

VIII OLACEFS

TEMA 1

ÉTICA DE LO PÚBLICO Y CONTROL SOBRE EL GOBIERNO, COMO FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Venezuela, 12 al16 de octubre de 1998

**COLABORACIÓN DEL TRIBUNAL DE
CUENTAS DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL
URUGUAY**

"Deber hacer algo, implica tener buenas razones para hacer algo".

E. Toulmin.

SUMARIO

1- DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA

2- CONTENIDOS FUNDAMENTALES DE LA REFLEXIÓN ÉTICA

2.1- Algunas referencias generales a la:

- a) Ética fundamental
- b) Ética de la persona
- c) Ética socio-política

3- UNA APROXIMACIÓN A LA DENOMINADA MORAL CIVIL

4- LA DEMOCRACIA Y EL GOBIERNO

5- INSTRUMENTOS DEL CONTROL EN LA DEMOCRACIA

1 - DELIMITACIÓN METODOLÓGICA

La denominación genérica del título de este trabajo, encierra si se quiere una clasificación de la disciplina ética, referida con particularidad "a lo público" la relación existente entre la misma y el control como base del sistema democrático.

Obsérvese, que si se obvia la referencia ética y relacionáramos en forma exclusiva el control sobre el gobierno, el análisis podría realizarse partiendo de reflexiones jurídicas apuntando por ejemplo a los aspectos constitucionales del control que ejercen los órganos políticos como por ejemplo el que realiza el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en un régimen de gobierno parlamentario o de parlamentarismo racionalizado como acontece en los regímenes de América Latina, a través de institutos como el llamado a sala. de los Ministros, la interpelación de los mismos, el pedido de datos e informes, la constitución de comisiones parlamentarias investigadoras, etc., instrumentos que también y con algunas variantes se reconocen en los regímenes de tipo presidencialistas, aunque en forma mucho más atenuada.

No escaparía tampoco a este examen la referencia a otros órganos que cumplan funciones de control, no de índole política como en el caso de los ejemplos anteriores, sino más bien los que ejerciendo función administrativa activa vigilan, fiscalizan, en fin, controlan a otros órganos. los cuales pueden integrar el mismo sistema orgánico o permanecer fiel a él según cual sea su naturaleza jurídico - institucional.

Finalmente, tampoco puede dejar de mencionarse el control de tipo jurisdiccional que realizan los órganos integrantes del Poder Judicial sobre los actos u acciones de las personas tanto físicas como jurídicas.

Puede advertirse entonces, que el control en su sentido amplio puede ser parlamentario, administrativo, o jurisdiccional, e incluso puede mencionarse la existencia de un control popular que es el que ejerce el pueblo en forma directa mediante procedimientos regulados por las leyes, como es el caso del denominado recurso de referéndum en nuestro Derecho, aunque no siempre dicha modalidad se organiza como recurso.

Ahora bien, el título al que nos referíamos al comienzo, no apunta a la consideración exclusiva del instituto del control sobre el Gobierno como una de las bases del sistema democrático, sino que lo hace priorizando la ética de lo público, sobre el resto de la construcción que define el título no siendo casual que ella se anteponga a los demás elementos que integran la mencionada definición.

Por ello, es necesario realizar elementales referencias a la disciplina ética, incluso para lograr desentrañar si la calificación de "ética de lo público", puede entenderse como una subdivisión de la ética, por oposición a la "ética de lo privado", y más aún si esto nos lleva a aseverar que existen "éticas" (las cuales incluso admiten clasificaciones diversas) o si por el contrario la "ética" como tal es una sola.

La postura unificadora o disociante del fenómeno ético, todavía se encuentra matizada con el uso del vocablo en el lenguaje corriente, lo que conlleva a su empleo ora como sustantivo, ora como adjetivo. En efecto, cuando se le emplea como sustantivo (La Ética) se hace alusión a un saber específico dentro de las disciplinas humanas que tiene como objeto la fundamentación racional de lo que debe ser la responsabilidad del ser humano para alcanzar "lo bueno" o lo "recto".

El saber específico, no es otro que el saber filosófico coherente y sistematizado como dice Galdona sobre las características que deben tener los valores, principios, normas y virtudes, para que el ser humano se realice como tal en su transcurrir histórico. Y este saber sistematizado, implica adoptar una concepción de lo que son los derechos y deberes que le corresponden como individuo que vive en sociedad, así como las prohibiciones, sanciones, y todos los tipos de medios adecuados para alcanzar "el bien" en la interacción humana (I.)

El cambio, en el lenguaje corriente, la expresión es utilizada como un adjetivo. De ahí los comentarios que frecuentemente realizamos cuando aseveramos "esto no es ético" o tal comportamiento encierra una "verdadera inmoralidad".

El empleo del vocablo adjetivado alude ahora a un juzgamiento sobre la cualidad de determinadas acciones de los individuos en cuanto tienen que ver con la manera que éstos ejercen su responsabilidad frente a los valores, principios y normas morales.

Esa doble aplicación de la palabra ética, lejos de ser caprichosa, refiere a la vez a una doble dimensión de las acciones humanas que tienen que ver precisamente con "el bien" o "lo bueno" enseña Galdona.

De ahí que, mientras el saber filosófico atiende a la justificación racional de los criterios de la acción humana a fin de que los mismos no sean arbitrarios pero a la vez, sean universalmente válidos (dimensión objetiva), la ética en cuanto situación de hecho, evidencia cómo los hombres concretan o no esos criterios en su relación intersubjetiva dentro del medio social (dimensión subjetiva de la ética).

Como conclusión y a fin de delimitar el concepto de ética que aplicamos en este trabajo siguiendo a Aranguren (2) debe entenderse por tal, la disciplina filosófica que reflexiona en forma sistemática y metódica sobre el sentido, la validez y licitud (bondad--maldad) de los actos humanos individuales y sociales en la historia. Ello, no resulta excluyente, sino por contrario, opera como complemento de la acepción en su dimensión subjetiva, en tanto que, no se trata sólo de la reflexión orgánica en el plano de la filosofía sino también de la ética experimentada lo que implica que la concepción filosófica se nutre de la dimensión subjetiva, vale decir de la ética vivencial.

(I) J. Galdona Introducción a la Ética Profesional¹, pág. 14

(2) J. L. Aranguren Ética, Madrid, 1972

2- DE LOS CONTENIDOS DE LA REFLEXIÓN ÉTICA

La reflexión ética en cuanto tiene como objeto al hombre no es ajeno a otras disciplinas, en particular el Derecho y la Política que también encaran una visión del comportamiento humano, aunque desde posturas diferentes.

Interesa destacar que estos aspectos generales tendrán aplicación a la hora de examinar a la Ética pública en relación con el control del gobierno, por cuanto es menester tener presente la existencia de prescripciones éticas que no necesariamente también constituyen preceptos de tipo jurídico o político.

Por ello, en general los estudiosos de la Ética han señalado que por lo menos existen tres condiciones esenciales que deben darse no en forma independiente sino de manera simultánea en función de las cuales puede llegar a aseverarse que una determinada norma es ética y no jurídica o de carácter político.

Ellas son: la supremacía, la universalidad y la justificación en principios y teorías coherentes.

a) la supremacía nos dice que toda "tradición" o "convicción moral" tiene un "valor moral último" que constituye una especie de basamento a partir del cual se construya un referente que se articula para todos los demás valores que se articulan con él.

Conformado ese valor supremo, el mismo deviene innegociable e inadmisibles para otros fines que no sean precisamente ese valor considerado como fin último. Partiendo del reconocimiento de que toda norma jurídica o toda acción política debe fundarse en valores éticos, ya sea en forma expresa o implícita, tanto el derecho como la política son esencialmente pragmáticos, con componentes marginales de flexibilidad, ajenos al precepto ético en los términos de la supremacía como condición.

b) La universalidad: lo que supone que el concepto ético se aplica a todos los casos similares de forma similar y con independencia de tiempo y espacio.

Es por ello que el criterio moral exigirá que la norma de derecho contenida en la ley o en la Constitución, según el caso, y la acción política recojan y formalicen ese concepto moral que se considera como universalmente válido.

c) La justificación en principios y teorías coherentes: lo que implica que el desarrollo de la concepción ética se estructura sobre valores, principios y normas que conforman un conjunto armónico de valores, lo que no necesariamente se verifica tanto en el derecho como en la política.

Por último, y como se expresó al principio, en tanto la ética tiene como objeto al hombre, la misma no es ajena al enfoque sociológico o antropológico, pero la interrelación entre dichas disciplinas, sin duda que excede la dimensión y objeto de este trabajo.

2.1- ALGUNAS REFERENCIAS GENERALES DE LOS TIPOS ÉTICOS

Mientras la ética fundamental alude a los aspectos epistemológicos que debe tener la reflexión ética y la ética de la persona atiende a los dilemas éticos que surgen como consecuencia de la relación entre los individuos en la sociedad, a los fines de este trabajo, nos interesa detenernos en la denominada ética socio-política que atiende no al hombre como ser individual sino como integrante de la trama social de donde se trata de los dilemas que trascienden las relaciones subjetivas entre las personas para afectar la sociedad misma o las propias instituciones que la integran. Así, esta rama de la ética enfoca en particular la ética de la economía, de las relaciones comerciales, de la dinámica política, de las relaciones laborales entre empresario y trabajador, etc.

Partiendo de esta división de la disciplina ética, cabe preguntarse si no obstante estas clasificaciones que en algunos casos pueden tener incluso un valor didáctico, es posible aludir a "la Ética de lo Público".

Cabe reiterar la pregunta que inicialmente realizáramos: ¿ hay una ética de lo público, y una ética de lo privado? ; o ¿se trata en todo caso de una falsa oposición?

Parece que la respuesta a estas interrogantes tiene que ver con el objeto de la ética y su relacionamiento con otras disciplinas que examinan también al comportamiento humano.

Es por ello que nos parece más racional para ser coherente con el método ético señalar que en realidad no existe una ética pública como algo exclusivamente atinente al comportamiento del funcionario público ejemplar en su más amplia acepción para delimitar parcialmente a la temática de este trabajo y sin entrar a transitar sobre la "ética pública" no necesariamente identificada conceptualmente con la "ética de lo público", sino fundamentalmente una ética de las relaciones humanas o mejor aún una ética de la relación intersubjetiva entre los hombres, que asume características o rasgos particulares cuando esa relación se desarrolla en un ámbito específico o determinado.

Si la ética como reflexión filosófica, tiene por objeto el fenómeno de la moralidad que desde la génesis de la humanidad forma parte de la vida del hombre, ello explica por qué el saber ético atiende a los fines y valores últimos de las acciones del individuo y justifica con creces que se ocupe de la felicidad (como fin de la conducta humana); del bien (como meta); de las virtudes que predisponen a alcanzado; de la justicia como imperativo del mundo ético y político; del modo de razón que se ejerce en la ética en tanto que saber racional; de la idea de libertad sin la cual no hay ética posible y del reconocimiento de la dignidad ser humano como supuesto incuestionable y valor máximo de referencia.

Entonces, nos parece que la ética es una sola, es la de la relación interhumana en general y de lo que se trata es de examinar la forma cómo los contenidos éticos generales se aplican a los ámbitos particulares.

De ahí que, las clasificaciones de la ética no deben confundirse con su objeto o su relacionamiento con otras disciplinas y debe tenerse presente en la adjetivación de la denominada "ética de lo público" que los referenciales éticos justificados racionalmente tienen una aplicación universal no dependiendo de su esfera específica de aplicación, en todo caso, se trata de determinar cómo esos referenciales éticos pueden asumir determinadas condiciones cuando se aplican en forma concreta.

3- UNA APROXIMACIÓN A LA DENOMINADA MORAL CIVIL

Parece adecuado formular una mera referencia a dicho concepto, por cuanto se trata de nociones que deben ser tenidas presente en el momento de conformar la relación entre la ética de lo público y el control sobre el Gobierno. En este aspecto, como fácilmente se puede advertir, no existen coincidencias en cuanto a cuáles son las bases profundas de la moral civil. Es más, en la mayoría de los casos dichas bases se confunden con postulados filosóficos y políticos y en otros, tienden a proporcionar una visión tan genérica como abstracta de la realidad que hacen dudar de su universalidad.

Se ha intentado definirla como aquella que: "cualquiera sean nuestras creencias últimas, debe obligarnos a colaborar lealmente en la perfección de los grupos sociales a los que pertenezcamos. Por ello sin un consenso tácito entre los ciudadanos acerca de lo que sea esencialmente esa perfección, la moral civil no parece posible".

De acuerdo con esta definición, la moral civil presupone la existencia de ideales compartidos entre los miembros que integran una sociedad.

Sin embargo como enfatiza CORTINA (3) el sentido profundo de la moral cívica no descansa en una necesidad de asociación hecha virtud por arte de magia ideológica aunque puede degenerar en ello, como sigamos repitiendo discursos sin reflexionar a fondo sobre los valores democráticos. Por ello, afirma CORTINA, la moral civil descansa en la convicción de que es verdad que los hombres son seres autolegisladores, que es verdad que por ello tienen dignidad y no precio, que es verdad que la fuente de las normas morales sólo puede ser un consenso en que los hombres reconozcan recíprocamente sus derechos y que es verdad, por último, que el mecanismo consensual no es lo único importante en la vida moral, porque las normas constituyen el marco indispensable, pero no dan la felicidad. Y los hombres - esto también es verdad - tienden a la felicidad.

(3) Adela Cortina Ética Mínia, pág.154

Concluye entonces CORTINA (4), afirmando que la sociedad civil que todos necesitamos no se mueve por intereses particulares, como querrían autores como Hayek, sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones movidas por intereses universalistas, es capaz de generar sentimientos de solidaridad y justicia que quiebren los recelos de un mundo egoísta y a la defensiva.

Las ideas transcritas constituyen bases por demás interesantes para la reflexión acerca de la razón de ser de la moralidad civil.

4- LA DEMOCRACIA Y EL GOBIERNO

Con la palabra democracia, llamativamente al igual que cuando hacíamos referencia al objeto de la ética en su dimensión objetivo-subjetiva, se han elaborado las más diversas nociones al punto que se alude frecuentemente a que ella ha despertado una especie de misterioso atractivo.

Ya sea cuando se le utiliza en su formulación más sencilla, simplemente "la democracia" como cuando se le adicionan calificativos como: liberal, autoritaria, clásica, económica, burguesa, marxista, occidental, igualitaria, radical, real, política, social, formal, substancial, estructural, funcional, verdadera, popular, progresista, gobernante, gobernada, etc., lo cierto es que tal expresión muchas veces no revela la esencia misma del vocablo, cuando incluso hasta se le ha llegado a invocar con un contenido reñido con el que en realidad se pretende expresar a través del mismo.

Por ello, hemos sido partidarios siempre como lo ha enseñado BARBAGELATA (5) de concebir a la democracia como una actitud del hombre frente a la vida, como una concepción ante el mundo, vale decir una auténtica filosofía de vida que, junto al lado político, abraza todos los demás campos en que se manifiesta el ser humano; ese es el genus a que pertenece y esa es también su auténtica y real dimensión conceptual.

Siendo la democracia una, las formas de gobierno democrático no necesariamente mantienen tal univocidad. Por el contrario, las formas de gobiernos democráticos han variado a lo largo de la historia. Sin embargo, la estructura de un gobierno democrático para ser tal, debe responder a lo que se conoce como "gobierno de opinión" fundado en el libre consentimiento de los gobernados tanto en su formación original como en su expresión final.

No puede entonces crearse una correspondencia entre la democracia y las formas de gobierno si no se parte de una concepción única de la democracia sin limitaciones, sin amputaciones sospechosas y examinar semejante actitud de vida con la evolución de las formas de gobierno democrático sin relacionada con la forma cómo se logra consagrar el gobierno del pueblo por el pueblo o como se la califica más recientemente, "gobierno de formación popular".

- (4) Adela Cortina *Ética aplicada y Democracia Radical*. pág. 157 Madrid 1993
(5) Aníbal L. Barbagelata *Opúsculos de la Democracia*, pág. 17

Si la democracia es eso que acabamos de expresar, si ella comprende valores tan caros como el pluralismo ideológico, la igualdad, la libertad, el reconocimiento de hombre como fin en sí mismo y no como un ser instrumental al servicio de la maquinaria estatal; si ella tiene como eje al "hombre de carne y hueso" de que nos hablaba UNAMUNO, muchos han visto en ella un ideal inalcanzable demostrado por la inexistencia a través de la historia de pueblos en los que nunca se ha podido consolidar una democracia en estado puro, por lo que BURDEAU (6) acuñó entonces la expresión de "hombre situado" para referirse al hombre crítico y realista a la vez, que no se conformaba con los enunciados de los liberales que inspiraron a la revolución francesa afirmando que el contenido de tales postulados – esencialmente compartidos - no se correspondían con la realidad que vivía el hombre.

Allí, sobrevino para algunos, la crisis de la democracia.

Se quería el cumplimiento de las promesas sobre el progreso social, el valor de la persona humana y sus derechos a la vida, a la salud, a la vivienda en condiciones de dignidad, a la libertad en cualquiera de sus formas, en fin, se quería una efectiva y real formalización de la democracia.

El error histórico de muchos, radicó en cuestionar el sistema pero no a su ejecutor.

La democracia es perfectible. Tiene luces y sombras, pero su eficiencia no depende de los postulados que ella involucra sino del hombre que es el instrumento de su ejecución. La democracia será en los hechos lo que en los hechos sea el hombre. Confiar en el hombre - mejor aún en la razón humana - hace que la democracia se revele con una esplendorosa grandeza, pero allí también reside su miseria, porque el perfeccionamiento de la democracia depende esencialmente del perfeccionamiento del hombre.

(6) Georges Burdeau "Les libertes publiques" pág.; 19 y ss.

5 - INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LA DEMOCRACIA

Como expresáramos párrafos arriba, la democracia confía en el hombre y por ello le hace titular del poder. No vamos a realizar porque no corresponde, una descripción de las formas como ha evolucionado el poder. Baste decir en lo que interesa a este aporte, que el poder político no constituye un concepto unívoco. El mismo comprende dos relaciones radicalmente diversas: el control de la naturaleza y el control del hombre. Así el poder sobre la naturaleza se convierte en un mero poder intelectual, pero el poder político también es poder social concentrado en el Estado e implica el control de otros hombres con el fin de influir sobre ellos.

Por tanto, quienes esgrimen el poder político deben tratar de crear respuestas emocionales y racionales en aquellos a quienes gobiernan cuyos instrumentos son diferentes según el sistema de gobierno.

Los hombres son los mismos a lo largo de la historia y poseen decía Maquiavelo, ciertos rasgos estables y todos, o casi todos, están dotados de la "tendencia al poder", una especie de impulso incontrolable e irracional hacia el poder. A partir de tal premisa es conocido el famoso aserto de Lord Acton: "el poder tiende a corromper; el poder absoluto corrompe absolutamente".

Semejante afirmación en muchos casos ha sido el sustento que ha pretendido fundar la existencia de gobiernos de facto los que al margen de la legitimidad constitucional, intentan justificar su acción sobre la base de una supuesta legitimidad de la moral.

En las últimas décadas incluso, se ha generalizado el cuestionamiento a los parlamentos y, en particular, a quienes ejercen la función legislativa calificando a sus titulares sin ambages como corruptos o generadores de promesas poco creíbles.

La historia si bien es pródiga en ejemplos de gobiernos totalitarios instaurados como antídoto a la patología corrupta, oculta que dichos gobiernos fueran un ejemplo de ética y moralidad pública, lo que acontece es que el gobierno dictatorial por su propia esencia de funcionamiento manipula la opinión y sólo se visualiza lo que él mismo quiere que se conozca. Pero la mayor corrupción de tales regímenes está en su propia instauración y en el desprecio por la persona humana.

Frente a ello, ¿qué hace la democracia? Por supuesto que sigue confiando en el hombre, pero no puede permanecer inerte y asistir pasivamente a la profundización de su supuesta situación de crisis. Hay entonces que mejorar al hombre y al hombre se le mejora con educación.

Por ello, con tanta claridad, pero a la vez, con la agudeza de un Maestro nos decía COUTURE "El pueblo sólo se eleva instruyéndose y en la formación de los individuos para la vida, encuentra el rumbo de su perfeccionamiento".

y esa es la primaria y, a la vez, esencial demanda de la democracia. Confía en el hombre, pero en el hombre racional, por ello la educación constituye el pilar del sistema, porque es a través de la educación del hombre que la democracia se fortalece.

Más allá de las fórmulas jurídicas que regule el Derecho en cuanto los instrumentos de control en la democracia, el principal instrumento es la educación porque como se ha dicho con sobrada razón, la educación tanto para el saber como para la formación del carácter y de la virtud constituye en realidad un método preventivo del Derecho. Donde reinan la comprensión y la tolerancia, el Derecho coactivo, en realidad tiene poco que hacer.

El fortalecimiento de la educación como cometido esencial de Estado, necesariamente contribuye en beneficio de la razón y ello nos permitirá a la vez mejorar y afianzar los contenidos éticos de la sociedad.

Los grandes desafíos del mundo actual, y en especial, de los gobiernos democráticos entonces deben estar orientados por comportamientos éticos de los gobernantes que respondan a prescripciones éticas basadas en la supremacía del valor máximo de referencia, la universalidad de sus imperativos y a la vez, su justificación mediante principios y teorías coherentes.

Sin embargo, siendo ello fundamental, no resulta suficiente. Hoy más que nunca se hace necesario profundizar en la democracia desde el umbral de la educación, porque el mismo sigue siendo uno de los contados proyectos que nos permite continuar con la ilusión de salvar el vacío producido por el éxito de haberla alcanzado.

La base ética no puede olvidar al " hombre situado", raíz de cualquier organización social, el cual por el propio imperativo moral de su dignidad, exige ser tenido en cuenta en las decisiones que lo afectan y ello conforma sin duda su propia razón de ser.

Pero en particular, la actitud del detentador del poder, sea político, funcionario público, etc., sea cual sea el lugar donde se encuentre, sea controlador o controlado, no puede decantarse ni por la pura convicción ni por el simple pragmatismo. Por ello, entre la convicción intolerante y el pragmatismo del "todo vale" la actitud ética se configura por la responsabilidad convencida. Las decisiones en todos esos ámbitos, deben adoptarse con responsabilidad por parte de todos los sujetos, de donde no pueden ser tomadas al margen del fin que se persigue, los valores morales orientadores, la conciencia moral socialmente alcanzada y los contextos y consecuencias de cada decisión.

En suma: el comportamiento de todo individuo, cualquiera sea su posición en la sociedad pero en especial cuando por el ejercicio de sus funciones detenta un cúmulo de responsabilidades que hacen que el mismo deba responder a la sociedad civil de la cual forma parte, siendo un mandatario de la soberanía popular, la cuestión ética se resume no en la expresión "¿Qué debo hacer?", sino "¿Por qué debo?". Por ello, la cuestión ética consiste en hacer concebible la moralidad, en tomar conciencia de la racionalidad que hay en el obrar y escoger especulativamente en conceptos lo que hay de saber en la práctica.

Cada individuo en su comportamiento ético debe realizar un profundo examen orientado a esclarecer si es acorde a la racionalidad humana atenerse a la obligación universal expresada en los juicios morales, respondiendo a la pregunta de Warnock: "Querría ahora preguntarme si hay algún sentido, y en este caso cuál, en lo que un ser racional se halla obligado - en tanto que racional - a "aceptar" principios morales o a reconocerlos y ponerlos en práctica a través de sus juicios y sus actos ... ¿Podría un ser semejante rechazar la moralidad sin merma de su racionalidad?".