestar asumido en esta investigación, consideramos que para el logro de este objetivo, dichas instituciones requieren un cambio de paradigma en su visión con respecto a la ética, tal como lo expresa Guédez (2004:64) en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1

Significado de la Ética en las Organizaciones



Obstaclizan los Juicios	Fomenta el Juicio Adecuado
Distraen	Añaden enfoque indispensable
Muestran Vulnerabilidad	Nos hacen reales y fomentan una visión más prolongada y de mayor alcance
Son una barrera de control	Crean una confianza y conexión
Inhiben el flujo de datos objetivos	Promueven información vital y retroinformación
Complican la planeación	Generan creatividad e innovación
Socavan el poder	Generan autoridad

Fuente: Guédez (2004)

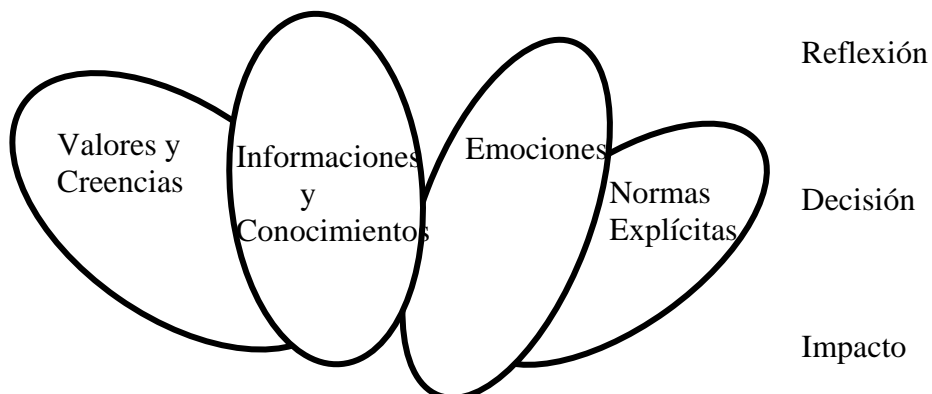
De lograrse este cambio, esto se convertiría en un referente de acción, en la actuación de los funcionarios públicos, lo que conllevaría a la existencia de un proceso ético, tal como lo expresa Guédez (2004:63) en el embudo del proceso ético sobre el cual refiere “que no hay impacto ético sin decisión ética, tampoco hay decisión ética sin reflexión ética”. Seguidamente la figura 1 representa la explicación esquematizada de este proceso, sustentando esto en un esclarecimiento adicional proporcionado por Guédez (2004:65) donde sugiere:

“que los valores y las creencias señalan el grado

de obligación que personalmente nos lleva hacia lo correcto. Las informaciones y conocimientos se corresponden con la identificación y asimilación de lo que es adecuado. Por su parte, las emociones nos hacen sentir la satisfacción de la decisión. Finalmente, las normas explícitas reflejan la aceptación y comprensión de los preceptos. Como derivación de estas diferenciaciones procede subrayar que la ética en las organizaciones no es simplemente un código, ni el respeto a determinadas regla, es todo un proceso de reflexión, decisión y apreciación que responde a múltiples fuentes, pero que se equilibra a partir del eje de la conciencia.”

Gráfico 2

Embudo de las decisiones éticas



Fuente: Guédez (2004)

El gráfico nos muestra una visión sistémica e integradora de los elementos que participan en las decisiones éticas. Sustentándonos en esta visión, expuesta por Guédez, y asociándolo con el proceso de formación de las políticas públicas, se evidencia la necesidad del componente ético para garantizar que el impacto de las decisiones tomadas por los actores del proceso de decisión estén destinadas al beneficio del colectivo.

Por lo tanto podemos decir, que las actuaciones y decisiones deshonestas o anti-éticas tomadas por los funcionarios públicos, convirtiéndose en elementos vulnerables al flagelo devastador y aniquilador de las sociedades como lo es la corrupción, al momento de formular la agenda pública sin atender las necesidades o las demandas en beneficio del colectivo y a su vez priorizar en la implementación de las políticas públicas, en acciones que fomente la inequidad, desigualdad o exclusión socavarían la esencia y el impulso del bienestar común.

CONCLUSIÓN

En la formación de las políticas públicas intervienen distintos actores que participan en este proceso. Por un lado, el Estado como ente rector de las demandas y necesidades de los ciudadanos, las cuales no son atendidas en su totalidad, generando inequidad y exclusión, y por consiguiente descontento en la sociedad; y por otro lado los ciudadanos que requieren soluciones a sus problemas. Esta situación ha traído como consecuencia el debilitamiento de las instituciones democráticas y la pérdida de su legitimidad ante la ciudadanía.

Parte de esta problemática es ocasionada por el desvío de los fondos públicos para otros fines, ocasionado por la falta de ética en los funcionarios públicos que cometen actos de corrupción sin prejuicio alguno incrementando los niveles de pobreza e impidiendo el desarrollo de la sociedad, por lo que es imperativo la reforma de la administración pública, y la creación e implantación de Códigos de Ética concertados por todos los actores involucrados. Por lo que el

tema de la ética en las instituciones públicas requiere ser incorporada por ser ésta el eje fundamental de la representación del Bien (Baudios,2004). Entendiendo que su ausencia en la práctica de la esfera pública constituye una dificultad para la práctica de los valores de justicia, equidad, igualdad, solidaridad, inclusión y respeto, que se requieren para el logro de políticas públicas que vayan en beneficio del bienestar común.

La incorporación de la ética en las políticas públicas, según Serrano (2003:4), “es el arte de la sensibilidad y la corresponsabilidad. Elaborar políticas requiere la principal de las virtudes políticas: la prudencia; virtud del gobernante que pondera y resuelve –si se quiere salomónicamente- entre cursos contrapuestos de acción y valores encontrados”. Asimismo, de acuerdo en lo afirmado por Serrano (2003) en relación a que la implementación de las políticas públicas de manera ética, solo se logrará si se sabe orientar el interés personal hacia el interés común, en

otras palabras se requiere que el interés particular no se busque por oposición y a costa del interés común, y además no cancele la posibilidad de realización individual.

En conclusión, el funcionario público tiene que aprender a tomar decisiones que consideren a todos los sectores sociales interesados, salvaguardando su legítimo derecho pero legitimando las decisiones que no corresponden a ciertos intereses particulares, sino al colectivo.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez D, Ángel E. (1992). Análisis de Políticas Públicas. Publicaciones del CLAD. Caracas

Baudios, Alan (2004). LA ETICA Ensayo sobre la conciencia del Mal. <http://www.elortiba.org/badiou.html>. Fecha de consulta: abril 2006.

Bresser P., Luis C. (1997). LA Reforma del Estado de los años noventa: Lógica y Mecanismos de Control. Trabajo presentado en la segunda reunión del Circulo de Montevideo, Barcelona.

Canales, José (2002). Algunas reflexiones sobre la ética pública. En: memorias del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Cunill G, Nuria (1997). Repensando lo público a través de

la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD. Caracas. Venezuela.

Ferreira, Delia (2001). Ética política y Cultura democrática. MERCOSUR.

Gomà, Richard y Brugé, Quim (1998). "Nuevos Modelos de Gestión y Organización Pública". En Autonomies No. 18.

Gomà, Ricard, Subirats, Joan -coords- (1998). Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Editorial Ariel S.A. Barcelona, España.

Guédez, Victor (2004). La Ética Gerencial. Instrumentos estratégicos que facilitan decisiones correctas. Tercera Edición. Planeta Venezolana S.A, Venezuela.

Mahou, Xose (2005). Del "Gobierno" a la "Gobernanza": Centralidad administrativa y comunidad política. El caso de la política marisquera de la Xunta de Galicia (1989-2001). En: Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal.

Mishra, Ramesh (2000). El Estado de Bienestar en Transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa. En Rafael Muñoz de Bustillos. El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo. Editorial Alianza, España.

Morales, María (2006). Crisis de Valores. En <http://direccionestrategica.itam.mx/Administrador/Uploader/material/Crisis%20de%20Valores.pdf>. Fecha

de consulta: abril 2006

Nolan, Lord (1997). Intervención en las Jornadas sobre Ética Pública. Ministerio de Administración Públicas. Madrid.

Ocaña Rosa Virginia (2003). Análisis y Evaluación del Programa Nacional de Transporte Urbano en Venezuela (1991-2000) Trabajo de Ascenso. Universidad Simón Bolívar. Caracas.

Petrella, Ricardo (1997). El Bien Común. Elogio de la solidaridad. Primera Edición. Debate, S.A, Madrid

Programa Institucional Rescate de Valores (PIRV) (2005). Ética y Política. En: http://www.ccss.sa.cr/rescval/rv002_2.htm. Fecha de consulta: Abril 2006

Serrano Sánchez, Jesús (2003). Métodos éticos y estrategias de reforma ética institucional gubernamental. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Taylor-Gooby, Peter (1991). Welfare Under Altered Circumstances. In Social Change, Social Welfare and Social Sciencia. University of Toronto Press, Canada.

Transparencia Internacional Latinoamericana y del Caribe (1998). La hora de la transparencia en América Latina. El Manual de anticorrupción en la función pública. Compilado por: Juan Lozano y Valeria Merino Dinari. Ediciones Granica. Argentina.