

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA

DESCLÉE

# ética para corruptos



Una forma de prevenir  
la corrupción  
en los gobiernos y  
administraciones públicas

colección  
**ÉTICA APLICADA**





# **Ética para corruptos**

Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas



**Óscar Diego Bautista**

# **Ética para corruptos**

Una forma de prevenir la corrupción en  
los gobiernos y administraciones públicas

*Colección*  
**ÉTICA APLICADA**

Desclée De Brouwer

© 2009, ÓSCAR DIEGO BAUTISTA

© 2009, EDITORIAL DESCLÉE DE BROUWER, S.A.

Henao, 6 - 48009

[www.edesclée.com](http://www.edesclée.com)

[info@edesclée.com](mailto:info@edesclée.com)

ISBN: 978-84-330-2315-5

Depósito Legal: BI-1223/09

Impresión: RGM, S.A. - Urduliz

Impreso en España - Printed in Spain

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos –[www.cedro.org](http://www.cedro.org)–), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

*El cargo público es el que dará a conocer al hombre.*

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*.

*No debemos permitir que los varones que educamos sean sobornables o apegados a las riquezas.*

Platón, *La República*.

*Los que asumen la autoridad al obtener un cargo público deben controlar severamente sus acciones, con el fin de actuar acertadamente en todo momento al evitar el mal. En caso contrario, provocarían la ruina del Estado.*

Confucio, *Los cuatro grandes libros*.



# Índice

<b>Introducción</b> .....	13
<b>Capítulo 1. La corrupción en el gobierno: sus causas y motivaciones</b> .....	21
1. La corrupción: un viejo malestar que sigue presente. ....	23
1.1. La corrupción: su definición en dos sentidos .....	26
1.2. La corrupción en el ámbito público .....	28
2. Factores que fomentan la corrupción.....	31
2.1. Factores socioculturales o externos al individuo ...	31
2.2. Factores internos o estados afectivos en el individuo.....	53
2.3. Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos. ....	57
3. El coste de la corrupción en la vida pública .....	59
<b>Capítulo 2. El control de conductas corruptas en políticos y funcionarios mediante el fortalecimiento de valores éticos</b> .....	65
1. La institucionalización de la Ética como medio para el autocontrol .....	66
1.1. El proceso de asimilación de la ética .....	66
1.2. Beneficios de fomentar la ética pública.....	74

<b>Capítulo 3. Combatiendo la corrupción en el ámbito internacional</b> .....	81
1. Acuerdos internacionales para combatir la corrupción ...	83
2. Legislación anticorrupción internacional .....	91
3. Organismos para combatir la corrupción .....	93
3.1. Organismos multinacionales .....	94
3.2. Organismos públicos nacionales .....	98
3.3. Organismos de participación social .....	101
4. Otros instrumentos .....	106
<b>Capítulo 4. La prevención de la corrupción mediante un sistema ético integral (SEI)</b> .....	113
1. Un modelo para prevenir la corrupción: el Sistema Ético Integral (SEI) .....	114
2. Proceso de conformación del Sistema Ético Integral (SEI) .....	115
2.1. Primera Fase. Identificación de la ética como materia prima. Deliberación, concienciación y voluntad política. ....	115
2.2. Segunda fase. Asignación de un responsable, integración del equipo ético y misión institucional. ....	117
2.3. Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo .....	119
2.4. Cuarta fase. La operación del trabajo .....	129
2.5. Quinta fase. Supervisión, Control y Evaluación ...	139
<b>Conclusiones</b> .....	145
<b>Bibliografía</b> .....	151

# Introducción

Dos preguntas básicas dieron origen a este trabajo. La primera: ¿Por qué se ha incrementado la corrupción y las conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas del mundo? La segunda: ¿Cómo establecer diques para contener ese mar de corrupción que inunda a los distintos gobiernos y administraciones públicas? Si hay corrupción en los gobernantes y en los funcionarios públicos es porque sus mentes han sido tocadas por diversos antivaleores. El hombre es lo que piensa. Lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento, éste es la fuente de los actos. Una conducta sana lo es a partir de un pensamiento sano. Por lo tanto, si dentro de las instituciones públicas existen personas corruptas será porque en su mente existen pensamientos que les impulsan a obrar así, luego existe una crisis de valores en los servidores públicos. De ahí la importancia de diseñar y establecer estrategias para fomentar y fortalecer principios y valores éticos que arraiguen en la mente de los políticos y funcionarios.

El incremento de la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas produce desvío de recursos y derroche de los mismos aunado a otras conductas reprochables que generan: a) Ineficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, b) Incumplimiento de

objetivos y metas en los programas de gobierno, c) No resolución de los problemas y necesidades ciudadanas, d) Pérdida de confianza en el gobierno y en las instituciones. Todo ello provoca que se perpetúe el sufrimiento humano en sus diversas manifestaciones: pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia, incluso puede llegar a ocasionar la muerte cuando se omite algún servicio básico al ciudadano.

Actualmente, la confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en la gestión pública y por los constantes casos de antivalores encontrados en la conducta de políticos y funcionarios: abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, uso indebido del patrimonio público o corrupción. El déficit de confianza en los gobiernos durante la década de los noventa dio lugar a que en 1998 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizara una serie de estudios al respecto. Como resultado de los mismos se publicó en 2000 la obra titulada *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*.

El descuido de la ética pública, entendida como la ética aplicada a la política y administración pública, y la falta de mecanismos que la garanticen provocan que los servidores públicos sean tentados a caer en las prácticas de corrupción, y de hecho caigan.

Históricamente, la corrupción política ha sido objeto de reproche moral en todas las sociedades. Los testimonios de las diferentes culturas así lo prueban. Desde mediados del siglo XX, y hasta la fecha, se ha vuelto más frecuente y, a la vez, más evidente, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

Los diversos mecanismos que intentan combatir los antivalores son normalmente instrumentos de control externo al individuo (leyes, reglamentos, códigos, sanciones) que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, donde residen los pensamientos y las convicciones, y por ende, la asimilación de valores que conduce al autocontrol.

En los últimos años han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto la imagen de los servidores públicos como la de las instituciones públicas generando que la ciudadanía pierda la confianza en sus gobernantes. ¿Por qué los gobernados dejan de confiar en los gobernantes? Sencillamente porque estos últimos son los responsables de solucionar las demandas ciudadanas y dar satisfacción a la pluralidad de intereses y no lo hacen. Los gobernantes, junto con su equipo de técnicos y administradores, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos. Para eso se propusieron cuando fueron candidatos. Para eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos.

Pero, ¿por qué si cada vez existen mejores técnicas, instrumentos científicos, metodologías, personal cualificado para hacer más operativa la administración no se solucionan los problemas y por el contrario aumentan? Una primera respuesta, sobre todo en relación a países con economías débiles, señala que por un lado existe una *carencia de recursos*, ya sea de índole financiera, material, de infraestructura, de tecnología o incluso de personal. Por otro lado, también existe una *carencia de recursos éticos*, a saber, la ausencia de principios y valores en los miembros que integran los gobiernos y administraciones públicas que da pie al surgimiento de actitudes antiéticas como la corrupción, la negligencia, la prevaricación, el nepotismo, etc. Sin embargo, es la corrupción la que se convierte en el referente empírico por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos, y en consecuencia del incumplimiento de las metas. Quien se corrompe obtiene un beneficio en perjuicio de la sociedad. Quienes han conocido la corrupción han sido tocados previamente por la ambición que les impulsa a engañar y estafar sin ningún tipo de escrúpulo.

En la opinión pública se constata una clara percepción de que en la política y en el gobierno existe corrupción y de que quienes partici-

pan en este ámbito son de por sí corruptos<sup>1</sup>. Esta idea tan extendida es un referente que demuestra, por un lado, que gobernantes y gobernados ignoran los fines de la política y, por otro, que existe una crisis de valores éticos dentro de la función pública. Francisco Laporta, estudioso de la corrupción, aporta una idea interesante respecto del control este comportamiento desviado:

*La causa inevitable y, en último término, irreductible, de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público (...) En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y ésta es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrá mucha más fuerza si es interno al individuo (educación, convicciones, valores, etc.) que si es meramente externo” (Laporta, 1997, 28).*

Con base en esta afirmación es posible identificar dos tipos de control para la corrupción. Por un lado, un *Sistema de Control Externo* al individuo y, por otro, un *Sistema de Autocontrol*.

En el primer caso, son instrumentos del *Sistema de Control Externo*: a) Los organismos de los distintos poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial (Tribunal de Cuentas, Oficina Anticorrupción), b) Los instrumentos jurídicos (Leyes y reglamentos), c) Los instrumentos normativos (Códigos éticos generales y particulares, Códigos Deontológicos), d) Los controles burocráticos. (Informes de presupuesto y gasto, auditorías), e) La vigilancia directa (sistemas de vigilancia, cámaras, micrófonos), f) Los medios de comunicación (prensa escrita y virtual,

---

1. El *barómetro Global de la Corrupción 2004*, encuesta aplicada a 50.000 personas de 62 países señala que las instituciones más corruptas para los españoles son los partidos políticos.

radio, televisión) g) Los observatorios ciudadanos (participación ciudadana en la denuncia de prácticas corruptas). h) Los instrumentos disuasorios (demandas y procesos judiciales, sanciones económicas, administrativas y penales, inhabilitaciones).

En el segundo caso, el *Sistema de Autocontrol*, se refiere a la transmisión e interiorización de valores mediante la Ética Pública, que no es otra cosa sino el conjunto de valores éticos aplicados y puestos en ejecución en el ámbito público, sin pretender adoctrinamientos ni caer en ideologías. La aplicación de la ética en el servicio público se traduce en transparencia, responsabilidad, espíritu de servicio, calidad del servicio, satisfacción y mejora de la vida de los ciudadanos.

Sin embargo, conviene plantearse la siguiente cuestión: ¿Cuál es la situación de la Ética Pública en los gobiernos? ¿Qué instrumentos existen para fomentar verdaderamente valores éticos? A inicios del siglo XXI, son pocos los Estados que verdaderamente incorporan en su programa de gobierno una política de ética pública para el fortalecimiento de valores.

Un *Sistema* que fomente el *autocontrol* dirigido a la esfera interna de la persona, bien consolidado, logra que los representantes de cargos públicos, por elección u oposición, interioricen valores, expandan la conciencia, sean dueños de sí mismos, precisamente ejerciendo el autocontrol.

En general, los gobiernos ponen mayor énfasis en los instrumentos de control externo al individuo que en los internos, sin percibir que éstos últimos sirven de complemento a los primeros al operar ahí donde existen vacíos, es decir, donde los primeros son incapaces de llegar.

Aunque los instrumentos externos intentan detener la corrupción y son cada vez, más numerosos y sofisticados, las prácticas corruptas aumentan día a día. Incluso se detectan nuevas formas de llevarlas a cabo acompañadas de la tecnología. Así lo demuestran las investigaciones y resultados publicados que periódicamente defienden *Transparencia Internacional* (TI), La *Oficina Europea de Lucha Contra el*

*Fraude* de la Unión Europea (OLAF por sus siglas en francés), la *Oficina de Lucha contra el Soborno* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

Existen momentos y espacios en el ámbito público donde ni siquiera un conjunto de normas, controles y sanciones institucionales puede garantizar que el servidor público actúe de forma éticamente correcta y evite un acto de corrupción. En esas situaciones, sólo si se dan principios arraigados en el individuo será posible impedir que actúe para beneficio personal en detrimento del bien público. Es imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. De ahí la importancia de crear un dique ante la corrupción que esté integrado por el conjunto de instrumentos contenidos en el *Sistema de Autocontrol Interno* al individuo.

Con base en dicha clasificación este estudio desarrolla el siguiente eje. Una parte introductoria al fenómeno de la corrupción en la que se define esta categoría, se presentan los tipos que existen así como las diversas causas que la generan. Una segunda parte dedicada a destacar la importancia de los valores éticos como instrumento de control interno dirigido a los individuos que integran el servicio público. Un tercer apartado concerniente a los instrumentos existentes en el ámbito internacional para hacer frente a la pandemia de la corrupción. Finalmente, una parte dedicada a la prevención y control de la corrupción mediante una política en ética pública acompañada de la propuesta de un modelo denominado *Sistema Ético Integral (SEI)*.

Si bien existen distintos estudios que analizan la corrupción desde diversos enfoques como el jurídico o el económico, este libro aborda el problema desde el punto de vista de la ética. En la ética filosófica es posible encontrar los fundamentos que dan origen a un sano funcionamiento de la política y del conjunto de sus instituciones de gobierno.

El principal reto que se afronta al intentar fomentar la ética pública no sólo es el establecimiento de los valores sino su *interiorización* en las personas. Sin embargo, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables, pero lo difícil es aplicar esos valores en la práctica diaria, erradicando conductas deshonestas y logrando que las cualidades morales aniden en los servidores públicos. El desafío consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio. Las tareas y actividades que realizan gobernantes y funcionarios públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía. Es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. La ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente y objetiva de los funcionarios en sus respectivos ámbitos.

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad, no para servirse de ella. Todo buen gobernante sirve a su país y no se sirve de su cargo para intereses particulares.

El rescate y fomento de la ética construye, reconstruye, fortalece, motiva y crea una identidad en los servidores públicos, conduce a una mayor responsabilidad, contribuye a evitar la corrupción al lograr que el mismo individuo domine sus impulsos mediante el autocontrol, y permite la recuperación de la confianza ciudadana en sus instituciones.

Integrar los elementos de la ética en las herramientas administrativas es esencial para hacer frente a los problemas de ineficiencia, corrupción y desconfianza que padecen los gobiernos y administraciones a fin de lograr el desarrollo de una cultura política que acompañe a los gobernantes y funcionarios. Cualquier gobierno estará legitimado en la medida en que defienda una verdadera ética pública, que implique mayor responsabilidad y atención al ciudadano.

La estructura de esta obra se compone en cuatro capítulos. El **primer capítulo** responde al interés por conocer las causas del incremento de la corrupción y de diversas conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas. A partir de las causas encontradas se establece una clasificación en dos grupos: a) *las de origen externo al individuo* (clasificadas en factores políticos, económicos, sociales, administrativos), como resultado del contexto en que se desempeñan; y, b) *las de origen interno al individuo*, inherentes en la conducta del ser humano (codicia, avaricia, anhelo de poder, vacío existencial). Ambas causas actúan en una dinámica perversa que sirve de estímulo para la realización del acto corrupto. El **capítulo segundo** señala que los actuales instrumentos de control (las inspecciones, auditorías, rendición de cuentas, informes, leyes, sanciones, la inhabilitación, penas de cárcel) *no bastan* para detener la corrupción, ya que *dejan de lado lo esencial*, es decir, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, a su educación, a sus valores, a su percepción de la realidad y a sus convicciones. Es hacia la transmisión e interiorización de valores donde hay que dirigirse para hacer factible la mejora del servidor público: el autocontrol. Y esto es lo que se desarrolla en dicho capítulo. El **tercer capítulo**, partiendo de la premisa de que la corrupción se ha convertido en una pandemia mundial que afecta a numerosos gobiernos y administraciones públicas, muestra las principales medidas (legislación, convenios, creación de organismos) que en el escenario internacional se están llevando a cabo con el objetivo de poner diques frente al fenómeno de la corrupción. El **cuarto capítulo** desarrolla un

conjunto de elementos unidos en un *Sistema Ético Integral (SEI)*, el cual tiene como fin participar en la construcción de un dique institucional sólido que ponga freno a las distintas prácticas corruptas que se desarrollan en los gobiernos y administraciones públicas. Finalmente se presentan las *conclusiones* y las *fuentes* utilizadas en este estudio: bibliografía, revistas, documentos de trabajo y ponencias, legislación, documentos, diccionarios y artículos periodísticos.

La suma de elementos indagados en este estudio tienen como propósito contribuir a la búsqueda de acciones que permitan garantizar el funcionamiento de un Estado honesto, sobre todo en aquellos gobiernos débiles que aún no han logrado los mecanismos adecuados para garantizar la honradez en sus servidores públicos.

Es conveniente, antes de iniciar los capítulos de esta obra, señalar algunas cuestiones. Primero, si bien existen políticos y funcionarios irresponsables y corruptos, también existen los honestos, personas responsables en su trabajo y comprometidas con sus tareas gracias a las cuales contribuyen al mejor desarrollo de las instituciones. Segundo, la corrupción ha existido siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. Sin embargo, el hecho de reconocer su continuidad histórica no exime de reflexionar y plantear un conjunto de medidas a fin de mermar su alcance. Tercero, la ética no solo se refiere a la lucha para prevenir y evitar la corrupción en el servicio público, sino que va más allá, abarca los ámbitos privado y social. Implica el compromiso y participación ciudadana.



# 1

## La corrupción en el gobierno: sus causas y motivaciones

*La corrupción es un vicio de los hombres,  
no de los tiempos.*

Séneca

La pregunta que establece el eje de este capítulo es la de conocer por qué se ha incrementado la corrupción así como las diversas conductas antiéticas en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas. Se han encontrado diversas causas para esta situación, que se agrupan en dos clases. Por un lado, aquellas que son de origen externo al individuo como resultado del contexto en que se desempeña; y por otro, las que son de origen interno, antivalores que han sido interiorizados y que arrastran al ser humano a las prácticas corruptas. En ambos casos, estas causas influyen, seducen o arrastran a la realización de prácticas corruptas; tanto unas como otras actúan en una dinámica perversa que sirve de estímulo para la realización del acto corrupto.

Distintos intelectuales de prestigio internacional (Habermas, Bauman, MacIntyre, Sartori, Küng, Sen, Steiner o Chomsky) coinciden en la afirmación de que las sociedades contemporáneas viven sumergidas en una crisis de valores y que los antivalores han invadido

la cotidianidad en diversos ámbitos de la vida pública: político, social, económico, familiar, religioso o cultural. Al respecto Hans Küng escribió:

*“La crisis de la principal potencia occidental—Estados Unidos— es ya una crisis moral de todo Occidente, incluida Europa: desmoronamiento de las tradiciones, de un sentido global de la vida, de criterios éticos absolutos, y carencia de nuevos fines, con todos los daños psíquicos que de ello se derivan. Muchos hombres no saben ya en nuestros días hacia qué opciones fundamentales han de orientar las pequeñas o grandes opciones diarias de su vida, y tampoco qué preferencias seguir, qué prioridades establecer, qué símbolos elegir. Las antiguas instancias y tradiciones orientativas ya no sirven. Reina en todas partes una crisis de orientación que, a pequeña escala, tiene que ver con la frustración, el miedo, la drogodependencia, el alcohol, el sida y la criminalidad de muchos jóvenes, y a gran escala, con los nuevos escándalos políticos, económicos, sindicales y sociales, demasiado frecuentes en Alemania, Austria, Francia, España, Italia, Suiza. En definitiva, Occidente se encuentra ante un vacío de sentido, de valores y normas, que no sólo afecta a los individuos, sino que constituye un problema político de enorme magnitud”* (Küng, 2000, 25).

La conclusión a la que llega tanto este autor como los arriba mencionados es la de que en la sociedad contemporánea existe *confusión* y *desorientación* como resultado de los antivalores con los que son bombardeados día a día los ciudadanos a través del mundo mediático, lo que genera conductas nocivas, incluso patológicas. Aunado a ello, existe un proceso de globalización de la corrupción que va penetrando en los diversos rincones del planeta. Este proceso se expande sobre todo ahí donde los valores se diluyen o pierden fuerza. Esta situación repercute directamente en el servicio público:

*“La administración no es más que una parte de la sociedad a la que sirve. Por ello, sobre la administración se reflejan, forzosa-mente, los valores que imperan en el entorno social. Así, el propio ambiente social de nuestros días, en el que se potencia un consu-mo salvaje o la valoración de las personas en función de su éxito económico, quizá sea el caldo de cultivo para la proliferación de una cultura en la que los valores éticos encuentran dificultades a menudo difíciles de salvar para abrirse paso. En este contexto, es difícil concebir un intento de moralización de la vida pública que sea ajeno al resurgimiento de dichos valores en la sociedad en general y en las personas que la componen en particular”* (Rodríguez-Arana, 1997, 29).

Cuando los valores se ausentan de la vida pública aparecen de inmediato conductas contrarias a la ética, basadas en antivalores, las cuales cobran importancia en la vida política y en la gestión pública. Dichos comportamientos se encuentran en expansión. Actitudes como el individualismo, la competencia o la acumulación de bienes materia-les llevadas al extremo, contribuyen a la fragmentación y al desequili-brio del trabajo colectivo en las instituciones públicas, debido a que los individuos impulsados por estos principios se encuentran en disposi-ción de llevar a cabo diversas acciones, sin importar la legalidad y las consecuencias de dicha acción, con tal de conseguir sus propósitos.

## **1. La corrupción: un viejo malestar que sigue presente**

Los asuntos de gobierno, política y administración pública están corrompidos en muchos lugares del mundo. El desvío de fines y re-cursos económicos es una realidad latente, no sólo en los gobiernos nacionales sino incluso en los organismos internacionales, incluyendo la misma ONU. Igualmente, la corrupción se manifiesta tanto en

países desarrollados: Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia o España, como en países en vías de desarrollo: Argentina, Chile, Nigeria o República Dominicana. Sin duda, la revolución de la información y la explosión de las comunicaciones han hecho de muchos casos de corrupción un escándalo de alcance mundial:

*“La falta de ética, que podía esperarse en regímenes corruptos como el de Pakistán, Paraguay, India, Indonesia, Colombia y Zaire, también podía verse ahora en Estados Unidos, la Unión Soviética (y la Comunidad de Estados Independientes), Japón, Italia, China e incluso en Australia, los Países Bajos, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Suiza y Suecia, aunque supuestamente no en la misma escala ni tan inmerso en la cultura de la gobernanza. Y entonces alcanzó a la comunidad internacional con escándalos que posiblemente surgieron primero en la UNESCO y luego en organismos de Naciones Unidas, en la propia ONU, los bancos de desarrollo regional, la OTAN, la Unión Europea, y recientemente en las organizaciones no gubernamentales, inclusive en la organización de los Juegos Olímpicos. ¿Qué falló de manera tan generalizada en la ética del servicio público? ¿Por qué llevó tanto tiempo descubrir esos delitos públicos? ¿Han ido tan mal las cosas que ya no se puede confiar en ninguna organización de ese tipo?”* (Caiden, 2001, 244).

La corrupción se ha expandido y establecido de tal modo que ya es una característica en la mayoría de los países del mundo. Para su estudio, seguimiento e intento de control, existen diversos organismos: *Transparencia Internacional* (TI); la *Oficina contra el Soborno* perteneciente a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o la *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude* de la Unión Europea (OLAF). Asimismo, en 1994, dentro de la *Dirección de Asuntos Jurídicos* del Consejo de Europa, se creó un *Grupo Multidisciplinario sobre la corrupción*.

La corrupción es una actividad que existe desde antaño y que ha acompañado al hombre en su desarrollo histórico, aunque sobre todo es en las últimas décadas del siglo XX cuando se han conocido casos inauditos, haciéndola cada vez más evidente. El historiador Lorenzo Meyer afirma:

*“El efecto último y más pernicioso de la corrupción en el campo de lo político –soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia o cualquier otra forma de acción o transacción ilegal e impropia– es el deterioro de la moral pública. Es verdad que casos de corrupción se han dado en todos los países en todas las épocas, pero la extensión e intensidad varía de país a país y de época en época (...) Todos los sistemas totalitarios y dictatoriales del siglo XX han sido acusados de corrupción en gran escala, lo mismo el fascista de Italia, que el nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina”* (Meyer, 2000).

Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea de que la corrupción es algo inherente en el ser humano, que existirá siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. La corrupción ha llegado incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno.

A pesar de que la corrupción es constante en la historia, resulta agradable saber que también desde las antiguas civilizaciones, tanto en Occidente como en Oriente, se encuentran repetidas expresiones de aversión y censura hacia ella. Es decir, las prácticas corruptas y la falta de honradez han sido objeto de reproche moral en todas las culturas. Y también en todas ellas ha existido el interés por desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance.

### 1.1. La corrupción: su definición en dos sentidos

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define así la corrupción: “Acción y efecto de corromper o corromperse. Alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores”. Por su parte, el Diccionario Jurídico la define como: “Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio” (Infante, 1984).

Ambas definiciones invitan a reflexionar sobre algunos aspectos. Cuando el diccionario de la RAE afirma que la corrupción se da en “*las organizaciones*” y, sabiendo que éstas pueden ser públicas, privadas (empresas) o de participación social (ONG’s), se puede sostener que la corrupción no es exclusiva del ámbito público. A continuación señala: “*pervertir o seducir a alguien*”. Es decir, la definición no especifica que ese “alguien” pertenezca a un sector en particular, reforzándose así nuevamente la idea de que la corrupción es susceptible de producirse en cualquier ámbito, sea éste público, privado o social. El diccionario jurídico también aporta elementos de interés. La expresión “*soborno de persona o autoridad*” puede ser interpretada de dos maneras, por un lado, la conjunción “o” puede estar actuando como sinónimo, lo que daría como equivalente la persona y la autoridad, aunque también se puede entender que son dos figuras o sujetos que representan ámbitos diferentes. Una persona (*cualquier individuo*) y una autoridad (*una persona del gobierno*).

Ahí donde hay intereses personales y se utilice el soborno, la extorsión o se practiquen actos inmorales, hay corrupción. Una definición que es indistinta del ámbito en que ésta se genera expresa lo siguiente: “*Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que*

*constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional”* (Malen, 2003, 35).

Dos son los sentidos que aquí se presentan en relación a la corrupción: Primero, *el sentido económico de la corrupción*. Se la caracteriza de este modo porque el elemento puesto en juego es el dinero. En el acto corrupto intervienen dos partes: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función, mientras que otro necesita o requiere el servicio. Cuando el beneficiario ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la tarea o función quien solicita la recompensa es *extorsión*. Susan Rose-Ackerman, estudiosa de este fenómeno social, sostiene:

*“como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso (...) Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluir la unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables”* (Rose-Ackerman, 1999, 51).

Segundo, *el sentido amplio de la corrupción*. Se refiere al significado mismo de la palabra. En su etimología, “corrupción” proviene del término latino “*corruptio*” que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios en múltiples situaciones que están más allá de lo estrictamente económico. Actos de corrupción en este sentido amplio serían: el nepotismo, el acoso, la deslealtad, el abuso de autoridad, la incapacidad para el cargo, entre otros.

Ya sea desde el punto de vista *económico* o desde el punto de vista *amplio*, existe un abuso y aprovechamiento del cargo que se ocupa para obtener algún tipo de beneficio. No obstante, es importante señalar que de los dos tipos de corrupción señalados es en la versión económica donde los diversos instrumentos de control ponen mayor énfasis para combatirla, por ejemplo mediante la creación de oficinas anticorrupción, rendición de cuentas, auditorias, etcétera, aunque, en realidad, es el segundo tipo el que requiere mayor atención, dado que el problema se acompaña de otros elementos que lo hacen aún más complejo.

## 1.2. La corrupción en el ámbito público

La corrupción pública tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. Estos protagonistas establecen a su vez dos ámbitos de corrupción: a) El político y b) El administrativo, aunque es difícil delimitarlos totalmente dado que no existe una clara línea divisoria sino una mezcla de complicidades.

a) *La corrupción política*. Se manifiesta cuando los políticos, impulsados por la ambición y la avaricia, se aseguran una fortuna privada desviando fondos de las arcas públicas, extorsionando a individuos y a empresas, favoreciendo intereses de grupo, aceptando sobornos para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, repartiendo cargos entre amigos y familiares o comprando votos en las elecciones:

*“La corrupción política se da cuando quienes detentan el poder o una responsabilidad estatal son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa. Lo relevante es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas”* (Laporta, 1997, 20).

El *Informe Global de la corrupción 2004* concluye con estos términos:

*“Ningún país en el mundo es inmune a la corrupción política. El problema abarca una variedad de actos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de dejar el cargo. Incluye actos proscritos por las leyes nacionales e internacionales así como actividades que no son ilegales, pero que tienen una influencia corruptora en el proceso político, como por ejemplo cuando las compañías del sector privado acuden al cabildeo para obtener favores políticos”.*

Muchos son los escándalos por corrupción política en diferentes partes del mundo. En los últimos años diversos casos están presentes alrededor del financiamiento corrupto de partidos políticos y candidatos. En este aspecto, aunque existen las herramientas necesarias para que los gobiernos mermen el problema, por ejemplo convirtiendo la recepción de donaciones anónimas en actos ilegales, la mayoría de los gobiernos no ha adoptado las salvaguardas necesarias. El hecho de que los partidos políticos acepten aportaciones privadas anónimas da pie a diversas cuestiones: ¿Quiénes son en realidad esos generosos donantes que otorgan millones? ¿Cómo y qué clase de favores se cobran por depositar su dinero en las arcas de los partidos? En países como el Reino Unido, Francia, Italia o Alemania este tipo de donativos está prohibido, aunque sólo si superan determinado monto.<sup>1</sup>

La persecución de las prácticas de corrupción política viene siendo tímida o débil ya que con frecuencia los protagonistas, de manera directa o indirecta, son precisamente aquellos individuos en quienes la soberanía popular ha depositado su confianza para que administren el Estado, es decir, los mismos gobernantes, por lo que se amparan en fueros o leyes especiales:

---

1. Ver artículo “Reino Unido, Francia, Italia y Alemania tienen prohibidos los donativos anónimos”, *El País*, 19 de octubre de 2003.

*“La corrupción de cuello blanco despunta en personajes de gran cultura y renombrada distinción, influyentes en las instituciones estatales, las cuales les garantizan su impedimento para procesarlos por sus dolosas actuaciones”* (Arcila, 2000, 17).

Consecuencia del afianzamiento y expansión de la corrupción en política es el escepticismo de los ciudadanos hacia los asuntos políticos, con la consecuente desconfianza en las instituciones, situación que, llevada al extremo, puede dar pie a brotes de ingobernabilidad. La corrupción cometida por individuos en cargos políticos ha generado que la opinión pública asocie de manera automática este mal con la práctica política. De ahí que cuando se menciona la ética en política a ciudadanos de a pie respondan de inmediato con expresiones de sobra conocidas: “Todos los políticos son unos corruptos” o “La ética en política es una utopía”.

b) *La corrupción administrativa.* Ésta se produce en las instancias de la administración pública. Se caracteriza por el abuso en los deberes del funcionario público para obtener beneficios propios. Por ejemplo, la extorsión de policías de tráfico a los conductores (en el caso mexicano), la recalificación de uso de suelo en los ayuntamientos para beneficiar a los constructores de las inmobiliarias o la extorsión de parte de funcionarios para agilizar trámites administrativos. Cuando el principio de avaricia toca la mente del hombre, éste hace que piense y busque obtener ventajas lucrativas desde cualquier lugar donde se desempeñe. Dicho principio también existe en el ámbito administrativo, por lo que algunos funcionarios públicos al ser inspirados por tal regla, se han visto envueltos en escándalos de corrupción:

*“La corrupción administrativa o de los empleados públicos no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a otra, donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno”* (Villoria, 2000, 24).

## 2. Factores que fomentan la corrupción

La corrupción es un vicio que a lo largo de la historia ha desarrollado diversas maneras para subsistir y expandirse. Por existir diversas formas de caracterizarse se agrupan en dos tipos los elementos que la expanden: *factores socioculturales o externos al individuo* y *factores internos o estados afectivos en el individuo*.

### 2.1. Factores socioculturales o externos al individuo

Se agrupan en cuatro tipos: políticos, económicos, administrativos y sociales, aunque conviene señalar que algunas de las causas que aquí se presentan se entremezclan en los diferentes ámbitos mencionados.

#### 2.1.1. Factores Políticos

Se consideran factores políticos aquellos elementos que se relacionan directamente con el ejercicio del poder público contribuyendo a la realización de prácticas indebidas. Entre ellos se encuentran los siguientes:

a) *El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañada de la ideología neoliberal.* La teoría política enseña que aquellos sistemas políticos que están dirigidos por una elite económica y que tienen por principio, en su forma de gobierno, el interés desmedido por las riquezas se denominan oligarquías. Un Estado o país es oligarca cuando en él gobierna un grupo de hombres, sin ser demasiados, que se caracterizan por ser los más ricos. Este grupo de acaudalados trasladan los principios y valores de su estilo de vida a los distintos ámbitos del Estado, generando así una complicidad entre gobernantes y elites económicas. Algunas veces los potentados directamente ocupan cargos

públicos y otras veces gobiernan de manera indirecta. En cualquier caso, las oligarquías modifican las actitudes y comportamientos de los funcionarios cuyos valores se tornan acordes a estos principios. Los sistemas oligárquicos, como les denomina la teoría política clásica, son los actuales gobiernos neoliberales en los que se valora ante todo el individualismo, el dinero, la competitividad, así como las posesiones materiales. Toda actividad que se realiza bajo esta forma de gobierno gira en torno al capital con el que se pueden adquirir los elementos materiales que se deseen. En los Estados oligárquicos o neoliberales se fomenta la riqueza para una minoría o elite a costa del incremento de la pobreza en el resto de la población.

Hoy en día, dado que la *ambición* es ilimitada y se poseen los instrumentos necesarios para llegar a cualquier parte del planeta, las oligarquías compiten por la riqueza mundial. Este deseo por acumular bienes materiales hecho principio se ha extendido a través de la globalización o mundialización a casi todo el planeta, logrando penetrar en distintos ámbitos alterándolos: el individual, el familiar, el laboral, el cultural, el gubernamental, etc. La historia demuestra que muchos hombres en el gobierno se han corrompido por la ambición de riquezas y, en la medida en que ha estado en su mano, han arruinado al Estado, afectando con ello a miles de ciudadanos.

*b) Ausencia de un perfil definido para los cargos políticos por elección.* No en todos los gobiernos y parlamentos contemporáneos está establecido un perfil básico, con valores bien definidos, que deban poseer las personas que ocupan los cargos públicos, ya sea por oposición o por elección. Esta situación deja un amplio margen para que cualquier individuo, incluso careciendo de los mínimos valores, se encuentre en posibilidad de ocupar un cargo. Ante la ley, cualquier persona puede ocupar un cargo público, siempre y cuando sea la *idónea*. Precisamente este elemento de idoneidad es el que marca la diferencia, es decir, los

cargos del Estado no deben ser para cualquiera sino para los más aptos, los más leales a la Constitución, los más capaces de practicar la justicia, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio.

Dado que los cargos públicos son honores del Estado, quien los ocupe debe poseer una gran preparación, por eso el político irlandés Edmund Burke, en la obra *Textos Políticos*, afirmó: “La ciencia del gobierno que es práctica en sí, es una ciencia que exige mucha experiencia incluso más experiencia que la que pueda acumular una persona en toda su vida por sagaz y observadora que sea”. Contrario a esta verdad, en el día a día de la política se percibe cómo cualquier individuo compete por un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En la vida contemporánea, sobre todo en época de elecciones, existe una especie de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca de una mínima cultura política, y más aún sin la comprensión de la importancia y responsabilidad que ello implica. En la actualidad quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses. El carisma ha sustituido a la capacidad, la mentira a la verdad y la imagen a la eficiencia. Hay profesionales en política, pero no todo político es un profesional.

c) *La debilidad o ausencia de valores éticos en el ámbito público.* El descuido u omisión de instrumentos, ya sean normativos (leyes, códigos, reglamentos) o bien herramientas de control, supervisión y evaluación, así como la falta de programas de inducción, formación, capacitación enfocados a la actualización y desarrollo de personal que fomenten los valores éticos, otorga un campo fértil para el desarrollo de la corrupción en las instituciones públicas.

Existen servidores públicos que carecen de compromiso y espíritu de servicio que les motive a actuar al servicio de la sociedad. Max Weber decía que hay individuos que viven *para* la política y otros que

viven *de* la política. Parafraseando esta afirmación, es posible decir que en la administración pública hay individuos que viven *para* la administración y otros que viven *de* la administración, desafortunadamente estos últimos son muy numerosos. Cuando se carece de principios que verdaderamente lleguen a las raíces del pensamiento a fin de generar una conducta íntegra es fácil caer en la práctica de contravalores y desviarse fácilmente de los deberes y obligaciones.

d) *Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción.* Existen teóricos que justifican la práctica de conductas indebidas. Para los llamados *funcionalistas* la corrupción es un recurso necesario, se utiliza por ejemplo para acelerar los procesos administrativos. En esta corriente de pensamiento el corrupto es considerado como “un experto en atajos”, alguien necesario para hacer el trabajo sucio. Los funcionalistas califican de *moralistas* a quienes consideran que la corrupción es algo patológico, un obstáculo al desarrollo económico así como una amenaza a la política porque permite el acceso de personas sin escrúpulos a puestos de poder:

*“Los funcionalistas han afirmado que la corrupción tenía sus raíces en el propio sistema, intentando explicar históricamente la aparición periódica de formas de mala administración, con utilización privada o apropiación de recursos públicos (...) La hipótesis principal es que la corrupción es una ‘disfunción funcional’, por la cual se reemplazan unas normas viejas y obsoletas por otras nuevas que se adaptan a los cambios que se producen en otros subsistemas. Una vez cumplidas sus funciones políticas y económicas, desaparecerá. (...) Más aún, se llegó a pensar que la corrupción tenía un efecto positivo en algunas fases del ciclo económico permitiendo superar obstáculos burocráticos, estimulando inversiones y fomentando la creación de empresas” (Della Porta, 2001, 23).*

En el lenguaje de quienes están a favor de la corrupción existe “el concepto de soborno virtuoso al señalar que los sobornos a menudo funcionan como el ‘lubricante’ que puede acelerar las ruedas del comercio” (Wei, 2001, 86). Quienes argumentan en favor de la corrupción señalan que en los países en los que existen demasiadas leyes, reglamentos, así como trabas burocráticas, sólo mediante el soborno es posible burlar el control del gobierno y acelerar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos comerciales y económicos.

e) *Lealtad, interés y pertenencia a un partido.* Cuando se llega a ocupar un cargo público mediante formas deshonestas como el nepotismo o el enchufe, existe una deuda y un compromiso con aquél que realizó la recomendación generando así una obligada gratitud que se convierte en lealtad, en muchos casos excesiva. De hecho, el recomendado llega a olvidar sus deberes para con la institución, favoreciendo esencialmente a quien en su día le ayudó. Cuando es un partido quien gestionó la ayuda sucede lo mismo. Se trabaja para el partido desde el interior de las instituciones públicas, usando todos los recursos disponibles: bienes muebles, inmuebles o perecederos, recursos financieros, incluso hasta el personal subordinado aunque éste nada tenga que ver con el partido. Todas estas acciones desvían los recursos públicos, sirven para intereses de grupo y van en contra de toda norma o código ético institucional, incluso del más mínimo sentido común o de dignidad humana. En países con sistemas democráticos no consolidados (México, República Dominicana, Argentina, Venezuela, etc.) algunos directivos de instituciones públicas en periodos de campañas electorales, para apoyar a su partido, ordenan que el personal de la institución se reúna en la calle en horas laborables para entregar propaganda o asistir a los mítines de su partido, bajo la amenaza de “atenerse a las consecuencias”.

f) *Sentido patrimonialista de los recursos públicos.* Algunos servidores públicos en el cargo toman y derrochan aquello que es patrimonio público como si fuera de su propiedad. Disfrutan y dilapidan los recursos y bienes para uso y goce de interés privado. Este disfrute de lo público va desde elementos sencillos de papelería (lápices, plumas), pasando a otros más costosos como mobiliario, equipo tecnológico, equipo técnico, uso de vehículo oficial, hasta llegar a situaciones extremas como el uso del avión presidencial o la utilización de algún edificio o lugar público para uso privado. En países del tercer mundo, los gobernantes solicitan créditos o préstamos internacionales bajo el argumento de ser destinados a proyectos de inversión o fines de interés público, pero una vez obtenidos esos recursos los desvían para fines de interés personal sin importar que el préstamo pase a ser deuda pública que deberá ser pagada por todos los ciudadanos.

### **2.1.2. Factores económicos**

En este subapartado se agrupan aquellos factores que fomentan la corrupción y que tienen que ver con los aspectos de la crematística.

a) *El espíritu capitalista.* Con el ascenso al poder de la burguesía y el nacimiento de un nuevo sistema económico, el capitalismo, la sociedad da un giro en sus cimientos. Valores alejados del sentido de lo público, como los plasmados por el liberalismo del siglo XVIII, reaparecen, a saber: el libre comercio, la no intervención del Estado en la economía o la libertad de amasar bienes materiales y acumular riquezas de forma ilimitada. Al conjunto de estos valores es a lo que Weber denominó “espíritu del capitalismo” o “espíritu capitalista”<sup>2</sup> el cual se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo:

---

2. Para una mayor explicación sobre estos conceptos confróntese M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Península, Barcelona, 1988.

*“La calificación de capitalista responde al hecho de que esa mentalidad encontró en la empresa capitalista moderna su forma más adecuada y porque se convirtió asimismo en el motor ‘mental’ más adecuado para la misma, sin embargo, Weber insiste en que ‘espíritu capitalista’ y ‘sistema capitalista’ no son lo mismo: la mentalidad o actitud y el sistema o forma se comportan de forma relativamente independiente entre sí. El ‘espíritu’, es por tanto, una actitud, un habitus, es decir, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con lo que organiza su vida. El espíritu es relativamente independiente de las ideas, por una parte, y de las instituciones o sistemas en las que se desenvuelve la acción del individuo, por otra. El ‘espíritu’ capitalista, en concreto, es esa actitud o mentalidad respecto a la actividad económica caracterizada por aspirar a ganar dinero como un fin en sí mismo”* (Abellán, 2003, 17).

El espíritu capitalista tiene su manifestación en la libre empresa, en el reconocimiento y adopción de sus valores y cultura organizativa. El Taylorismo, que marcó una etapa de la historia económica, sigue vigente aunque ahora se le conoce como neotaylorismo o postaylorismo. Esta corriente rescata los elementos que le son propios en su origen: iniciativa, innovación, competencia. El éxito se mide por los resultados y éstos se buscan como sea, incluso comportándose de forma contraria a la ética. En ocasiones, en aras del éxito, el ser humano saca lo peor que tiene dentro.

*b) Los principios de la empresa privada aplicados al ámbito público.* Algunas técnicas de la empresa privada, acompañadas de una filosofía gerencial, han sido transferidas al sector público. Esta filosofía, que en su origen responde al interés privado, paulatinamente se ha ido consolidando dentro del sector público. El fin de la administración privada

es, sin lugar a dudas, obtener ganancia; sin embargo, el objetivo de la administración pública abarca aspectos sociales y de servicio. Los primeros tienen que ver con garantizar los mínimos de bienestar (educación, salud, alimentación, empleo, vivienda), es decir, crear unas condiciones para que los ciudadanos puedan vivir dignamente y, a ser posible, elevar su calidad de vida. Los segundos se refieren a la prestación y operación adecuada de los servicios públicos. La filosofía política advierte sobre las consecuencias de colocar hombres de negocios en los puestos públicos señalando que en la antigüedad algunos pueblos establecieron una ley que prohibía que personas que habían tenido negocios privados ocuparan cargos públicos, sencillamente porque esas personas habían aprendido a lucrarse y ello alteraría la función de gobierno. Sin embargo, como resultado de la filosofía empresarial aplicada en el servicio público, algunos funcionarios se han convertido, o están en camino de convertirse, en vendedores de servicios. Es necesario recordar a estos poseedores de cargos públicos que no son gerentes de sucursales como en la iniciativa privada sino servidores públicos en instituciones de gobierno. La vieja idea de “dejar hacer, dejar pasar” del mercado liberal del siglo XVIII ha llegado también al ámbito público.

Análogamente, en política se hace una oferta de candidatos y quien tenga mayor demanda, expresada mediante las elecciones, es quien gana. Es decir, vende más quien más publicita. De esta manera, los candidatos se han convertido en productos vendibles. Se les asesora en imagen, en aspectos como el corte de pelo, el tipo de vestimenta, los accesorios que le complementan y, especialmente, en el lenguaje no verbal, tanto de ellos como de sus familias. De ahí que la propaganda, la aparición en los medios, el empleo de eventos espectaculares, sean claves para difundir una imagen, muchas veces ficticia, del candidato.

La idea de aplicar herramientas privadas al sector público se incorpora en una nueva corriente de la teoría de la administración pú-

blica, sobre todo a partir de la década de los años noventa (siglo XX), denominada Nueva Gestión Pública. Esta nueva alternativa pretende crear una administración más ágil y eficaz que responda a las necesidades y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia:

*“La Nueva Gestión Pública implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. Representa un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública hacia un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Las estrategias modernizadoras para este enfoque tienen su origen en países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Algunas herramientas significativas de esta corriente son: la desregulación, la generalización, la privatización, la externalización<sup>3</sup>, la participación ciudadana, etc. Todo ello intenta vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado ‘postburocrático’” (Barzelay, 1998).*

Con la aplicación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública las primeras confusiones entre lo público y lo privado comienzan a surgir. Con esta nueva corriente también se incorporan dentro del sector público gerentes y administradores de empresas. Resulta evidente la transferencia en la forma de trabajar de la administración privada a la pública. Se intenta gobernar como si se administrara una empresa privada y se produce, incluso, un cambio en el lenguaje manejado. Los altos funcionarios de la administración pública serán ahora denominados “gerentes” mientras que los ciudadanos se conver-

---

3. Según Carles Ramió, la externalización debe ser entendida como aquellos servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro.

tirán en “clientes”.<sup>4</sup> Todo este ambiente de confusión y turbulencia institucional no hace sino favorecer la corrupción, en virtud de que la corrupción pública tiene su correspondencia en el ámbito privado:

*“Hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos”* (Ramíó, 2001, 19).

c) *El comportamiento de los Organismos Financieros Internacionales.*

Con fundamento en el Consenso de Washington, surgido en la década de los años noventa del siglo XX, los Organismos Financieros Internacionales (OFI) tuvieron una participación vital en la implementación de las políticas neoliberales, sobre todo en los gobiernos de los países débiles, hablando en términos económicos. La instrumentación de estas políticas dio margen al desarrollo de la corrupción. El mismo Stiglitz, ex-presidente del Banco Mundial y premio nobel de economía, señala en su obra *El Malestar en la globalización*, algunas de las

---

4. Si entramos en la lógica empresarial, entonces los ciudadanos más que clientes de servicios públicos son los accionistas del Estado y por lo tanto, de las administraciones públicas, pues tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

actuaciones en las que tanto el FMI como el BM otorgaban, directamente, recursos a dirigentes políticos, sabiendo que esos recursos no estaban destinados al bienestar y desarrollo del país sino a mantener el *status quo* y facilitar las políticas dictadas desde Washington. En este sentido escribió:

*“La cuestión de la responsabilidad moral de los acreedores fue particularmente visible en el caso de los préstamos en la guerra fría. Cuando el FMI y el BM prestaron dinero a Mobuto, el tristemente célebre mandatario de la República Democrática del Congo, sabían que el grueso de ese dinero no se destinaría a ayudar a los pobres del país, sino más bien a enriquecer al presidente. Era un dinero pagado para asegurar que el corrupto líder mantuviera a su país alineado a Occidente. A muchos no les pareció justo que los contribuyentes comunes de países con criterios corruptos debieran pagar los créditos concedidos a dirigentes que no los representaban”* (Stiglitz, 2002, 304).

Es precisamente en la década de los noventa (siglo XX), el periodo de implementación de estas políticas, cuando se incrementó la corrupción en los países de América Latina. El informe del *Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas* (PNUD) señala que los países latinoamericanos en este periodo presentan los índices de corrupción más altos del mundo. A su vez, *Transparencia Internacional* afirmó en 2002 que las principales fuentes de corrupción son las estructuras gubernamentales. Asimismo, merece especial atención el caso de Claudio Loser, ex-directivo del FMI en Argentina, quien en el libro *Enemigos* relata las estrategias de este organismo para fomentar la corrupción en los países deudores.

d) *La actuación de las empresas transnacionales.* En el informe de *Transparencia Internacional*, presentado durante el Congreso Anticorrupción, celebrado en Lima (Perú) en 1997, se demostró la compli-

cidad en la corrupción entre lo público y lo privado al señalar que “las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. A su vez, los funcionarios públicos de Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam estarían entre los más sensibles a aceptar sobornos de las empresa privadas”. En dicho informe se concluye que “no hay corrupción sin iniciativa privada”. Asimismo, un estudio realizado por la OCDE en 1997 en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellas en las que el sector privado tiene contacto con funcionarios públicos que toman decisiones (OCDE, 2000, 31).

Los escándalos de corrupción pública ventilados en los medios de comunicación dan la impresión de ser más numerosos que los del ámbito privado sin que ésto sea realmente así. De hecho, los escándalos sucedidos en el mundo empresarial estadounidense sacados a la luz pública en julio de 2002 tienen como protagonistas a ejecutivos del sector privado de las empresas Enron, Global Crossing, Adelphia y WorldCom, quienes mintieron sobre la realidad de sus actividades. La historia no es nueva en el ámbito privado, ya desde antaño se hablaba de “*los delitos de cuello blanco*”. En cualquier caso se trata de ejecutivos que se saltan la legalidad para obtener beneficios.

En abril de 2002 la Cámara Internacional de Comercio presentó recomendaciones detalladas para evitar el soborno en el sector privado. Algunos argumentos sobre por qué se deben tomar medidas en este ámbito fueron: a) Las privatizaciones y sucesos similares han enturbiado la línea divisoria entre el sector público y privado, esto crea oportunidades para eludir las prohibiciones que se aplican sólo al soborno de funcionarios públicos; b) En una economía globalizada, el soborno en el sector privado se ha vuelto transnacional al igual que el soborno a funcionarios públicos; c) En la mayoría de los países el sector privado es significativamente más grande que el sector público.

Esto es válido tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo:

*“El sector privado está involucrado en la mayoría de las situaciones de corrupción gubernamental y las variedades con que se presenta tienen repercusiones dañinas diferentes. Esta situación es permitida por los gobiernos sobre todo porque éstos aportan recursos para el financiamiento de las campañas electorales”* (Klitgaard, 1988).

De esta manera, los empresarios sobornan a funcionarios para obtener contratos y en algunos casos, cuando se han descubierto dichos actos se han presentado episodios vergonzosos en los que altos funcionarios han ido a prisión por recibir sobornos mientras que quienes los sobornaron no fueron castigados e incluso resultaron exentos de impuestos.

e) *La labor de los gestores privados.* Al ser el dinero el principio por excelencia en el capitalismo, su manejo contribuye a agilizar los procesos de desmantelamiento estatal para fomentar el libre comercio y permitir la entrada de las grandes empresas. La operación de la maquinaria globalizadora puede tener diversas modalidades. Una de ellas se da cuando el *corruptor*, proveniente de un país desarrollado y pudiendo ser un agente de su gobierno o de las principales empresas transnacionales, corrompe, con sutileza, a los gobernantes y funcionarios responsables del Estado donde desea ingresar.

Merece la pena mencionar la obra *Confessions of an Economic Hit Man* (2005) escrita por Anthony Perkins, un directivo de la Consultoría estadounidense Chas. T. Main Inc. (MAIN) el cual, en apariencia, asesoraba al Banco Mundial sobre posibilidades de inversión en los países del tercer mundo pero que en realidad era una especie de agente secreto *ex officio*, cuya labor consistía en aumentar el podio estadounidense y dominar a los países endeudados. En su obra, Perkins explica su trabajo:

*“Consistía en justificar enormes préstamos internacionales que fluyeran a través de MAIN y otras compañías estadounidenses, como Bechtel o Halliburton, para la planeación y construcción de proyectos en países en desarrollo, pero con la verdadera intención de buscar la bancarrota de esos mismos países, de modo que jamás pudieran pagar a sus acreedores y se convirtieran en dóciles socios de Estados Unidos, no pudiendo negarse a conceder su territorio para la construcción de bases militares, a poner sus recursos naturales a la disposición de los inversores extranjeros o a otorgar sus votos en las Naciones Unidas y otras instancias internacionales a Estados Unidos”.*

Al final, la moraleja del libro de Perkins es clara: mientras los dirigentes de los países pobres no estén dispuestos a defender sus propios recursos naturales y a luchar contra la corrupción interna y la manipulación extranjera, el auge de los *Economic Hit Man* parece asegurado.

### **2.1.3. Factores administrativos**

Se trata de aquellos factores que están en relación directa con la función interna de una estructura institucional, y en particular con la gestión de personal.

a) *La baja remuneración en el personal público.* Si bien existen países en los que los sueldos en los puestos públicos no son excesivos, lo que puede dar margen a que el personal abuse de su cargo para obtener un ingreso adicional, en países en los que los puestos sí son bien remunerados también se practica la corrupción. Esta situación refuta la idea de que a mayor sueldo menor corrupción, y viceversa, y que la corrupción se da en los servidores públicos porque los sueldos son bajos y no

les alcanza para vivir. De hecho, cuando se paga en exceso en un puesto público existe una mayor ambición por ocupar ese puesto sin que ello signifique necesariamente un compromiso con las responsabilidades, una capacidad para desarrollar las funciones o velar por los intereses ciudadanos.

La idea de que la gente se corrompe por necesidad tiene una parte de verdad debido a que por dinero se hacen cosas inauditas, pero también es cierto que hay personas que pese a vivir en la pobreza mantienen un principio de dignidad y por mucha que sea su necesidad no se corrompen. Igualmente, personas sin necesidad de corromperse, dado que no padecen necesidad económica, lo hacen por avaricia o por anhelo de poder.

En países donde la corrupción es mucha, los gobernantes y los altos cargos de la administración, bajo el criterio de equiparar los sueldos a los del sector privado, además de aumentarse el sueldo y ganar en exceso, practican la corrupción enriqueciéndose así en corto plazo. Sin duda, muchos países tienen funcionarios muy mal pagados que complementan sus ingresos con segundos trabajos u horas extras de forma totalmente lícita. Sin embargo, otros generan este ingreso adicional mediante prácticas corruptas. A pesar de esto, algunos estudiosos de la corrupción, como Rose-Ackerman, se siguen empeñando en igualar los sueldos de los funcionarios públicos con los del sector privado afirmando que si los del sector público se elevaran al nivel de los del privado, la corrupción disminuiría. La idea de comparar el sueldo de un funcionario público con el de un ejecutivo o gerente de la empresa privada, cuyo fin es obtener ganancias, resulta absurda. En países con problemas para obtener ingresos, donde la evasión fiscal es un lastre, la deuda externa no disminuye y la devaluación de la moneda es el pan de cada día, ¿de donde se obtendrán los ingresos para equipararse con el sector privado acostumbrado a la obtención de ganancias?

b) *La inestabilidad en el trabajo.* Otra causa o motivo común que fomenta la corrupción es la carencia de un trabajo y de una función pública estable y fuerte acompañada de un servicio civil de carrera que opere de manera adecuada. En países en vías de desarrollo, donde se carece de personal profesional por no existir una burocracia consolidada, se da pie a que los cargos sean temporales, la movilidad del personal frecuente y la estructura burocrática no logre su consolidación.

Allí donde la administración pública está sujeta a los vaivenes políticos como resultado de elecciones o cambios en las designaciones políticas, se genera inseguridad en el personal. Ello implica, por un lado, que quienes aspiran a un cargo, una vez obtenido, lo vean como un negocio al que hay que explotar al máximo, preocupándose ante todo por hacerse un patrimonio y no por el bien de la comunidad. Por otro lado, existe una sumisión de los funcionarios ante los políticos debido al temor de ser despedidos, por lo que se vuelven cómplices al participar en actos indebidos.

c) *La ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios y políticos.* Todo funcionario público debe ser profesional, no improvisado. Necesita contar con una formación, poseer determinados conocimientos, haber pasado los exámenes de oposición respectivos para ganarse su puesto. Con funcionarios profesionales se combate el nepotismo o la ineptitud. Un cuerpo administrativo digno sin duda ayuda a la confianza institucional. Sin embargo, no todos los gobiernos cuentan con personal profesional para la función pública. En el mismo caso se encuentra la disciplina política, el hecho de no existir un perfil con requisitos mínimos da pie a que cualquier individuo, incluso personas de no muy buenas referencias, incluso inmerso en procesos judiciales, puedan ocupar un cargo y una vez en él, practiquen conductas anti-éticas.

#### 2.1.4. Factores sociales

En este subapartado se agrupan aquellos factores que están relacionados con aspectos de la cultura en una comunidad.

a) *Los valores de consumo de la sociedad contemporánea.* En la sociedad contemporánea los valores giran en torno a tres ejes: el tener, el placer y el anhelo de poder. La idea de ser una persona de éxito se mide en base a la posesión y ostentación de riquezas y bienes materiales, o al menos en dar la apariencia de que se poseen, así como en la supremacía sobre instituciones y/o individuos. Estas aspiraciones y deseos son impulsados por los principios del capitalismo a través de las empresas, y promovidos, en el ámbito internacional, a través de la globalización o mundialización comercial. El eje principal en torno al cual gira la sociedad de consumo lo conforman las empresas y las grandes compañías que, poco a poco, gracias a diversas estrategias como por ejemplo campañas intensas de publicidad, ventiladas mediante el mundo mediático, se adueñan o influyen en la voluntad de los individuos e impregnan su sello en las mentes de los ciudadanos a fin de despertar el desmedido deseo por consumir.

Para satisfacer este deseo por adquirir o poseer se requiere dinero. Es éste el elemento que facilita que los deseos se lleven a cabo. Cuando el deseo es muy grande el afán por conseguir dinero también lo es. Un individuo mentalmente sano puede controlar sus deseos o tal vez se plantee obtener mayores recursos con mayor trabajo, pero un individuo ansioso, que no obedece a la razón sino a sus impulsos, hará lo que sea con tal de conseguir lo que anhela. Es aquí cuando se puede caer en la corrupción como una vía para obtener dinero, es decir, cuando se pierde el dominio sobre uno mismo.

b) *El descuido de las áreas sociales y humanísticas.* La prioridad por el desarrollo de las ciencias exactas, dejando de lado el humanismo y

las disciplinas sociales, ha dado por resultado una generación de individuos ilustrados en conocimientos técnicos pero con un gran vacío en educación y valores.

La calidad en la formación educativa reside en las humanidades, en las cualidades y valores del ser humano. Sin embargo, en universidades de varios países del mundo se han eliminado de los programas de estudio materias como ética, estética, griego, latín e incluso se cuestionan la filosofía, la historia o el arte. Esta tendencia es un asunto grave porque dichas materias no sólo enseñan a reflexionar sino que dan a conocer los fundamentos teóricos de valores proporcionando el arsenal de los conceptos y el conocimiento para denunciar las situaciones donde esos valores no se cumplen. Un factor que contribuye al abandono y agonía de estas materias es la dificultad que existe de conseguir becas de estudio en humanidades y, una vez finalizada la carrera, puestos de trabajo.

*c) La tendencia a la imitación.* Todo ser humano se forma a través de otro, es decir, aprende viendo e imitando lo que hace el semejante. Desde la niñez se aprende a caminar, hablar, leer y escribir, imitando. Ésta es una regla de la vida que se da durante toda la existencia. Toda la vida es un constante aprendizaje. En el aprendizaje se aprenden cosas positivas y negativas, por lo que también es una causa de corrupción en virtud de que algunas personas imitan las prácticas corruptas de otros.

Durante el ejercicio de la función pública, el hecho de ver que algunos funcionarios asumen conductas en las que se aprovechan de ciertas situaciones, obteniendo ventajas económicas o de otra índole, motiva a otros a hacer lo mismo, sobre todo si éstos últimos son débiles de personalidad o carentes de principios positivos. Desafortunadamente, el comportamiento de un corrupto es también un ejemplo de conducta. Puede suceder que quien practica la corrupción seduce a quien no lo ha hecho antes. Esto se debe a que existen individuos que,

negando su capacidad para asumir posturas personales, son materia de fácil influencia. Toda persona decide si cede ante determinadas circunstancias o si se resiste a ellas. La decisión dependerá de los valores que posea.

*d) El status o clase social.* Los estudios clásicos sobre el poder local han descubierto las condiciones para el descenso de las cualidades morales de la clase política en el acceso al poder de algunos grupos especiales. Roberth Dahl (1961), en su famoso estudio sobre New Haven, tomando como base el origen social de los funcionarios que ocupaban puestos de poder institucional, señaló diferentes fases en el paso desde la oligarquía y la concentración de poder hasta el pluralismo, es decir, de la concentración a la dispersión de los recursos públicos más importantes. Un primer momento se caracteriza por el predominio de los patricios o nobles en el poder, una clase dirigente que acumulaba los privilegios: status, riqueza, educación. Con el incremento del comercio en las ciudades y la aparición de nuevos ricos éstos comienzan a ganar poder a pesar de carecer de instrucción y status social. Una nueva etapa llega con el auge de la industrialización al atraer una población inmigrante, lo que genera la mezcla de nuevos grupos étnicos quienes, mediante el voto, se abren camino hacia la participación, aun careciendo de riqueza e instrucción: “Los líderes políticos y sus seguidores empezaron a utilizar el sistema político con el fin de eliminar los obstáculos propios de los grupos étnicos más que para mejorar las dificultades derivadas de la distribución de recursos por parte del mismo orden socio-económico existente” (Dahl, 1961, 34). Por su parte, Donatella della Porta (2001, 24) sostiene que “la llegada de los explebeyos dio lugar a una transformación del *ethos* político”. Ambos autores sostienen que es en esta fase cuando surge la corrupción porque los nuevos dirigentes políticos, con frecuencia procedentes de grupos étnicos discriminados, empezaron a ofrecer protección a cambio de apoyo electoral.

Otros estudiosos del poder local relacionan el descenso de la calidad moral de la clase política con los orígenes sociales aludiendo a una especie de “*ethos*” de clase. Según estas hipótesis, mientras la clase media considera la política como un servicio a la comunidad, valorando las virtudes públicas como la honestidad o el bien común, las clases bajas prefieren el clientelismo político y la corrupción de donde obtienen la protección especial que les es necesaria para mantener ciertos privilegios, aunque éstos sean pequeños. Es importante señalar, sobre todo en esta última parte, que al hablar de la política dentro de las clases bajas éstas deben ser entendidas como bajas en educación y ética. Edwar Banfield y James Q. Wilson, citados por Donatella, afirman:

*“El ideal de la clase media considera la política local como una búsqueda en colaboración de las implicaciones concretas de un interés público más o menos objetivo, y de un interés de la comunidad ‘como conjunto’. La lógica del ideal de la clase media requiere que la autoridad sea ejercida por los mejor cualificados, es decir, por técnicos experimentados y hombres de Estado, no por políticos. La lógica del ideal de la clase media implica también ciertos ajustes institucionales (ausencia de partidismo, elecciones generales, gestión del municipio, planeamiento y organización del área metropolitana); un respeto especial hacia las virtudes públicas de honradez, eficiencia e imparcialidad; y una disposición a fomentar el consumo de productos públicos como escuelas, parques, museos, bibliotecas y, por extensión, renovación de espacios urbanos. La política a la antigua usanza del jefe y la máquina está y seguirá estando, sin duda, claramente ligada a las clases bajas” (Della Porta, 2001, 25).*

Paradójicamente, en términos económicos, aunque se dan sus excepciones, son los ricos y aquellos que están en posibilidad de invertir en campañas quienes ocupan los cargos públicos. Por ejemplo, en los

Estados Unidos, quien aspira a un cargo en el Senado, ya no se diga a la presidencia, pertenece a la elite económica.

e) *La coerción por sistema.* Existen situaciones en que, contrariamente a la voluntad del individuo, éste es obligado a practicar la corrupción. En lugares donde la corrupción se ha vuelto cultural, es decir, habitual o normal en la operación de las funciones del servicio público, la persona que ingresa y ocupa un cargo tendrá que realizar las funciones y hacer las cosas que se le piden de la manera establecida, bajo el riesgo de ser despedida o acusada de insolencia o desobediencia si no lo hace. En estas situaciones establecidas por costumbre, carentes de legalidad y respeto a las instituciones, el dilema reside en corromperse o mantener la dignidad, aunque tal vez sin empleo. En este sentido existe una fuerte coerción para que el individuo se comporte de determinada manera, lo que equivale a decir que el sistema le absorbe.

Un estudio elaborado por Adrián López, estudiante universitario que trabajó dos años como policía en la Ciudad de México bajo la supervisión del profesor de sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Nelson Arteaga, apunta lo siguiente: a) Los instructores de policías instaban a sus alumnos a extorsionar, pero, eso sí, con profesionalismo, b) Existe una red de policías que trabaja mano a mano con pandillas de criminales en el negocio de robo de vehículos, c) Los nuevos policías generalmente son desempleados que buscan el puesto como última opción laboral, d) Muchos policías ven en su trabajo un medio de enriquecimiento, e) El hecho de que algunos de los nuevos miembros cuenten con pasado delictivo no es motivo para que se les niegue el empleo.

f) *La influencia mediática.* Los contenidos de algunos programas que se difunden en los medios de comunicación constituyen, frecuentemente, un auténtico aprendizaje de la corrupción. Historias y estilos

de vida narrados en películas, en series de televisión, telediarios, telenovelas, prensa escrita y virtual cuya constante es el factor dinero, la popularidad y la forma de obtenerlo, ametrallan las mentes de los espectadores influyendo en su inconsciente y generando un potencial en el pensamiento al dejar sembrada una semilla que puede crecer con el tiempo, sobre todo cuando el individuo no tiene una madurez de juicio que le permita discernir con claridad la ficción de la realidad.

Estos factores que operan de manera indiscriminada generan en la sociedad un nuevo tipo de individuo con una nueva conducta, muchas veces insana, que puede llevar a la psicopatía. En nuestros días, es necesario incluir en la *Declaración de los derechos del hombre* el respeto por la mente del individuo, ignorada descaradamente por la televisión, la radio, el cine y la prensa. La influencia mediática contribuye a formar una generación basada en antivalores cuyos referentes de conducta son la mentira, la violencia y la corrupción.

Unido a esta clasificación de factores que motivan la corrupción, otras condiciones que hacen del aparato estatal un lugar propicio para la operación de actos que atentan contra los valores éticos son: a) las formas despóticas o tiránicas de gobierno, b) la ausencia de programas de formación ética para los agentes públicos, c) la impunidad de los funcionarios debido a ausencia de controles externos a su gestión, d) la concentración de poder, e) la dependencia del gobierno con respecto a los grupos que financiaron su campaña, f) el interés del partido en las decisiones de la política pública, g) un marco jurídico complicado, oscuro y parcial que sólo responde a ciertos grupos de interés, h) la falta de transparencia de los actos de gobierno, i) la ausencia de representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios, j) los procesos judiciales lentos, complicados, costosos y politizados, k) el afán de ganar votos para futuras elecciones, l) la crispación política, j) la ausencia de instrumentos éticos, k) la tolerancia y pasividad de los ciudadanos.

## 2.2. Factores internos o estados afectivos en el individuo

La causa primera de la que a su vez se derivan los deseos y pasiones para realizar actos antiéticos es la ignorancia. Ésta no se refiere a que los hombres que detentan un cargo sean ingenuos o faltos de instrucción en su formación profesional; se refiere a la falta de comprensión y madurez de juicio para llegar a la excelencia humana, lo que permite actuar en torno al bien del semejante.

La ignorancia humana impide que las personas alcancen un grado de consciencia que, por un lado, permita discernir sobre cada uno de sus actos, y por otro, haga comprender qué actos son dignos de llevar a cabo y cuáles son censurables. La ignorancia es considerada como la madre de todas las pasiones humanas, la causa de que el hombre realice verdaderas bestialidades. Son diversos los autores que tratan esta tendencia del ser humano a realizar bajezas. Para el sabio *Confucio*: “Los hombres ignorantes y malvados, cuando se encuentran solos y no son vistos, actúan de una forma perversa y se entregan a sus vicios; sin embargo, cuando se ven frente a un hombre virtuoso intentan presumir de que se le parecen” (Yañez, 2002, 126). Para el sabio griego, Aristóteles: “En cuanto a los actos que cometemos por ignorancia son todos voluntarios; pero sólo es involuntario la acción que es aflictiva y va seguida de arrepentimiento. Pues el que actúa por ignorancia y no experimenta desagrado por lo hecho, sin duda actúa no voluntariamente porque no sabe lo que hace; pero por otra parte, tampoco obra involuntariamente, porque no experimenta ninguna tristeza por ello. También hay una diferencia entre actuar por ignorancia y actuar en estado de ignorancia, pero todo hombre malo ignora qué cosas hay que hacer y qué cosas hay que evitar, y por esta clase de error se dan los hombres injustos y malos”. (*Ética Nicomaquea*, 1110b) Para el filósofo Nietzsche: “La mayor pasión que tiene la humanidad es el amor por la ignorancia”.

Cuando el hombre es incapaz de conocerse y dominarse a sí mismo entonces es presa fácil de la ignorancia que, al unirse a deseos

malévolos, genera pasiones que le impulsan a realizar actos indebidos, actuando en sentido contrario a la razón. Los motivos más comunes en el ámbito público, fruto de esta ignorancia, que dan pie a actos de corrupción son: la *codicia*, la *avaricia*, el *anhelo de poder* y el *vacío existencial*.

### **2.2.1. La codicia**

La codicia es el deseo excesivo por apropiarse de algo. Este vicio, que no tiene límites, anhela poseer lo que otro tiene. El ser humano nunca está satisfecho con lo que posee debido a que es codicioso por naturaleza. No importa cuánto posea, ni la cantidad o calidad de los bienes que tenga, siempre ambiciona más. Apenas consigue lo que deseaba cuando ya tiene algo nuevo para codiciar. La ambición del hombre y la codicia son motivos que dan lugar a la mayor parte de los crímenes voluntarios. Basta la codicia de un solo hombre en el gobierno para que sirva de ejemplo y se extienda en cascada. Al respecto, el filósofo Lao Tse escribió: “No hay mayor error que consentir los deseos. No hay mayor desgracia que ser insaciable. No hay mayor vicio que ser codicioso. Quien sabe contenerse siempre estará saciado” (Lao tse, *Tao the King*, XLVI).

### **2.2.2. La avaricia**

La avaricia es el afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas. La avaricia es un elemento clave dentro de la forma de vida contemporánea. Este vicio ha crecido en exceso porque es el principio bajo el cual el sistema económico internacional se ha desarrollado. En la economía de mercado el dinero tiene tanta importancia que de ser originalmente un medio para vivir, se convierte, con frecuencia, en el fin de la vida. En consecuencia, cambian las actitudes y comportamientos de los hombres hacia un individualismo y un egoísmo exorbi-

tante. Cuando se descuida la educación ética y filosófica explotan los deseos y se ama demasiado el dinero, dando paso a la avaricia.<sup>5</sup> En esta situación, los individuos pueden volverse esclavos del dinero, viven para él sin querer jamás desprenderse del mismo. Los avaros acumulan riqueza a costa del empobrecimiento de otros.

En contraposición a esta acumulación de riquezas hay una disminución de los valores internos, de los principios éticos. Confucio (2002) decía que cuando “a un príncipe (gobernante) únicamente le importa el enriquecimiento de su reino, los ministros sólo ambicionarán acumular riqueza para los suyos, y los funcionarios y los hombres del pueblo tampoco perseguirán otra cosa que su propio enriquecimiento”.

### 2.2.3. *El anhelo de poder*

El deseo de poder político atrae a ciertos individuos a la vida pública, entre otras razones porque este tipo de poder no existe en el campo de lo privado. En su afán de conseguirlo, algunas personas caen en la tentación de omitir los principios éticos, burlando las reglas del juego político. Situación grave ésta, ya que los actos carentes de ética en la cúpula política, al mostrarse al público, se tornan ejemplo y se reproducen en los distintos niveles y ámbitos de la comunidad. La historia demuestra que los seres humanos sin formación ética, una vez en el poder, son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generando la corrupción en las personas y en las instituciones. Una de las causas de que se invierta tan desmesuradamente en campañas políticas es ese afán por aferrarse al poder, a las sensaciones

---

5. Ya Sófocles en su famosa tragedia *Antígona*, advertía lo siguiente: “No hay nada más pernicioso para el hombre que el dinero. Él abate ciudades, él destierra a los hombres lejos de su hogar... ¡Dinero, ah, dinero, pervertidor de corazones nobles, creador de felonías en la conciencia, almacén de todas las maldades! ¿Quién si no él, mostró a los mortales todo ardid vergonzoso, toda empresa impía?”.

de placer y dominio que éste conlleva y a los privilegios que proporciona. El poder no siempre se ha ejercido de manera adecuada en la política. Con frecuencia, como demuestra la historia, se ha abusado de él:

*“El anhelo de poder y su conservación son algunas causas que impiden auxiliar a aquellas personas que más lo necesitan, esto es, los ciudadanos, en virtud de que están primero aquellos que los apoyaron, en unas elecciones o de cualquier otra forma, para llegar al poder”* (Camps, 1996).

#### **2.2.4. El vacío existencial**

Es éste un fenómeno muy extendido a lo largo del siglo XX que se está convirtiendo en una característica de las sociedades contemporáneas. Un factor importante en esta tendencia es el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, características de la civilización moderna. El ser humano poco a poco se aleja de la naturaleza; posteriormente, conforme progresa en términos científicos, sufre otra pérdida: las tradiciones, las cuales han cumplido la misión de establecer valores que den equilibrio a la conducta pero que ahora se van diluyendo a pasos agigantados:

*“El hombre moderno carece de instintos que le impulsen a determinadas conductas, y ya no conserva las tradiciones que le indicaban los comportamientos socialmente aceptados; en ocasiones ignora hasta lo que le gustaría hacer. En su lugar, desea hacer lo que otras personas hacen (conformismo), o hacer lo que otras personas quieren que haga (totalitarismo)”* (Frankl, 1946, 129).

El vacío existencial se manifiesta en un estado de tedio, de soledad y hasta de angustia. Y se avanza cada vez más por ese derrotero. La sociedad automatizada genera una sociedad de ocio aunque muchos no

sepan en qué emplear su tiempo libre. Este mismo autor sostiene que existe una “neurosis dominical”, una especie de depresión que aflige a muchos al cesar la actividad semanal y encontrarse a solas con su intimidad. Sostiene que una de las causas principales por las que las personas se suicidan es el vacío existencial. Hay mucha gente que consulta al psicólogo o al psiquiatra. Este vacío existencial tiene que ser llenado de diferentes maneras, todas ellas dirigidas a la consumación de los deseos: el deseo de placer, el deseo de obtener o acumular bienes económicos o materiales y el anhelo de grandeza, a través de la adquisición de poder.

Cuando el vacío existencial alcanza a los servidores públicos impide que exista en ellos un espíritu de servicio y un compromiso que verdaderamente les motive a actuar en beneficio de la sociedad, sencillamente porque tal vacío implica una ausencia de principios y valores en el pensamiento que dificulta generar una conducta íntegra.

### 2.3. Dinámica perversa o círculo vicioso entre factores externos e internos

Tanto las *causas internas* como *externas* al individuo que fomentan la corrupción, funcionan de manera recíproca como resultado de la interacción del sujeto con la sociedad. Las primeras parten del sujeto, de sus estructuras psicológicas, de sus inclinaciones y convicciones; las segundas comienzan en la universalidad, en el ambiente, en la práctica diaria y desde allí se acercan al individuo estableciendo una relación dialéctica. Hombre y sociedad se acompañan siempre. Son una dualidad inseparable. El hombre es producto de la sociedad, ésta a su vez es producto del hombre, que es producto de la sociedad y así sucesivamente: *“Así es la relación del hombre con la sociedad y conviene no olvidarlo: la sociedad dibuja al hombre, que a su vez dibuja a la sociedad”* (Marina, 1995, 47).

Gracias a la globalización en las vertientes política, económica, jurídica y cultural, los valores, hábitos y costumbres de una sociedad atraviesan una especie de turbulencia en la que se transforman al mezclarse con los valores externos, provenientes principalmente de bloques hegemónicos, gobiernos y empresas transnacionales que marcan e imponen su estilo de vida. Esta situación de turbación y cambio da pie a que los antivalores penetren en los individuos de distintas culturas y éstos sean atraídos por un interés desmedido por el dinero. Se despierta en ellos el deseo, la ambición, la codicia. Como resultado de toda esta mezcla de causas expuestas (internas y externas) hay una confusión mental. Cuando la mente está confusa distorsiona y falsea todo aquello que llega a ella o surge de ella. En este estado se halla frágil y expuesta a todo tipo de negatividades. Una mente donde anidan pensamientos de corrupción, ambición, codicia, ira, odio, tensión, miedo, duda, pereza, escepticismo, insatisfacción, rencor, deseo de venganza, depresión, etcétera, no puede ver con claridad, ni siquiera estar en paz. Una mente en desorden, cuya perceptibilidad y visión están falseadas, sólo puede procurar incongruencia a su actuación. Los individuos son víctimas de mentes disparatadas, dado que la sociedad, que a su vez se compone de millones de mentes, es responsable de influir en el individuo.

El hombre es lo que piensa, lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento, la fuente de las actitudes y comportamientos. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano. Cuando en el gobierno y en la administración pública hay personas con vicios arraigados seguramente será porque en su mente hay pensamientos que les impulsan a obrar así, por lo tanto es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud. Para evitar conductas antiéticas es importante sanar los pensamientos, cultivar actitudes provechosas estableciendo condiciones para abrir, ampliar e incrementar la conciencia.

Así como se limpia el cuerpo en el ámbito personal (parte externa del individuo) cuando está sucio, también se requiere limpiar y atender la mente (parte interna). Higienizamos nuestro organismo pero dejamos que en la mente aniden toda clase de suciedades, factores nocivos, tóxicos y negativos. Existe preocupación por el bienestar corporal, pero despreocupación por comprender, conocer y cuidar nuestro intelecto. En el ámbito público, así como existe interés y preocupación por los aspectos políticos, económicos o sociales, es necesario tener muy presente los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de atención también debe serlo el subdesarrollo ético, sobre todo en aquellos que ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver el problema de la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

El papel que tiene la corrupción atenta contra la esencia del servicio público en la medida en que, deliberadamente, el político y el funcionario traicionan la gestión de los intereses colectivos. De esta forma, el interés público se reduce al interés personal. La corrupción y las actitudes antiéticas se encuentran en todo el mundo. No es un problema exclusivo de los países subdesarrollados o del tercer mundo. Afirmar que la corrupción es simplemente una consecuencia del subdesarrollo implica aceptar la creencia miope de que mediante el desarrollo económico ésta disminuirá.

### **3. El coste de la corrupción en la vida pública**

Sin duda, el coste de la corrupción es demasiado alto para la vida pública de cualquier Estado. La falta de ética en el sector público no es una cuestión de palabras, sino que se manifiesta mediante actos concretos, con repercusiones evidentes, en los que políticos y funcionarios utilizan su autoridad y sus atribuciones para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a

una parte de la sociedad al generar desigualdad. La inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza. Las repercusiones que genera la corrupción campan en los diferentes ámbitos de la vida estatal:

*En el político:* el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al comprar el voto, impulsar el fraude electoral o practicar el clientelismo político; también se amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, se debilita a los buenos gobiernos, se distorsionan las políticas públicas, se deslegitima la política, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales y se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado generando a su vez ineficiencia en los servicios públicos e insatisfacción en los ciudadanos:

*“La corrupción ha contribuido a la inestabilidad política, a la intervención militar y al cambio de régimen y ha socavado las instituciones gubernamentales, tales como las aduanas, la imposición fiscal y otros departamentos generadores de ingresos y prestación de servicios”* (Doig y Riley, 2001, 121).

*En el económico:* distorsiona los presupuestos, afecta a la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión fiscal:

*“La corrupción hace disminuir el crecimiento económico, sesga el sistema fiscal para favorecer a los ricos y bien relacionados, reduce la eficacia del establecimiento de objetivos en los programas sociales, sesga las políticas del gobierno favoreciendo la inequidad en la propiedad de los bienes disponibles, hace disminuir el gasto social, reduce el acceso a la educación de los pobres e incrementa el riesgo en las inversiones de los mismos”* (Wei, 2002, 87).

A su vez, los investigadores Gupta, Davoodi y Alonso-Terme sostienen que “Los niveles de corrupción elevados, medidos según el índice de la *Guía Internacional de Riesgo por Países* (ICRG por sus siglas en inglés), incrementan la inequidad en la renta y la pobreza” (Wei, 2001, 87). Un dato importante de mencionar, según un informe de *Transparencia Internacional*, es que la corrupción mueve al año 100 billones de dólares en el mundo.

*En el social:* acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados desviando los recursos para fines personales o de partido, fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún servicio. Entre los efectos de la corrupción que dañan a los más desfavorecidos se encuentran: a) menor rendimiento de los servicios sociales (salud, educación, vivienda), b) cancelación de proyectos de ayuda a sectores marginados, c) aumento de los impuestos y del coste de servicios, d) desventajas que sufren pequeños agricultores y campesinos al vender su producción agrícola.

*En el cultural:* aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del individuo alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la alteración o pérdida de valores y tradiciones, lo que a su vez ocasiona que se altere la cultura del país con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento.

En cualquier caso los efectos que conlleva la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, etc. Tampoco conviene pasar por alto otra vertiente de la corrupción, la que se refiere al comercio sexual. El creci-

miento vertiginoso del tráfico de seres humanos para cuestiones sexuales, principalmente mujeres y niños, es otro indicador del dinero que mueve este negocio ilícito. Actualmente, el comercio sexual existe donde quiera que uno vaya. Todos los países tienen zonas dedicadas a ello, incluso hoy en día se ha acuñado la expresión “turismo sexual”. El tráfico de seres humanos no deja de crecer dada la gran cantidad de demanda.

En países altamente corruptos la práctica de la corrupción es considerada como normal, incluso, como ya se ha indicado, existen teorías que afirman que la corrupción puede ser funcional en lo político, lo económico, lo social. El fenómeno de la corrupción es visto no solamente como un hecho aislado, sino como el comportamiento institucionalizado que ha penetrado e invadido tanto los espacios económicos como los dominios de la cultura, de la religión, de la política, de la administración. Es lo que Jorge Etkin denomina *sistemas sociales perversos*: “*Son perversos porque funcionan desviándose de su función social; hoy en día es común que los hospitales enfermen, no que curen, que las escuelas formen ignorantes, no que eduquen, que los juzgados apliquen unas leyes tardíamente, o sea, que no hagan justicia, y así sucesivamente*” (Etkin, 1993).

La corrupción, al extenderse en algunos sistemas políticos, se ha convertido en algo que es parte del comportamiento cotidiano en las personas y en las instituciones, convirtiéndose, con el paso del tiempo, en parte de los usos y costumbres, de manera que lo que al inicio sorprendía se torna parte de la vida diaria.

Cuando la ética se divorcia de la política, ésta última se percibe sólo como la lucha por alcanzar el poder, y una vez que se obtiene el poder se persigue el esfuerzo por mantenerse en él. Este enfoque, evidentemente, supone un firme rechazo a la ética y a sus valores. Desde el punto de vista de la teoría política se trata de una desviación o “corrupción” de los fines de esta disciplina, aunque los que se mantienen en el poder argumenten que su estilo de gobernar obedece a la *política real* o lo que consideran la verdadera política.

Ante este panorama de corrupción en el espacio público, la lección básica y primordial consiste en retomar el camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores, porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.



## 2

# El control de conductas corruptas en políticos y funcionarios mediante el fortalecimiento de valores éticos

*¿No necesitaremos en nuestro Estado un servidor siempre atento a éste, si queremos preservar la estructura básica de dicho estado? Ciertamente, y que sea lo más capaz posible.*

Platón, *La República*.

La corrupción, en sus distintas manifestaciones, se incrementa a nivel mundial invadiendo los diferentes espacios de un Estado: público, privado o social. En las instituciones públicas, a pesar de existir mecanismos de control sobre los servidores públicos (políticos y funcionarios), son cada vez más los escándalos de corrupción. Por lo tanto, aunado a los mecanismos existentes de control externo al individuo (leyes, códigos, sanciones) es necesario fortalecer un sistema dirigido al interior del individuo, a su educación, a su percepción. Dicho sistema se estructura mediante valores y principios de Ética Pública, los cuales establecen criterios de conducta para los gobernantes en el ejercicio de poder así como para los funcionarios en la realización de sus tareas. Esta disciplina, implementada de forma eficiente, puede llegar a convertirse en un poderoso instrumento al lograr que los servidores públicos se mantengan bajo el dominio de sí mismos, es decir, bajo su Autocontrol.

## **1. La institucionalización de la Ética como medio para el auto-control**

Una de las nuevas líneas de investigación en la Gestión Pública contemporánea es la Ética Pública que enfoca su estudio hacia la educación y las convicciones de las personas que laboran en el sector público, hacia su pensamiento, que es, a la postre, el origen de toda conducta. La Ética Pública establece criterios de conducta para los gobernantes en el ejercicio de poder así como para los funcionarios en la realización de las tareas encomendadas en las instituciones.

La Ética Pública, que no responde a principios o dogmas de religión o doctrina política alguna, sino que parte de disciplinas como la Ética y la Filosofía, se suma al conjunto de instrumentos de la corriente denominada como *Neopública*, que tienen su origen en aquellos estudiosos de los asuntos públicos que intentan rescatar y mantener los principios de espíritu de servicio, interés general así como bien común. Contrario a este grupo, existe otra corriente más amplia, la constituida por quienes son partidarios de las técnicas denominadas *Neoempresariales*, originadas principalmente en el sector privado, y que son aplicadas al ámbito público desde los criterios y las actitudes de la empresa privada.

El estudio de la Ética Pública se acompaña de un conjunto de valores, de categorías, de conceptos. Implica reflexión, deliberación, asimilación y conciencia. La sola enumeración de valores, como señala la *axiología*, o la lista de deberes u obligaciones, como señala la *deontología*, son insuficientes en la comprensión y aplicación de esta disciplina que, usada de forma eficiente, puede llegar a convertirse en un poderoso instrumento para un Estado con mayor equidad.

### **1.1. El proceso de asimilación de la ética**

En su naturaleza, el hombre pertenece al género animal, pero a diferencia de éste tiene desarrollada la habilidad de reflexión, análisis y

deliberación profunda. Estas cualidades se basan en la capacidad de percepción, la inteligencia y el pensamiento. Cuando se desarrollan estos elementos en conjunto se llega a un grado de comprensión que permite discernir lo que es nocivo y lo que es benéfico. Gracias a la deliberación, el hombre va formando la conciencia hasta alcanzar la comprensión y el entendimiento.

Al poseer la capacidad de deliberar sobre cada acto que realiza, el individuo se cuestiona y medita antes de tomar una decisión. En la medida en que razona sobre si es conveniente o no realizar un acto y elige, está entrando al campo de la ética. De esta manera, todo ser humano posee ética, siendo libre de responder a las distintas situaciones que le salen al paso. Día a día, toda persona manifiesta comportamientos éticos, aunque a veces no lo perciba. La ética, por tanto, es resultado de la evolución del pensamiento del género humano. Es, como señala José Antonio Marina, “la más inteligente creación de la inteligencia humana” (Marina, 1995,11). Cuando el hombre aprende a identificar que hay situaciones que son nocivas y otras que son convenientes y lo comprende, va creando en su memoria una escala de valores sobre aquello que conviene realizar y lo que es preferible evitar. Victoria Camps señala que “Deliberar y decidir es algo intrínseco a la acción específicamente humana. El animal no delibera, simplemente hace lo que le dicta el instinto. No sólo hay que decidir, sino decidir bien, o lo mejor posible” (Camps, 1996, 170).

La formación de la conciencia, previa deliberación y razonamiento, proporciona *madurez de juicio*, entendida ésta como el estado de desarrollo completo de una persona. A su vez, dicha madurez hace que el hombre se incline por adoptar principios positivos, y que éstos sean los parámetros alrededor de los cuales giren sus actos y sean los guías de su comportamiento. Las personas con sanos principios no roban, no mienten, no despilfarran, no sobornan, no son soberbias ni despóticas. Por el contrario, ayudan, enseñan, son veraces, responsables en sus tareas, resuelven problemas y dan resultados en sus trabajos. Nin-

gún ser humano que ha llegado a un grado de conciencia realizará actos viles. De cometer alguna fechoría o prestarse a realizar alguna acción indebida será porque no ha logrado alcanzar un nivel de dominio sobre sí mismo:

*“Cuanto más sanos principios asimila una persona más deberes va generando, los cuales no serán impuestos por nadie sino adoptados de manera consciente y voluntaria. Por ello, es posible decir que la ética es el tratado de los deberes convenientes al ser humano. Desde el punto de vista de la ética, uno no es libre de hacer lo que le viene en gana, sino de hacer lo que debe hacer”* (Camps, 1996).

En esta disciplina existe una lógica de lo que es honesto, conveniente y debido, en contraposición con lo deshonesto, inconveniente e indebido. Aunque el bien es conveniente, no todos aspiran a él, ni mucho menos lo pueden alcanzar, pues ello supone poseer dignidad, valor, fortaleza y voluntad. Conducirse éticamente es querer el bien por sí mismo: *“El bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo pero se reviste de un carácter más bello y más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado”* (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1094b).

La *ética*, asimilada en profundidad, genera un proceso de transformación en el interior de la persona que se reflejará en su conducta. El siguiente cuadro ilustra este proceso.

<b>PROCESO DE INTERIORIZACIÓN DE VALORES ÉTICOS EN EL INDIVIDUO</b>					
a) Reflexiona y delibera	b) Adquiere conciencia	c) Distingue entre lo conveniente y lo nocivo	d) Adopta principios positivos o convenientes	e) Asume deberes de manera voluntaria	f) Actúa de manera íntegra y responsable

El bien no consiste simplemente en saber cuáles son los deberes fundamentales del hombre y hacer propias las virtudes éticas sino en aprender a realizar la *acción* del mejor modo posible. Los principios éticos suponen la elección de una conducta en las relaciones con otros. Es estar en acto día a día. No se considera buena a una persona con buenas intenciones, sino a quien obra bien, al que hace justicia. Actuar de acuerdo a principios éticos es una cuestión no sólo de deber sino de querer. “La ética es acto, es el reino del hacer, de la acción, esta delimitado por el ser, el poder, el querer y el deber” (Marina, 1995).

Mediante un análisis comparativo realizado en el sector público respecto a la conducta de los servidores públicos con situaciones laborales idénticas (mismo nivel en el cargo, horario, carga de trabajo, sueldo, y por supuesto sujetos a una misma legislación) se observó la siguiente clasificación:

- a) Aquellos que actuaban con eficiencia, integridad y logro de las metas planteadas.
- b) Aquellos, algunos eficientes, pero sin integridad, que mantenían una conducta basada en antivalores y prácticas corruptas.

Una deliberación exhaustiva respecto a ambos tipos de conducta producidas bajo similares circunstancias, conduce a la conclusión de que ***son los principios y valores*** que anidan en el pensamiento de cada persona lo que le lleva a actuar de una u otra manera. Por tanto, cuanto más principios y valores positivos posee la persona en el cargo más correctamente actúa, y viceversa, a menor fortaleza en valores éticos mayor es la inclinación hacia las conductas indeseables.

Esta afirmación invita a plantearse la siguiente cuestión: ¿Qué instrumentos o mecanismos institucionales existen actualmente para fomentar valores éticos en los gobernantes y funcionarios de las administraciones públicas? La respuesta es: pocos o, en algunos casos, ninguno. Un referente para tener una idea respecto de la situación de la ética

pública en la Unión Europea es el siguiente. A inicios de la década de los noventa del siglo XX, se realizó en Madrid el *Seminario Internacional Sobre Modernización Administrativa y Formación*, que agrupó a los titulares de los principales organismos europeos encargados de la formación de funcionarios. Lo organizaron el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), el Instituto Europeo de Administración Pública así como Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España. Como resultado de este evento se publicó el libro: *Modernización Administrativa y Formación* (1993).

En dicho evento participaron ponentes de Francia, Reino Unido, Bélgica, Grecia, Holanda, Alemania y España. Algunas declaraciones de estos participantes en relación a la ética pública fueron las siguientes: a) El representante francés, J.M. Duffau, señaló: “desde luego en la Escuela Nacional de Administración (ENA) no hay enseñanza de ética de la administración. Este tipo de enseñanza se adaptaría bastante mal a nuestro modo de funcionamiento” (1993, 747). b) El representante de Grecia, Markidimitris, afirmó: “nosotros en Grecia no enseñamos ética. Intentamos transmitir un mensaje a los participantes en los cursos de formación de directivos, en el sentido de que la ética se puede resumir sencillamente en una lucha contra la corrupción o en la lucha contra el fraude” (1993, 747). c) El representante del Reino Unido, Peter Coster, estableció una distinción entre la llamada ética (afirmando que ignoraba su significado) y la ética tradicional, referida a la ética de la burocracia, a la legalidad, a la formalidad, cumplimiento de la ley, pasividad, neutralidad y objetividad. Y declaró: “En el sistema británico no hay un gran componente dentro de los programas de formación dirigido única y exclusivamente a un comportamiento ético” (1993, 748). Finalmente, una de las conclusiones a las que se llegó en este seminario: “La ética no se enseña sino que se comparte y se debate” (Fabregat, 1993, 802). Estas declaraciones muestran una posición poco favorable de la ética pública. De igual manera, la conclusión ofrece una idea general sobre el punto de vista de los asistentes.

Un *Buen Gobierno*, para serlo, necesita contar entre sus filas con personal íntegro, personas responsables que actúen sin olvidar el deber hacia la comunidad a la que representan. Los valores éticos, insertados en los servidores públicos y cultivados de manera adecuada, pueden hacer más eficiente, transparente, equitativo y justo el arte de gobernar así como el ejercicio de la función pública.

La teoría administrativa puede desarrollar un método procedimental de instrumentos éticos para fomentar los valores en las instituciones públicas. La instauración adecuada de dicho método como función institucional permite crear un dique ante quienes desarrollan una conducta nociva en el ejercicio de sus funciones. Un Sistema de Control Interno puede sentar las bases estructurales para una institucionalización de la ética. Un modelo para garantizar la ética pública sólo puede ser viable si es adoptado y aplicado por un gobierno con auténtica voluntad política de elevar su compromiso a una política de Estado.

En el marco de las administraciones públicas del escenario internacional, sobre todo a partir de la década de los años noventa del siglo XX, se han desarrollado diversos instrumentos para fomentar la ética. Algunos de ellos son:

- *Políticas* que tienden al fortalecimiento de valores.
- *Oficinas de Ética Pública del Gobierno*, que son áreas específicas encargadas de coordinar y ejecutar acciones en esta materia.
- *Leyes Éticas de Gobierno*, que obligan, por un lado, a los diversos organismos públicos a fomentar valores, y por otro, a funcionarios, políticos y aspirantes a serlo a pasar por una instancia ética.
- *Marco Normativo de Conducta*, mediante la elaboración de *Códigos de Ética* que identifican los valores básicos deseables en los servidores públicos. De entre estos códigos los hay *Generales*, dirigidos a todos los miembros del gobierno, y *Específicos*, destinados a diputados, senadores, miembros de la diplomacia o sectores de la administración pública.

- *Programas de formación* en los que se sensibiliza sobre la importancia de interiorizar valores
- *Lecturas especializadas en la materia*. La lectura sigue siendo un instrumento básico de aprendizaje y reflexión en la comprensión y asimilación de valores.
- *Profesionales expertos en la materia* con capacidad de orientar y auxiliar en la interiorización de valores.

La ética es un instrumento necesario en la *Política* y en la *Gestión Pública* porque al instar al individuo, y en concreto al servidor público, a acompañar su conducta de una filosofía en valores actuará bajo autocontrol, bajo el dominio de sí mismo y según el ideal de servicio colectivo. “El interés del Estado no puede depender de las pasiones del príncipe (gobernante), ni siquiera de su deseo de ser malo o bueno sino que exige un profundo autocontrol” (Cortina, 1998, 65).

Para que toda institución logre una eficiente gestión así como una imagen transparente, necesita contar con individuos honestos. Es aquí donde la ética cobra importancia al definir perfiles, al reclutar, seleccionar y formar a los servidores públicos al reiterarles la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad. Por el sólo hecho de realizar una acción con responsabilidad y hacerla bien ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. No obstante, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar y no todos los que participan en el ámbito público realizan adecuadamente sus tareas. Algunos servidores públicos no es que realicen mal sus tareas o las omitan, sino que obtienen ganancias adicionales por llevarlas a cabo mediante prácticas corruptas. La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público:

*“Los programas de sensibilización son uno de los mecanismos tradicionalmente utilizados para inculcar valores éticos en los funcionarios. El objetivo de este tipo de programas no es que los funcionarios aprendan moralidad, sino que se sensibilicen con la*

*importancia de los valores éticos en su trabajo y desarrollen la capacidad de aplicar tales valores en circunstancias concretas. Los programas de formación pueden incluirse tanto en los cursos de ingreso en la función pública, como posteriormente durante el desempeño del puesto de trabajo” (Román, 2001, 246).*

La figura del funcionario anónimo es cosa del pasado. Hoy en día es necesario identificar a cada funcionario por la responsabilidad que tiene en sus tareas y por su conducta. Se requiere conocer su nombre, saber dónde opera y cómo se comporta. La mejor transparencia en sus actividades incluye la claridad y explicación de la información que maneja, respondiendo a los planteamientos que se soliciten, actuando con responsabilidad, demostrando que se posee ética. Hoy, más que en ninguna otra época, la actuación de los servidores públicos está sujeta a la observancia de los ciudadanos y de los medios de comunicación, los cuales están atentos a sus errores y comportamientos por lo que es posible decir que se han llegado a convertir en verdaderos vigilantes de los servidores públicos.

El principal reto que afronta la ética pública no es la identificación de valores sino su *interiorización* en las personas. Es posible saber cuáles son los valores éticos deseables pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria, logrando que las cualidades éticas aniden en la vida de los servidores públicos. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. No basta con que un individuo posea conciencia sobre la importancia de la ética si finalmente actúa de forma contraria a lo que ella le dicta. Más allá de la conciencia está –y es lo más importante– el hecho de actuar como se piensa. No olvidemos que cuando se quiere, y se aprende, se puede.

La implementación de la ética pública implica un proceso que requiere tiempo para que se asiente y madure. Los valores sólo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En

la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Sólo con una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se obtendrán resultados beneficiosos para el país que aplique una política de tal naturaleza.

## 1.2. Beneficios de fomentar la ética pública

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Todo servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por ella y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la sociedad a la cual, además, debe respetar. Lo que se pretende al fomentar la ética es motivar a los servidores públicos, obtener mejores resultados en la prestación de servicios y disuadirlos de llevar a cabo prácticas deshonestas, lo cual conduce a una recuperación de la confianza ciudadana:

*“Una confianza no se logra sólo multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones. Esta tarea es la que compete a una ética de la administración pública: la de generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia”* (Cortina, 1998,160).

La ética aplicada a los servidores públicos contribuye a forjar una cultura a favor del servicio que eleva la responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Un gobierno fuerte en términos económicos puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si también lo es en términos ético-políticos podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad –empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda– sino los más altos deberes como: libertad, satisfacción, felicidad.

La idea de fomentar la ética en el ámbito público es simple: prestar atención a los seres humanos y a la dignidad de las personas, es decir, a los ciudadanos. Unida a la búsqueda del desarrollo económico debe perseguirse también la equidad, Amartya Sen en un artículo titulado “¿Qué impacto puede tener la ética?” señala:

*“El sólo desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB o del ingreso personal, o la sola industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos logros son importantes su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas de las personas a quienes atañen”.*

Otra razón que prueba la importancia de la ética en el ámbito público es su objetivo de contar con gobernantes más humanos, con mayor sensibilidad, que sepan escuchar y comprender, pero, sobre todo, que posean una capacidad para resolver problemas de forma óptima. La ética en los gobernantes estimula el esfuerzo por fomentar la equidad sin permitir la desmesura y por ayudar a los más necesitados, a los más débiles, a los más vulnerables y expuestos a sufrir las injusticias.

Cuando los valores son llevados y aplicados a la vida pública permiten tener gobiernos justos y, viceversa, la ausencia de principios éticos es lo que ha conducido a tener gobiernos injustos. No obstante, diversos Estados incluyen iniciativas éticas en sus programas de gobierno, ya porque son conscientes de su importancia, ya porque son presionados por sus ciudadanos.

Si los gobiernos y administraciones públicas son el instrumento del que se vale la política para contribuir al logro de la pluralidad de

intereses mediante el ofrecimiento de bienes y servicios de calidad, los servidores públicos que la integran deben estar motivados y concienciados. Una baja moral y una baja motivación en los individuos fomentan la irresponsabilidad, situación que a su vez se refleja en una baja calidad en la operación de las instituciones. La imagen que se crea de la administración pública, ya sea positiva o negativa, es resultado de la actitud y conducta de cada persona que labora en una organización. Una buena actuación ayuda a creer y a confiar en las instituciones públicas, una mala genera desconfianza y rechazo.

Un servicio se constituye como un proceso, no como un producto. Para lograr la sensación de satisfacción al realizar una tarea es importante la relación persona a persona. La buena conducta, trato amable y grata comunicación son elementos básicos para establecer buenas relaciones y buen servicio. No obstante, frente a esta tendencia se opone la evolución de algunos funcionarios modernos que se han convertido en trabajadores intelectuales, altamente especializados, orgullosos de ocupar un cargo público, aunque poco sensibles al sentir colectivo.

El siguiente cuadro presenta una relación sobre las ventajas de la ética tanto en las personas como en las instituciones.

<b>VENTAJAS DEL FOMENTO DE VALORES</b>	
<i>En los servidores públicos</i>	<i>En las instituciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio.</li> <li>• Despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo.</li> <li>• Eleva la moral y fomenta la motivación.</li> <li>• Crea disposición para la resolución de conflictos.</li> <li>• Fortalece la conciencia sobre lo público.</li> <li>• Forma personal responsable y eficaz en sus tareas.</li> <li>• Forma personal que ejercita el autocontrol.</li> <li>• Incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores.</li> <li>• Aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas.</li> <li>• Otorga madurez de juicio.</li> <li>• Reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece los valores y la filosofía de la institución.</li> <li>• Genera identidad de grupo.</li> <li>• Optimiza el uso de los recursos públicos. Evita el despilfarro de recursos</li> <li>• Frena o pone un dique a la corrupción.</li> <li>• Fortalece el papel de los funcionarios de carrera frente a los políticos con fines diferentes a los del Estado.</li> <li>• Permite contar con reglas claras que dirijan a los miembros.</li> <li>• Logra mayor alcance de los objetivos y metas en los servicios públicos.</li> <li>• Evita prácticas obsoletas.</li> <li>• Inyecta dinamismo y buen ambiente de trabajo.</li> <li>• Permite recuperar la confianza de los ciudadanos.</li> </ul>

En suma, es posible decir que el papel de la ética es doble, por un lado, sirve de freno a las conductas indebidas y, por otro, refuerza los comportamientos positivos mediante el fomento de valores.

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben estar acompañadas por el pensamiento, la conciencia y, finalmente, por la propia conducta. Proceden del “despertar” como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna” según afirmara Platón, provienen de un “verdadero cambio del corazón” como lo define el profesor Gerald Caiden.

La Ética Pública es un instrumento esencial que sirve de complemento a las democracias contemporáneas en la función eficiente de sus instituciones, en la transparencia, en el ejercicio presupuestario, así como en la conducta idónea de los servidores públicos.

La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Así como existen instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos.

Cuando se logra que las personas que dirigen y operan las instituciones públicas interioricen verdaderamente los valores éticos, se produce un cambio en su conducta, que a su vez se refleja en las instituciones.

Es importante advertir que existen corrientes que se han aprovechado de la ética para fines personales o de grupo al emplearla como instrumento ideológico, manipulando la voluntad de los individuos tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa, empresarial o una ética neoliberal. Es decir, existe una estrategia internacional que intenta fomentar un determinado tipo de valores ideológicos. El verdadero sentido de los valores está siendo sustituido por el interés económico e individual.

Evocar valores deliberando sobre cada uno de ellos es esencial porque suelen muchas veces confundirse. Es fácil caer ante un mundo rodeado de antivalores. Por ejemplo, la reiterada idea sobre la necesidad de ser competitivo para tener éxito y así obtener dinero, bienes o diversos placeres de forma ininterrumpida impulsa a la codicia, la ambición y despierta el anhelo de poder y, por lo tanto, el deseo de realizar prácticas deshonestas disfrazadas de valores, alegando las bondades de una manera de trabajar implacable.

Ser ético en el ámbito público no es algo difícil pero en muchas ocasiones se ha carecido de la oportunidad de acceder a ese conocimiento. Cualquier persona es capaz de lograr la ética mínima que se

requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Y éste es, precisamente, el objetivo a lograr.

El propósito básico de la ética es concienciar a todo servidor público de que trabaja para la comunidad política. Ningún político y funcionario debería ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una formación en valores. Sin embargo, de poco sirve que el servidor público posea conciencia respecto de lo que es correcto y lo que no lo es, si finalmente actúa de manera indebida. Es decir, la ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientadas hacia el interés público. Como bien afirmó Aristóteles: “No se estudia ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos”.



# 3

## Combatiendo la corrupción en el ámbito internacional

*¿Cómo se pueden organizar las instituciones políticas de modo que se impida que los gobernantes malos e incompetentes hagan mucho daño?*

*Karl Popper.*

Este capítulo responde a la pregunta sobre cuáles son las principales medidas que en el escenario internacional se están tomando con el fin de poner diques al problema de la corrupción que inunda a los distintos gobiernos y administraciones públicas.

Los asuntos de Estado, política, administración pública, justicia se hallan frecuentemente envueltos por la corrupción. El desvío de fines y recursos económicos es una realidad latente, no sólo en los ámbitos público o de gobierno, sino en el privado y social.

La corrupción, como un problema público que repercute en la resolución de problemas que demanda la ciudadanía, si bien no es un fenómeno nuevo, en tanto que acompaña al hombre en su peregrinar histórico, estalló como una pandemia global al llegar a niveles alarmantes en la década de los años noventa del siglo XX. Algunas medidas relevantes durante esta década fueron las siguientes: En 1992, en Italia, se llevó a cabo la operación *Manos Limpias*, que trajo a la luz

casos de financiamiento ilícito de partidos políticos y abusos desde los puestos públicos con el fin de obtener ganancias individuales. En 1994 el Consejo de Europa creó un *Grupo Multidisciplinario sobre la corrupción*, dentro de la Dirección de Asuntos Jurídicos, para examinar las medidas que podrían incluirse en un programa de acción a nivel internacional contra la corrupción. Este mismo año, la OCDE también creó un *Grupo de Trabajo sobre cohecho en las operaciones comerciales internacionales*. En 1995, la OCDE organizó el *Simposio sobre Corrupción y prácticas sanas de Administración*, en París. En 1996, el presidente del Banco Mundial anunció una serie de Medidas para combatir la corrupción. Ese mismo año también la Organización de Estados Americanos (OEA) organizó en Caracas la *Conferencia especial para adoptar una Convención Interamericana contra la corrupción*. En 1997 se firmó por los países miembros de la OCDE y los gobiernos de los países asociados la *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*.

A partir de este periodo es cuando empieza a reconocerse que este problema: 1) No se limita a los países subdesarrollados, como se argumentaba hasta entonces e incluso se sigue argumentando, sino que incluye, en gran magnitud, a los países desarrollados, y 2) Que la corrupción no se reduce al ámbito gubernamental sino que comparte complicidad con el sector privado, por lo que también involucra a las empresas de carácter nacional o multinacional.

A fin de mostrar el esfuerzo en conjunto de la comunidad internacional por combatir este fenómeno, en este trabajo pretendo sistematizar las iniciativas y decisiones tomadas por diversos países en tres grupos: 1) Acuerdos Internacionales, 2) Legislación Internacional y, 3) Organismos creados. En cualquier caso, todos ellos son instrumentos que intentan crear un dique para detener la corrupción.

## 1. Acuerdos internacionales para combatir la corrupción

El crecimiento de la corrupción en el escenario internacional generó que durante la década de los noventa (siglo XX) comenzaran a tener lugar distintas iniciativas, foros, simposios, conferencias y congresos sobre el tema. También se abrieron espacios para su discusión en eventos no exclusivos a esta problemática como por ejemplo en las Cumbres de las Américas, donde normalmente se tratan temas de índole bien diferente. A continuación se presentan algunos datos básicos (fecha del acto, lugar, objetivo) de los encuentros celebrados en el escenario internacional para discutir este fenómeno social.

*Conferencia mundial sobre la lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia.* En febrero de 1991 se celebró esta conferencia en Washington, Estados Unidos. En ella se planteó una estrategia para combatir la corrupción consistente en la reducción de reglamentos (desregulación), mayor privatización, menor intervención del gobierno, aumento de responsabilidad de funcionarios públicos, así como flujo libre de la información.

*Cumbre de las Américas.* Celebrada en Miami, Estados Unidos, del 9 al 11 de diciembre de 1994. En ella se reconoció el carácter multilateral de la corrupción. Los jefes de Estado se comprometieron a llevar a cabo el debate público sobre la corrupción presente en sus países y a establecer prioridades para ejecutar reformas que permitieran: a) lograr la transparencia y rendición de cuentas oficiales, b) controlar las funciones gubernamentales, c) facilitar el acceso del público a la información para realizar escrutinios, valoraciones o auditorías externas, d) establecer normas de conflicto de intereses para empleados públicos, e) desarrollar medidas contra el enriquecimiento ilícito, así como f) articular con los gobiernos de otros países sanciones en contra del soborno en transacciones financieras o comerciales realizadas por las empresas de dichos países en América Latina.

*Compromiso del Banco Mundial por combatir la corrupción.* En 1996, Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, comprometió a esta institución a combatir la corrupción mediante medidas que iban desde la reforma del sector público hasta la cancelación de la deuda externa. Advirtió que era necesario conjugar las siguientes circunstancias para que los esfuerzos realizados tuvieran el efecto deseado: a) Verdadera voluntad política de los líderes al más alto nivel, b) Amplio y permanente compromiso de la sociedad civil para mantener viva la voluntad política, c) Capacidad institucional suficiente para dar expresión real y aplicar efectivamente la voluntad política, d) Transparencia pública y libre flujo de informaciones, e) Un entorno social de normas y valores que favorezca las medidas anticorrupción, f) Decisión de las compañías transnacionales y las agencias internacionales para adoptar medidas y prácticas tendentes a combatir la corrupción y a erradicarla de sus actividades y, g) Esfuerzos internacionales de cooperación para enfrentar la corrupción y las prácticas corruptas que se desarrollan en distintas jurisdicciones nacionales.

*Convención Interamericana contra la corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA).* Esta convención tuvo lugar en Caracas, Venezuela, en 1996. Fue firmada por veintiséis de los treinta miembros de la OEA y ratificada por veintidós de ellos. A través de esta convención, los países firmantes reconocieron la importancia de generar conciencia entre la sociedad civil sobre la existencia y gravedad de la corrupción, la necesidad de fortalecer su participación en la prevención y la lucha contra este problema, así como las ventajas de estrechar la cooperación internacional. La convención exige a los Estados que actualicen sus leyes nacionales a fin de clasificar como delitos los actos de corrupción. La Convención describe un programa para reducir la corrupción en el sector público penalizando una serie de actos corruptos, acelerando su ejecución, aumentando la cooperación judicial y fortaleciendo las medidas preventivas, como códigos de conducta, divulgación de bienes y protección de los denunciantes. Los propósitos de la

Convención fueron: a) promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados participantes, b) instrumentar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, c) promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados firmantes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para combatir los actos de corrupción en la operación de las funciones públicas y aquellas específicamente vinculadas con tal ejercicio.

*Convención contra el cohecho de la OCDE.* La Convención *Contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros* surgió de la convicción de que el soborno de funcionarios públicos o la extorsión solicitada por estos mínimos relacionados con la realización de transacciones comerciales internacionales representa una amenaza para el desarrollo y la continuidad de las instituciones democráticas. Se firmó en 1997 en París por iniciativa de la OCDE. En ella se obliga a las partes firmantes a denunciar y combatir el delito de soborno en transacciones comerciales internacionales llevadas a cabo por funcionarios públicos extranjeros. Para los fines de la Convención, servidor público extranjero significa toda persona que detente una posición, legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluyendo para una agencia pública o empresa pública o, cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional”.<sup>1</sup>

Participaron treinta y tres países miembros de la OCDE junto con Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca. La Convención entró en vigor el 15 de febrero de 1999. Los negociadores acordaron que la convención abordaría los sobornos, relacionados con negocios, que por un lado se pagasen a funcionarios públicos extranje-

---

1. Artículo 3º de la “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, adoptada por la conferencia negociadora de la OCDE, 21 de noviembre de 1997, En: *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, 2000.

ros y, por otro, aquellos sobornos dirigidos a partidos políticos que influyen a su vez en funcionarios públicos extranjeros.

Los negociadores acordaron aplicar sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias a aquellos que sobornasen a funcionarios públicos extranjeros. La convención requiere que los países puedan decomisar o confiscar el soborno y las ganancias provenientes de éste o propiedad de valor similar, o que se apliquen sanciones monetarias de efecto comparable. También requiere que los países firmantes examinen sus bases de jurisdicción actuales y tomen medidas necesarias en caso de no ser eficientes. Los gobiernos se comprometen a colaborar para brindar ayuda legal relativa a investigaciones y procedimientos dentro del alcance de la convención y para hacer del soborno de funcionarios públicos un delito sujeto a extradición.

*Foro Iberoamericano de combate a la corrupción.* El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), realizó del 15 al 16 de junio de 1998 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes de corrupción, analizar las consecuencias sociales y explorar los distintos métodos existentes para combatirla. Entre los objetivos fundamentales de este foro se encontraban: a) apoyar a los gobiernos miembros en sus esfuerzos para enfrentar la corrupción proponiendo un conjunto de medidas prácticas y viables que ayuden a combatirla; b) conocer las formas más comunes que asume la corrupción en su dimensión política, económica y burocrática; c) examinar el costo y las consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales que produce la corrupción; y, d) explorar los medios y mecanismos más adecuados para la cooperación internacional y el intercambio horizontal de información en esta materia. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).

*Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio.* Se celebró en Santiago de Chile el 4 de noviembre de 1998 para dar cumplimiento a uno de los compromisos adquiridos en la “Segunda Cumbre de las Américas” por los jefes de Estado y de Gobierno. En ella se hizo la invitación para crear una red interamericana contra la corrupción. Durante el simposio se analizaron temas como: a) la necesidad de adoptar medidas eficaces para combatir la corrupción y eliminarla de áreas de la administración pública y de las empresas privadas; b) la urgencia de establecer barreras contra la corrupción; c) la importancia de crear una red interamericana contra la corrupción y consolidar un sistema de información que permita conocer las acciones que existen en esta materia a nivel global.

*Conferencia “Transparencia para el crecimiento de las Américas”.* En mayo de 1999 se realizó en el Centro Carter de los Estados Unidos una conferencia a la que asistieron líderes políticos de todo el hemisferio, miembros del sector privado, periodistas y representantes de ONGs a fin de evaluar esfuerzos para enfrentar la corrupción y buscar compromisos de otros gobiernos para implementar estrategias similares en otros países. Los objetivos fueron los de evaluar las medidas tomadas para combatir la corrupción y diseñar estrategias a corto y largo plazo para enfrentarse a este problema en las Américas. La conferencia constituyó la continuación de un diálogo iniciado en abril de 1997 durante la cumbre “Agenda para las Américas en el siglo XXI”, también organizada por la Fundación Carter. Asistieron al evento treinta y dos jefes y ex-jefes de Estado procedentes de Latinoamérica y el Caribe. En esta conferencia se concluyó que el progreso hacia la transparencia se podrá lograr cuando la sociedad civil y el gobierno trabajen conjuntamente para superar la oposición de los intereses creados. De igual forma se afirmó: “La corrupción es una de las principales amenazas a la democracia, el desarrollo y la equidad en el hemisferio. Distorsiona los servicios públicos, disuade las inversiones, discrimina a los pobres y destruye la confianza pública en los gobiernos democráticos”.

*Iniciativa contra la corrupción.* Celebrada los días 15 y 16 de febrero de 2000 en Sarajevo (Bosnia-Herzegovina). Esta iniciativa está diseñada para combatir la corrupción en todos los niveles de esa región. La OCDE, el Consejo de Europa, la Comisión Europea, el Banco Mundial y los Estados Unidos forman parte de esta iniciativa, la cual hace un llamado a los Estados para que, por un lado, tomen medidas eficaces en contra de la corrupción sobre la base de instrumentos internacionales relevantes en vigor; y por otro, para que los gobiernos se comprometan a fomentar la buena gobernación, a fortalecer el Estado de derecho, a aumentar la transparencia y la integridad en las transacciones comerciales y a impulsar la existencia de una sociedad civil activa (OCDE, 2000, 195).

*Conferencia Internacional Anticorrupción.* Tuvo lugar en Praga, capital de la República Checa, en 2001. En ella, Vaclav Havel, Presidente del gobierno, señaló: “Muchas de las personas que luchan contra la corrupción ponen en riesgo no sólo una vida tranquila, sino la vida misma”. Más adelante también manifestó: “Observo dos fuentes básicas de corrupción, la primera puede ser vista en términos de degradación de la civilización y la segunda, que nos es muy familiar, tiene su raíz en nuestra historia reciente. Hemos visto una transferencia de propiedades del Estado a manos privadas sin precedentes, la cual ha sido acompañada del peligro de la corrupción”.

En la declaración final de la Conferencia se incluyó un capítulo dedicado a la “Transparencia y Responsabilidad” en el que se destacó lo siguiente: a) la importancia de desarrollar prácticas transparentes y responsables en todas las instituciones, incluyendo al sector privado; b) promover la ética pública dentro y fuera del gobierno; c) elaborar estatutos claros y precisos; d) promover la libertad de prensa; e) establecer sistemas administrativos confiables; f) llevar a cabo evaluaciones de los procesos de licitaciones públicas; g) consolidar cuerpos judiciales independientes comprometidos a mantener el Estado de Derecho.

*Tercer Foro Global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad.* Se llevó a cabo en Seúl, Corea del Sur del 29 al 31 de mayo de 2003. Participaron ministros, parlamentarios y funcionarios públicos de 123 países. Ese mismo año y en este mismo país se celebró la *Undécima Conferencia Internacional Anticorrupción*. He aquí una de las conclusiones a que se llegó en este foro:

*“La corrupción ha evolucionado en un fenómeno transnacional y transectorial por lo que su combate debe ser holístico y que no sólo involucre al sector público sino también al sector privado, a la sociedad civil, a los investigadores, a los medios de comunicación, y a las organizaciones internacionales relevantes en la prevención y lucha contra la corrupción”.*

Como resultado de este foro se estableció un Plan de Acción para ser operado en dos ámbitos. a) En el *ámbito nacional*, cuyas principales medidas son: asegurar la independencia y la integridad del sistema judicial; asegurar la integridad y la efectividad de las agencias ejecutorias de la Ley; fomentar y salvaguardar el buen gobierno, la responsabilidad, la transparencia, la integridad y la ética en todos los sectores de la sociedad; conceder particular importancia a la acción gubernamental con respecto a la corrupción en el sector privado; fomentar los esfuerzos para combatir la corrupción incorporando las nuevas tecnologías, especialmente las de información, y apoyar el trabajo de los medios de comunicación y la sociedad civil. b) En el *ámbito internacional*, se establecieron las siguientes recomendaciones: ratificar e implementar las convenciones relevantes sobre medidas anticorrupción; apoyar los esfuerzos desarrollados dentro de las Naciones Unidas para la negociación de la convención contra la corrupción; cooperar activamente en el combate de lavado de dinero y transferencia de fondos activos de origen ilícito derivados de actos de corrupción y concebir vías efectivas y medios concernientes al retorno de tales fondos y activos a los países

de origen; compartir esfuerzos y responsabilidades sobre asistencia técnica multilateral activa para crear la capacidad de combatir la corrupción; invitar a las organizaciones internacionales relativas a esta materia a compartir información sobre medidas domésticas, así como invitar a la comunidad internacional a apoyar el desarrollo sostenible para crear sociedades menos vulnerables a la corrupción.

*Convención contra la corrupción de la Unión Africana.* Se celebró en julio de 2003. Con dicho evento se aspira a fortalecer las leyes contra la corrupción. En ella se señalan los delitos que han de ser castigados por las legislaciones nacionales y se ofrecen medidas para detectar e investigar los delitos de corrupción. También establece la jurisdicción de los partidos del Estado; organiza asistencia mutua en relación con la corrupción y los funcionarios implicados; promueve la educación y el fomento de la conciencia de las personas respecto a los males de la corrupción y establece un marco para monitoriar y supervisar el cumplimiento de la Convención.

*Convención anticorrupción de la ONU.* El 31 de octubre de 2003, en el marco de su 58 periodo de sesiones, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Más de 120 países participaron en su negociación. La Asamblea también proclamó el 9 de diciembre el “Día Internacional Contra la Corrupción” a fin de sensibilizar a la comunidad internacional sobre este problema y sobre el papel que desempeñará la Convención para combatirla y prevenirla. Sin embargo, a pesar de este acuerdo de voluntades, el gobierno de Washington se opuso a aprobar cualquier disposición obligatoria sobre transparencia en financiación política.

\* \* \*

La realización de iniciativas así como el establecimiento de diversos acuerdos internacionales demuestra el interés de los distintos países del mundo por analizar el fenómeno de la corrupción y allanar el camino para combatirla. En la década de los sesenta del siglo XX, era un asunto apenas mencionado, pero en los últimos años se ha convertido en tema de discusión en los ámbitos público, privado, social y académico a nivel nacional e internacional.

## 2. Legislación anticorrupción internacional

Como resultado de la preocupación de la comunidad internacional, existe un marco jurídico para combatir la corrupción. Los documentos presentados a continuación son aquellos refrendados por la ONU al considerarlos ésta como los más relevantes.

*Documentos jurídicos en la lucha contra la corrupción recomendados por la ONU* La Asamblea general de las Naciones Unidas en su 81ª sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000 aprobó la preparación de un informe en el que se analizaran todos los instrumentos jurídicos internacionales y recomendaciones pertinentes que se ocuparan de la corrupción.<sup>2</sup> Como resultado de este informe se presentó la siguiente *lista de instrumentos jurídicos internacionales, documentos y recomendaciones contra la corrupción*:

- La *Convención Interamericana contra la corrupción*, aprobada por la OEA el 29 de marzo de 1996.
- La Recomendación 32 del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por el Grupo Político de los Ocho en Lyon (Francia), el 29 de junio de 1996.

---

2. “Un instrumento Jurídico Internacional eficaz contra la corrupción”, *Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas* en la 81ª sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000.

- Resolución 51/59 de 28 de enero de 1997, por el que se condena la corrupción en el sector público u oficial y se entrevé un nuevo *Código Internacional de conducta de los Funcionarios Públicos*.
- Informe del décimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del delinciente, celebrado en Viena el 28 de enero de 1997.
- Resolución A/RES/51/601 de 21 de febrero de 1997, que contiene la *Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales*.
- Los *Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción*, aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997.
- Convenio sobre *La lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1997.
- El acuerdo por el que se establece la *Convención penal sobre la corrupción*, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1998.
- Disposición relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 22 de diciembre de 1998.
- Declaraciones del *Primer Foro Mundial contra la corrupción*, celebrado en Washington D. C., del 24 al 26 de febrero de 1999.
- Resolución 54/128 de la Asamblea General en la que la hace suyas las “Conclusiones y recomendaciones” aprobadas por la Reunión del Grupo de Expertos contra la Corrupción y sus Circuitos Financieros, celebrada en París del 30 de marzo al 1 de abril de 1999.

- Acuerdo por el que se establece el Grupo de Estados contra la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, 1 de mayo de 1999
- Convención civil sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1999.
- Modelo de Código de Conducta para los titulares de Cargos Públicos, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de mayo del 2000.

Mediante la emisión de esta lista de normas jurídicas y su envío a los distintos países que agrupa, Naciones Unidas muestra su compromiso por combatir la corrupción. Adicionalmente, no está por demás señalar que dentro del espacio territorial de cada nación existe una legislación específica para combatir esta amenaza. Sin embargo, aunque la ley es un arma esencial, en países donde existe un exceso de leyes se generan situaciones de lentitud y enredo burocráticos que son contraproducentes para los objetivos marcados. También cabe existir en aquellas situaciones donde a pesar de haber normativas concretas, excelentemente planteadas, no llegan a aplicarse, convirtiéndose en letra muerta.

### **3. Organismos para combatir la corrupción**

El problema de la corrupción tiene un impacto que repercute no sólo en la vida interna de los Estados sino en sus relaciones internacionales en diversos aspectos: comercial, económico, político, cultural. Por tanto, en la última década del siglo XX se han creado, en diversos frentes, organismos para su combate. Dichos organismos pertenecen en general a los siguientes ámbitos: multinacional, nacional y de participación social.

### 3.1. Organismos multinacionales

En este ámbito se agrupan aquellos organismos supranacionales en los que participan distintos Estados, cuyos propósitos e intereses son comunes en la lucha contra la corrupción.

*Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de capitales (GAFI).* Se creó en París en julio de 1989 por la Cumbre del Grupo de los Siete (G-7) con el fin de estudiar medidas de lucha contra el blanqueo de capitales. Su existencia estaba prevista hasta el 2004, año en que los países miembros reunidos en la sede de la OCDE acordaron renovar sus operaciones. Su secretario se ubica en la OCDE. Actualmente está integrado por veintiséis países y dos organismos internacionales. Entre sus miembros se encuentran los principales centros financieros de Europa, América del Norte y Asia. Es un organismo multidisciplinario que reúne a expertos encargados de adoptar medidas sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas. En 1990 señaló cuarenta recomendaciones para combatir el blanqueo de capitales cuya adopción se promueve en todos los países. Estas recomendaciones constituyen el marco básico de lucha y han sido concebidas para una aplicación universal. Abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación y la cooperación internacional. Asimismo, ha publicado una lista de países y territorios que no cooperan en esta lucha.

*El programa SIGMA, iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea.* Se creó en 1992 y ofrece un apoyo continuo a 13 países de Europa Central y Oriental (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Macedonia y Rumania) para fortalecer los sistemas de administración de las instituciones públicas con objeto de reducir los incentivos a la corrupción y a la conducta no ética. Estos países buscan alcanzar los estándares de gobierno confiables y eficientes que se observan en los Estados miembros de la Unión Europea, algo que

deben lograr si desean cumplir con los “Criterios de Copenhague”, necesarios para formar parte de la UE y aplicar la legislación de la misma. El programa SIGMA se concentra en desarrollar un servicio civil profesional y mejorar el diseño de políticas, coordinación y reglamentación. Apoya a los gobiernos en aspectos relacionados con la reforma administrativa, el análisis de las propuestas de ley y las estrategias, la evaluación de los marcos administrativos, la capacitación y el intercambio de información. Este programa también distribuye información comparativa sobre administración pública a través de informes, listas de verificación, una página en Internet y un boletín. Además, presta asesoría sobre temas de control financiero, elaboración de presupuestos, compras gubernamentales y auditorías (OCDE, 2002, 194). Los esfuerzos de SIGMA se enfocan particularmente en las siguientes áreas: a) preparación de legislación de servicio civil con el objetivo de crear un ambiente legal para una administración pública profesional que opere con estándares éticos altos; b) fortalecimiento de control financiero y auditorías independientes; c) registro de legislación de procuración pública; d) aumento en la transparencia de la administración, incluyendo la adopción de leyes de libertad de información; e) formulación e implantación de códigos de ética y, f) creación de leyes y estrategias anticorrupción.

*Grupo de Trabajo sobre soborno de la OCDE.* La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) creó en 1994 un grupo de trabajo sobre el cohecho en las operaciones comerciales internacionales. Entre las principales actividades del grupo de trabajo estuvo la de examinar las medidas tomadas por los Estados miembros para aplicar las recomendaciones de la OCDE sobre la corrupción así como analizar a fondo las cuestiones prioritarias relacionadas con la corrupción, como la penalización, el establecimiento de normas de contabilidad y la abolición de la deducibilidad impositiva de los pagos ilícitos en países extranjeros. El 13 y el 14 de mayo de 1995 la OCDE organizó en París el *Simposio sobre Corrupción y Prácticas Sanas de Adminis-*

*tración*, en el que se destacaron varias cuestiones como la adquisición pública de bienes y servicios como actividad expuesta a la corrupción y los pagos ilícitos realizados para obtener contratos financiados con la ayuda internacional. En relación con el descenso de la confianza pública en la administración pública, la OCDE decidió hacer una investigación sobre la gestión de la ética administrativa en algunos Estados miembros. Como parte de su programa de cooperación con los países de Europa Central y Oriental, la OCDE también inició proyectos sobre la gestión del gasto público, la supervisión administrativa, el desarrollo de la gestión de los recursos humanos y la introducción de reformas reglamentarias.

*Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC) del Consejo de Europa.* Es una organización internacional a la que pertenecen todos los países de la Unión Europea y aquellos que están por incorporarse. En 1994, en la Valetta, los ministros de Justicia consideraron la corrupción como un problema grave que amenaza el Estado de Derecho, los valores democráticos y los Derechos Humanos por lo que recomendaron la creación de un *Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC)*, el cual comenzó sus trabajos en 1995. El 6 de noviembre de 1997 el Comité de Ministros aprobó una resolución que establecía veinte principios para la lucha contra la corrupción y ordenaba la creación de un órgano que velara por el cumplimiento de estos principios. En 1998 se aprobó el proyecto de *Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)*, el cual se hizo realidad un año después. El 1999 se otorgó presupuesto para que comenzara a funcionar a partir del año 2000.

*Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)* por sus siglas en francés). Organismo de la Unión Europea creado el 1 de junio de 1999, día en que entraron en vigor los Reglamentos del Parlamento y Consejo Europeo sobre las investigaciones efectuadas por la OLAF. Sustituye a la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude creada en 1988. Su misión es proteger los intereses financieros de la

Unión Europea, luchando contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal, incluso dentro de las propias instituciones europeas. Sus competencias abarcan el conjunto de las actividades relacionadas con la protección de los intereses comunitarios contra comportamientos irregulares o actos ilegales que pudieran dar lugar a procedimientos administrativos o penales. Su actividad incluye la prevención, detención y represión del fraude en cooperación con los estados miembros, en el ámbito de las políticas comerciales y en materia de desvío de subvenciones y evasión fiscal, en la medida en que afecten al presupuesto comunitario.

Antes del nacimiento de la OLAF, se creó en el Consejo de Europa un *Grupo Multidisciplinario Sobre la Corrupción* dentro de la Dirección de Asuntos Jurídicos, bajo la responsabilidad del Comité Europeo para los Problemas de Delincuencia y el Comité Europeo de Cooperación Jurídica, con el fin de examinar las medidas que podrían incluirse en un programa de acción a nivel internacional contra la corrupción. El mandato del grupo había sido redactado por la Comisión de Ministros en una reunión celebrada en 1994. El grupo celebró sus dos primeras reuniones en 1995 y adoptó un proyecto de programa de acción contra la corrupción. En marzo de 1996 el grupo celebró una reunión en la que se dio forma definitiva al Programa de Acción y se examinaron un anteproyecto de convención sobre la corrupción y un anteproyecto de convención marco. Además de la convención y el marco propuestos, las prioridades del grupo incluyen el estudio de la definición de la corrupción y de la viabilidad de una convención internacional sobre recursos civiles para combatir la corrupción. Un código europeo de conducta para los cargos públicos será objeto del trabajo del grupo, junto con un estudio sobre la corrupción de los funcionarios públicos internacionales y de los representantes electivos, un estudio de la cuestión del “blanqueo” de los capitales procedentes de la corrupción y la evaluación de los instrumentos actuales de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

*Red anticorrupción para las economías en transición.* Presta apoyo a los países de Europa oriental y de la ex-Unión Soviética para establecer el marco de condiciones que permitan combatir eficazmente la corrupción mediante la identificación de las reformas políticas, institucionales y económicas aconsejables. Esta red actúa como vínculo de donadores internacionales, funcionarios gubernamentales clave y representantes de la sociedad civil en un foro informal de intercambio de información sobre políticas y mejores prácticas en este campo. En el desempeño de combatir la corrupción la red emplea como punto de referencia los instrumentos internacionales, las prácticas óptimas y las iniciativas regionales existentes.

### **3.2. Organismos públicos nacionales**

Se agrupan aquellos organismos de carácter nacional creados para combatir la corrupción en sus países. Si bien algunos de éstos organismos cuentan con algunos años desde su creación, otros más recientes son resultado de las declaraciones y compromisos llevados a cabo por representantes de gobierno durante foros, simposios y eventos internacionales previos. Se intenta pasar así de las declaraciones a las acciones.

*Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas (OIPC), Singapur.* Entre los países asiáticos Singapur ocupa un lugar relativamente limpio para hacer negocios. Actualmente la corrupción existe pero no es endémica sobre todo comparada con el periodo colonial. En 1959 cuando el Partido Acción del Pueblo llegó al poder hizo del control de la corrupción una prioridad. Fortaleció la *Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas* (ya existente desde entonces) y a partir de 1970 ha estado bajo el control del Primer Ministro. Esta oficina no se encuentra sometida a controles externos. En ocasiones quienes son acusados de corrupción han acusado a su vez a la Oficina de un comportamien-

to autoritario que viola sus derechos. “En Singapur se exige a los ministerios que revisen sus prácticas laborales con el fin de reducir los alicientes a la corrupción. Entre las estrategias utilizadas se encuentran reducir los plazos de los trámites, rotar a los funcionarios, aumentar la subdivisión. Se concede a los funcionarios un premio en su trabajo a través de altos sueldos, gratificaciones y condiciones laborales favorables. El objetivo es el de tener paquetes de compensación en línea con las alternativas del sector privado” (Rose-Ackerman, 2001, 221).

*Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC), Hong Kong.* Nació en febrero de 1974 como un organismo independiente de la policía y del resto del servicio civil para combatir la corrupción. Sólo rendía cuentas al gobernador. Se estructuró en tres departamentos: a) El *Departamento de operaciones*, que se encarga de las investigaciones y las detenciones, b) El *Departamento de prevención* examina y aconseja a otras entidades del gobierno y al sector privado sobre los riesgos de la corrupción, y ofrece recomendaciones para evitarla y, c) El *Departamento de Relaciones con la Comunidad*, que indica al público cuáles son los males que acarrearán las prácticas corruptas.<sup>3</sup> Este organismo tenía el poder de investigar y perseguir los casos de corrupción, de recomendar cambios legales y administrativos para reducir los alicientes de la misma así como de hacer campañas de educación pública. “La corrupción era endémica en Hong Kong, la gente tenía la opción de ‘montarse’ en el autobús” (participando activamente en la corrupción), o ‘correr junto al autobús’ (siendo una persona al margen que no interfiere en el sistema). ‘Ponerse frente al autobús’ (denunciar o resistirse a la corrupción) no era una opción viable” (Rose-Ackerman, 2001, 219).

La institución se ganó la confianza ciudadana por el número de denuncias que recibió. Además de la independencia de la CICC, el compromiso del gobierno se manifestó por el nombramiento de una

---

3. Otros países que cuentan con una Oficina de Ética Gubernamental son: *Puerto Rico, El Salvador, Guatemala y Bolivia.*

persona de una integridad incuestionable para dirigir este organismo y por una política inicial de investigación y procesamiento de los llamados “Grandes Tigres”. Las encuestas públicas realizadas entre 1977 y 1994 indican una disminución de la corrupción. Cuando se produjo la reunificación de Hong Kong y China, el director de la CICC afirmó, en una entrevista realizada en 1997, que este organismo era fundamental para el éxito de la transición, y afirmaba que debía continuar centrándose en sus tres pilares: la penalización, la prevención y la educación.

*Oficina anticorrupción, en Argentina.* Se crea en 1999 y sustituye a la anterior *Oficina Nacional de Ética Pública*. Creada en 1997, funciona dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que estén comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, designado y removido por el presidente a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Entre sus competencias están las siguientes: a) Recibir denuncias que hagan particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto; b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la *Oficina Anticorrupción* y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga; c) Investigar preliminarmente a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos; d) Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos; e) Constituirse en parte querellante en los procesos en los que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia; f) Llevar el registro de las declara-

raciones juradas de los agentes públicos; g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función; h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública; i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de corrupción.

*Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), Ecuador.* El 5 de agosto de 1999, el Congreso de Ecuador autorizó la ley que creó esta comisión. Se ocuparía de las denuncias sobre casos de peculado, cohecho, extorsión, concusión, agiotismo y fraudes en el sistema financiero, acciones fraudulentas en general así como otras similares que afecten los recursos del Estado o a las instituciones del sector público, incluyendo aquéllas en que participe el sector privado.

*Las Agencias Especializadas Anticorrupción.* Son también agencias de gobierno, las cuales controlan que el ejercicio presupuestario en sectores concretos se lleve a cabo de manera adecuada. Por ejemplo, la Administración de la Construcción de Escuelas en Nueva York ha creado una agencia de este tipo para localizar a los contratistas corruptos a fin de reducir sus prácticas en el interior de la organización. Esta forma de operar genera beneficios para la organización y para la ciudadanía, al mismo tiempo que establece nuevos criterios de control y ofrece una mayor transparencia respecto del manejo de las operaciones administrativas.

### 3.3. Organismos de participación social

Más allá de las iniciativas oficiales de gobierno, existe la participación ciudadana que ha cobrado fuerza en los últimos años mediante la creación de ONG's. Éstas colaboran con sus esfuerzos a la resolución de problemas que los gobiernos por sí mismos son incapaces de resol-

ver. Su opinión es tomada frecuentemente en cuenta en la elaboración de políticas, en el diseño de estrategias y en la formulación de programas de gobierno. A continuación se presentan algunos ejemplos relevantes en materia de combate a la corrupción.

*Causa Común (Common Cause)*. Fue creada en 1979 en Estados Unidos. Es una organización que fomenta la apertura, transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno. Supervisa el proceso legislativo y promueve la adopción de legislación en materia de reformas de la financiación electoral, ética en el gobierno y reestructuración de las instituciones de gobierno. También promueve mejoras en los sistemas electrónicos de acceso a documentos del congreso, tales como transcripciones de audiencias de las diversas comisiones, testimonios, informes de investigación preparados por el Congreso, informes de las comisiones, informes de las declaraciones de cabilderos, declaraciones juradas de patrimonio y otros registros de gastos administrativos.

*Centro o Fundación Carter*. Este Centro está localizado en Atlanta, Estados Unidos. Se creó en 1982, después de que Jimmy Carter terminara su mandato como Presidente de Estados Unidos. Se dedica a vigilar las elecciones gubernamentales en países con democracias emergentes, promueve la paz en conflictos en cualquier país y previene la violación de los derechos humanos. Su actividad está financiada fundamentalmente con donaciones de empresas y fundaciones. La *Fundación Carter* colabora con gobiernos, con la sociedad civil y con organizaciones internacionales en la generación de interés político por enfrentarse al problema de la corrupción y desarrollar nuevas formas de supervisar las operaciones del gobierno asegurando así su transparencia.

*Transparencia Internacional (TI)*. Se crea en 1993. Fue fundada por financieros y empresarios con voluntad de erradicar la corrupción en los mercados mundiales. Tiene su sede en Berlín y congrega Organizaciones No Gubernamentales, así como organismos privados y públicos. Aborda las diferentes facetas de la corrupción tanto en el interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, co-

merciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien es corrompido. Este organismo promueve cursos de concienciación sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, monitorea el desempeño de algunas instituciones claves, y ejerce presión para que los gobiernos adopten reformas para frenar el problema. Igualmente, elabora un informe anual en el que evalúa determinado número de países respecto a esta práctica así como casos individuales.

*Probidad para América Latina (PAL)*. Fundada en 1994 en El Salvador, tiene por misión fortalecer las iniciativas anticorrupción en América Latina de distintos sectores: grupos cívicos, gobiernos, universidades, gremios empresariales, sindicatos y otros. Es un organismo de la sociedad civil, apartidista y sin fines de lucro. Sirve a iniciativas anticorrupción de diferentes sectores que tengan por finalidad mejorar la transparencia de las instituciones o resolver casos de corrupción. Facilita la construcción de espacios, procesos y marcos de cooperación para que los actores responsables y el público en general puedan participar en el diseño, implementación y evaluación de soluciones o mejoras anticorrupción. PAL proporciona servicios informativos, educativos y de cabildeo, así como mecanismos transfronterizos de enlace y participación. Igualmente, identifica y monitorea los hechos de corrupción a través de redes latinoamericanas, encuentros de la región y revisión diaria de fuentes noticiosas latinoamericanas. Da seguimiento a las iniciativas que pretenden exponer, analizar, sancionar y frenar la corrupción. En su página *web* se recopilan noticias, bibliografía y resúmenes de libros sobre la corrupción; se publican declaraciones, legislación, anteproyectos y planes gubernamentales que pretenden enfrentar este flagelo; se ofrece un calendario de encuentros anticorrupción; se proveen directorios de actores gubernamentales, universitarios, empresariales, de los medios de comunicación, de la sociedad

civil y de la comunidad internacional y, entre otras referencias, se mantiene un registro de casos de activistas perseguidos, impulsando siempre el uso de los recursos de Internet.

*Consejo Nacional para la Ética Pública* (PROÉTICA). Es una Asociación civil sin fines de lucro creada en mayo de 2001, en Perú, por la *Asociación de Exportadores* (ADEX), la *Comisión Andina de Juristas* (CAJ), el *Instituto Prensa y Sociedad* (IPYS) y la *Asociación Civil Transparencia* con la finalidad de contribuir, desde la sociedad civil, a la lucha contra la corrupción y sus causas en este país. Surgió como resultado de la indignación de un grupo de periodistas ante los escándalos de corrupción durante el gobierno de Alberto Fujimori en la década de los noventa. Tiene como objeto social la fiscalización civil del manejo de la cosa pública, promoviendo la cultura ciudadana de respeto a la ley así como las bases legales e institucionales que impidan la corrupción y la sancionen ejemplarmente, todo ello amparado por las autoridades y la conducta pública de los actores privados.

Esta asociación participa en la lucha contra la corrupción desde dos perspectivas diferentes y complementarias: 1) Realiza acciones propias que se expresan en sus planes de trabajo anuales y en el conjunto de actos concretos que las organizaciones miembros de PROÉTICA llevan a cabo de manera conjunta, en respuesta a las demandas de la sociedad y del Estado y, 2) Alienta y acompaña los aportes que los miembros integrantes desarrollan en la lucha contra la corrupción en los campos específicos de su especialidad. Su actividad se encuentra encausada dentro de los siguientes principios generales: a) *Transparencia*. Toda su labor, incluyendo el uso de sus recursos, es sometida al conocimiento y escrutinio de la opinión pública, b) *Neutralidad*. No condicionan su intervención los efectos indirectos, positivos o negativos que sus acciones tengan para cualquier sector público o privado, c) *Independencia*. No está afiliada ni responde a los intereses de ninguna organización política, ideología, confesión religiosa o interés empresarial particular, d) *Complementariedad*. Busca coordinar y sumar los esfuerzos en

este campo desde el Estado y desde iniciativas de la sociedad civil, e) *Profesionalismo*. En todos los ámbitos de su intervención busca desarrollar un aporte profesional y técnico del más alto nivel, f) *Publicidad*. Informa regularmente a la opinión pública y a los sectores específicos con los que interactúa de los resultados de su labor y, g) *Flexibilidad*. Evita toda forma de burocratización y adecua sus acciones a las demandas de la realidad y las posibilidades de llevarlas eficazmente a la práctica.

\* \* \*

De los tres grupos presentados se confirma que en el ámbito internacional existe: 1) Una preocupación por el fenómeno de la corrupción por haberse convertido en una pandemia que afecta a diversos aspectos sociales, económicos, culturales, familiares, es decir, que ofende la *dignidad humana*, 2) La necesidad de estudiar sus causas y las maneras de combatirla, 3) La importancia de establecer y mantener la cooperación de los Estados, 4) La visión de luchar en conjunto no sólo en el ámbito público sino en el privado y social. 5) La necesidad de incorporar a los elementos externos de control al individuo elementos internos como el fomento de valores éticos, hasta lograr que sean interiorizados y en consecuencia se actúe con una ética básica de responsabilidad. 6) La participación ciudadana mediante diversas iniciativas como la vigilancia y denuncia de actos antiéticos merece un reconocimiento. 7) La necesidad de crear organismos para su combate. En este punto es importante señalar los riesgos del uso inadecuado de un organismo anticorrupción con facultades extraordinarias. En manos de un autócrata o de quien ejerce el gobierno de manera despótica podría ser utilizado como elemento de represión contra los adversarios políticos, y en sistemas políticos donde las instituciones políticas son débiles y las leyes no se respetan, el abuso de poder de un órgano de esta naturaleza podría ser contraproducente.

En los escenarios nacionales cobra fuerza, cada vez más, la necesidad de los gobiernos de contar con un organismo dedicado al combate de la corrupción. No obstante, es importante advertir que esta labor en algunos países se torna arriesgada para quienes investigan porque exponen su vida.

El éxito o la eficiencia de un organismo de esta naturaleza dependen de la voluntad política y del compromiso que le dedique el gobierno de turno. También existen casos de gobiernos que crean un organismo para fomentar transparencia y combatir la corrupción, pero cuando comienza a investigar a altos cargos públicos o grupos de poder, el proceso se detiene, paradójicamente, por indicaciones superiores. Cuando esto sucede el organismo desaparece o se elimina al agente encargado del caso. La razón se debe a que están involucrados en la corrupción altos mandos del gobierno.

#### **4. Otros instrumentos**

Junto a estos acuerdos y declaraciones internacionales se encuentran aquellos instrumentos ya existentes en la lucha contra la corrupción que han sido eficaces y que es conveniente aprovechar. Entre ellos destacan los siguientes:

*a) Consolidación de una burocracia.* Un gobierno auténtico con autoridad necesita de un cuerpo institucional consolidado. Cuando éste es débil, o carece de legitimidad, el Estado puede caer en situaciones de ingobernabilidad. Un cuerpo burocrático integrado por los funcionarios de la administración pública es la columna vertebral o estructura que sostiene un Estado, es un pilar en la gobernación y en la ejecución de las decisiones públicas. En los países en que no existe una función pública estable, es decir, donde no hay funcionarios de carrera en el cuerpo administrativo, el sector público se halla sujeto a los vai-

venas de la política, lo que genera instituciones públicas débiles. En estos casos, los funcionarios se convierten en marionetas de los políticos. Cuando no hay estabilidad laboral se crea un miedo que hace que el funcionario sea endeble. Además, con cada cambio de gobierno se inician nuevos programas de trabajo, por lo que hay que comenzar nuevamente. Bajo esta situación es difícil alcanzar resultados. Mediante una burocracia estable y sólida es más viable fomentar valores éticos en los funcionarios. Un programa de formación en ética lleva tiempo y no debe estar sometido a los avatares de un cambio de administración.

*b) Aplicación de la Ley.* Aunque en general la mayoría de los países goza de un marco jurídico, su puesta en práctica deja mucho que desear reduciéndose a mera retórica. Un porcentaje de personas corruptas son prófugas de la ley. Y así como hay juristas honestos que buscan la manera de cercar a los corruptos, también los hay que buscan mediante la misma ley los vacíos legales para beneficiar a sus clientes. En otros casos las leyes están obsoletas al no contemplar las nuevas conductas delictivas. Al respecto Adela Cortina escribió:

*“La legalidad ligada estrechamente al Estado muestra cada día más sus lagunas e insuficiencias. Los insólitos escándalos de corrupción llevan a sospechar que bien pocos delitos se descubren, los vacíos legales parecen ser oceánicos, la lentitud de los procesos resulta asombrosa, la impunidad de los delitos, llamativa cuando menos, y la ‘intocabilidad’ de los jueces increíble. ¿No será más fiable potenciar seriamente la moralidad que fiar en la sola legalidad? ¿No será mejor garantía de una sociedad justa apropiarse de actitudes éticas que dejarlo todo al juego de las querellas, las impugnaciones y los recursos? ¿No será más seguro cambiar los hábitos, las convicciones, las costumbres de la sociedad civil que confiar en la clase política?” (Cortina, 1998, 190).*

c) *Reclutamiento de los servidores públicos por mérito.* Toda institución pública cuenta con áreas de personal que, en ocasiones, debido a situaciones políticas inestables o por la carencia de servicio civil de carrera o función pública estable, no cumplen con sus tareas como es debido, haciéndose entonces necesario identificar y situar a la persona idónea en cada puesto del servicio. Todo individuo necesita pasar por un exhaustivo proceso de admisión de personal, por las fases de reclutamiento y selección aprobando los distintos exámenes y mostrando así su capacidad. De manera que aquellos que ingresen en el servicio público lo harán porque cubrieron el perfil deseado. Constituyen el personal óptimo para ocupar un cargo. Un adecuado proceso de selección evita que las personas contratadas sean individuos con perfiles corruptos o con antecedentes negativos. El criterio de elección de servidores públicos, además de basarse en las aptitudes profesionales del candidato, ha de poner la mira, por un lado, en una conducta ética y, por otro, en la capacidad e interés por los asuntos públicos.

d) *Reforma salarial.* Algunos estudiosos de los asuntos públicos, como Rose-Ackerman (2001), sostienen que hay corrupción en los servidores públicos porque los sueldos de los funcionarios son bajos, de manera que la solución que plantean es elevar los sueldos. Si bien esta premisa puede ser válida, y lo es en algunos casos, no es una regla general. Existen países donde la corrupción es cultural y se practica en diferentes estratos sociales y ámbitos de acción –público, privado y social–. En estos casos tanto gobernantes como funcionarios, a pesar de gozar de un alto sueldo y no tener necesidad económica, realizan prácticas corruptas. De hecho, donde más se practica la corrupción hasta llegar a dimensiones desorbitadas es en los puestos políticos y altos mandos de la administración. En la sociedad contemporánea de consumo cuanto más se gana más se consume, asimismo se crean ma-

yores anhelos cuando se tiene un poder adquisitivo mayor. Por lo anterior, cualquier programa de gobierno de reforma salarial que considere que de esta manera disminuirá la corrupción debe tomar en cuenta el contexto cultural, de lo contrario fracasará.

f) *Rendición de Cuentas*. La labor de control del gasto público a cargo de las instituciones como los *Tribunales de Cuentas* o de aquellos organismos creados para ello es otro instrumento importante en la lucha contra la corrupción y en la eficacia y transparencia de los recursos públicos. La transparencia de mostrar a los ciudadanos las cuentas de lo gastado coincidiendo con las facturas realizadas, acompañado de un adecuado gasto público, sin duda fortalece la confianza ciudadana.

Aun cuando existen diversos acuerdos, leyes, organismos que funcionan con técnicas cada vez más sofisticadas para intentar acotar el margen de las prácticas corruptas, éstas se hallan en expansión permanente, su desarrollo es multicausal, va más allá de una necesidad económica. Conlleva ambición, codicia, anhelo de poder y obtención de placer. A esta situación hay que añadir que algunos actos de corrupción no dejan huella, son, en cierto sentido, fantasmales, fugaces, relampagueantes, cual humo que se desvanece. Se sabe que la corrupción existe, incluso se puede llegar a saber quiénes son corruptos, pero sin evidencias es difícil actuar, por eso el conjunto de controles externos suele convertirse en mero trámite administrativo y, paradójicamente, suele servir para tapar la corrupción.

En general, la lucha contra la corrupción cubre los elementos institucionales y represivos, pero concentra poca atención en la *prevención* de la conducta, es decir, *en los aspectos internos al individuo*. La estrategia para su freno sigue siendo similar a un sistema carcelario que contrata más gendarmes, utiliza nuevos sistemas de vigilancia, o aplica mayor represión. Se actúa por reacción frente al hecho consumado, es

decir, una vez que se cometió el acto se persigue al actor y, aunque se logre su captura y sea enviado a prisión, detrás de éste vendrán otros más que seguirán su ejemplo, con la ventaja para los últimos de sacar experiencia de la situación de sus predecesores, por lo que será más difícil su captura. Cuando a un individuo se le envía a prisión, se le trata de dar orientación psicológica para su reinserción social. ¿No será más conveniente realizar una tarea de educación, fomentando valores en lo social, lo familiar y lo laboral como estrategia preventiva en la sociedad? Con ello se evitaría que nuevos individuos reprodujeran estas situaciones. “Tanto reformistas, humanistas, como jueces, creen que las prisiones originan más criminales y que los tribunales se han convertido en meras puertas giratorias sin ningún efecto desalentador para delinquentes potenciales” (Lipsky, 1996, 288).

En la investigación *La corrupción en desarrollo económico*, el profesor Shan-Jin Wei concluye lo siguiente:

*“Mientras uno puede pensar en ejemplos en los que algunas compañías y/o personas han progresado ya sea pagando un soborno o ya sea teniendo la oportunidad de pagar un soborno, el efecto global de la corrupción en el desarrollo económico es negativo. Esta es una verdad válida tanto en Asia como en cualquier otra parte. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente por varios autores señalan que cuanto más corrupto es un país más lentamente crece. Hay varios canales a través de los cuales la corrupción dificulta el desarrollo económico. Entre éstos se incluyen la reducción en la inversión extranjera directa, el incremento desmesurado del gasto del gobierno, la distorsión de la composición del gasto de gobierno alejándose de la educación, la salud y el mantenimiento de las infraestructuras y, dirigiéndose hacia unos proyectos públicos menos eficientes que tienen un mayor ámbito para la manipulación y las oportunidades de obtención de sobornos” (Wei, 2001, 92).*

En suma, existe en el mundo una preocupación creciente para combatir la corrupción tal como lo demuestran los diversos ámbitos donde de ella se discute –foros, convenciones, conferencias–, el conjunto de leyes internacionales y nacionales existentes así como por la relevancia de diversos organismos creados para combatirla. No obstante, el problema de la corrupción es un fenómeno que se incrementa. Su freno, no ya su eliminación, exige la incorporación de la ética en toda su extensión. Intentar extirpar la corrupción del mundo de la política y del gobierno es una pretensión utópica, ya que implicaría cambiar el rumbo de la humanidad al trazar una nueva ruta que modifique el estilo de vida contemporáneo. Lo que sí es posible realizar es el fortalecimiento de la moral social a fin de establecer principios éticos que guíen el actuar de los servidores públicos estableciendo un dique que frene el mar de corrupción y dé un giro hacia un buen gobierno, en el que se abandonen las conductas basadas en antivaleores.



# 4

## La prevención de la corrupción mediante un sistema ético integral (SEI)

*El peor error que podemos cometer es no hacer nada, por pensar que es muy poco lo que podemos hacer.*

*Edmund Burke*

¿Hay algo que pueda hacerse para detener la corrupción que anida en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas? Sin lugar a dudas la respuesta es afirmativa. Este capítulo propone establecer un dique a la corrupción mediante la implementación de un modelo sistémico integrado por varias disciplinas pero teniendo como eje la Ética Pública.

La teoría política es contundente al señalar como necesaria la máxima capacidad, lealtad y excelencia de los aspirantes a ocupar los cargos en el Estado. Esta disciplina advertía ya desde antaño sobre los riesgos y las consecuencias de dejar que personas sin valores éticos gobernasen. “Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal”, escribió el sabio Aristóteles en la *Política*. Para gobernar, pero sobre todo para gobernar bien, se requiere de personas capaces, moderadas y que sean dueñas de sus actos.

Personas que comprendan, como afirma Victoria Camps, que “el deber está por encima del poder” (Camps, 1985, 83). Tomando como fundamento los conocimientos que muestra la disciplina ética, a continuación se realiza una propuesta que abarca una serie de medidas para rescatar y fomentar los valores a fin de fortalecer la conducta de políticos y funcionarios mediante principios de interés y servicio público. Este es el propósito del modelo denominado Sistema Ético Integral (SEI)

### **1. Un modelo para prevenir la corrupción: el Sistema Ético Integral (SEI)**

El meollo de la ética en los asuntos públicos radica en poder lograr que se interioricen los valores, pero ¿cómo lograr que aquellos políticos y funcionarios que ya realizan prácticas antiéticas dejen de hacerlo? Este trabajo presenta una serie de propuestas que permitan no sólo fomentar la ética sino garantizarla en los principales actores del Estado. La suma de propuestas planteadas permitirá en un primer momento construir un modelo denominado *Sistema Ético Integral* que pretende establecer una ética preventiva, activa y constante dentro de las instituciones políticas y administrativas, y en un segundo momento trasladar la estrategia en ética pública a la política de Estado.

Las ideas planteadas a lo largo de este capítulo, fruto del análisis de diversos modelos y del rescate de instrumentos en distintas administraciones públicas sobre ética en la gestión pública, permiten crear diversos pilares para la construcción de un Castillo Ético. Estas iniciativas no pretenden ser un manual o recetario a seguir, ya que la realidad siempre supera a cualquier modelo teórico. En su aplicación será necesario identificar la naturaleza de cada gobierno para que sea posible integrar propuestas que se amolden a la realidad histórica y cultural.

## 2. Proceso de conformación del Sistema Ético Integral (SEI)

El SEI se compone de diversos elementos que se agrupan en cinco fases cronológicas y lógicas. A continuación se desarrolla cada una de ellas.

### 2.1. Primera fase. Identificación de la ética como materia prima. Deliberación, concienciación y voluntad política

Paso previo e imprescindible para la implantación de cualquier modelo ético es exponer la importancia y necesidad de la ética en la función de gobierno en virtud de los efectos positivos que conlleva. Los miembros que ejercen el gobierno y la función pública no son una parte inerte o fría e insensible del aparato burocrático, tal como suele calificárseles de manera peyorativa, sino que son personas que viven y sienten las realidades del país. Precisamente por ello deben ser sensibles al sentir de la población.

La idea de fomentar la ética en los servidores públicos persigue, sencillamente, *recordar* (por si alguien lo había olvidado), *enseñar* (por si alguien lo desconoce) y *reafirmar* (por si no se comprende bien) la responsabilidad de realizar de la mejor manera las tareas encomendadas para *resolver* los problemas de la comunidad, evitando conductas asociadas a los antivalores, como por ejemplo el desvío de fondos públicos para otros fines distintos a los encomendados.

En la medida en que se logre generar interés en todos los miembros de la comunidad política sobre los principios y valores éticos en la vida pública, es posible poner más atención en los comportamientos de gobernantes y funcionarios públicos. Una mayor deliberación y concienciación sobre la importancia de la ética permitirá mejorar la conducta y modificar las actitudes cuando no sean las adecuadas. Cuando verdaderamente se interiorizan los valores el individuo se transforma, alcanza ese *decorum* que evocaban los romanos.<sup>1</sup>

1. Respecto al concepto *decorum* véase Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 94.

Cuando los servidores públicos poseen ética son más responsables de su conducta, en general, y de cada uno de sus actos, en particular, sin necesidad de recurrir a mecanismos de control legal o administrativo. Lograr que todo servidor público asuma sus tareas con verdadera responsabilidad en el ámbito público sería un éxito por las siguientes razones: a) Adquiriría un *compromiso* con las tareas y funciones en el cargo buscando alcanzar las metas planteadas en los programas, haciendo uso debido del tiempo, del espacio y de los recursos materiales y económicos de la institución. b) Actuaría con *transparencia* empleando el presupuesto debidamente, sin derrocharlo o usarlo para disfrute personal, y mostrando las cuentas claras. c) Elevaría la *calidad* en los servicios prestados por las instituciones públicas, mediante un mejor trato humano y mayor sensibilidad ante las preocupaciones ciudadanas. d) Ofrecería *resultados* verdaderos, sin caer en declaraciones demagógicas, ni alterando las cifras o datos en los informes presentados. La ética siempre ha tenido que ver con el dominio de uno mismo. En los últimos años se hace referencia a la autorregulación como medida de control interno y, precisamente, es la ética el mejor autocontrol. La ética hace de los hombres vulgares hombres nobles, verdaderos hombres de bien, y robustece a los que ya lo eran.

Es necesario observar que toda concienciación e iniciativa para fomentar la ética en el ámbito público fracasará a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero. No bastan buenas intenciones o declaraciones optimistas. Tomar en serio la ética es comprometerse responsablemente en los principales niveles de decisión. La auténtica voluntad política en esta materia se manifiesta en aspectos tan concretos como los siguientes: a) inclusión dentro del programa de gobierno, b) asignación de recursos para llevar a cabo la tarea, c) incorporación dentro del marco jurídico, d) creación de un organismo para su fomento, aplicación, control y evaluación.

Construir el edificio ético requiere apoyos, autorizaciones, expertos en el tema. Se necesita inversión económica, tiempo, esfuerzo

humano, material técnico y didáctico, herramientas de trabajo. La ética cuesta, y puede ser incluso una cara inversión con el añadido de que no da frutos inmediatos. Además, para esperar resultados se requiere que dicha inversión sea sostenida, es decir, de manera constante, sin interrupción.

## **2.2. Segunda Fase. Asignación de un responsable, integración del equipo ético y misión institucional**

Un elemento clave para el fomento de la ética es contar con un equipo cuyos miembros posean integridad, capacidad de liderazgo, conocimiento de la ética y asuman el compromiso de dirigir y operar un proyecto de esta envergadura. Un equipo que vea en este proyecto elementos que acompañen a su estilo de vida.

### ***2.2.1. El Consejo Ético***

En cualquier Estado que se interesa por los aspectos éticos existe la preocupación de cuidar el comportamiento de los individuos que lo integran. Todo Estado acepta la responsabilidad de estar alerta sobre los antivalores de gobernantes y gobernados a fin de preservar la riqueza histórica y los valores que le dan identidad e integran su cultura. Para ello, es vital mantener la educación partiendo de la formación de los propios gobernantes. Cuando un líder político no se preocupa por las actitudes de los miembros de su equipo e ignora el uso e importancia de supervisarlas, tarde o temprano, y como resultado de su negligencia, se enfrentará a problemas internos en su gobierno que, evidentemente, perjudicarán a los gobernados. Cuando los gobernantes fallan en la elección y formación de servidores públicos, corresponde a los ciudadanos la tarea de presionar y exigir a fin de que aquellos asuman su responsabilidad, no de forma discursiva, sino con acciones concretas.

Para fortalecer la ética en gobernantes y gobernados es necesario encargar a un individuo o grupo de individuos esta tarea. Los responsables deben poseer integridad y ser personas de irreprochable conducta. Para localizar personas con estas características será conveniente hacerlo entre aquellas que pertenecen al género de vida contemplativo, es decir, quienes dedican su vida a la sabiduría y la educación.

Los responsables elegidos integrarán el *Consejo Ético*, compuesto por personas íntegras, con conocimiento y práctica de la ética. De la misma manera que en los consejos de expertos en materia científica, quienes integren el *Consejo Ético* para asuntos de *Política y Gestión Pública* deben ser pocos (entre cinco y diez), siendo importante que además no pertenezcan a un partido político a fin de no darle al Consejo una inclinación ideológica o partidista.

El *Consejo Ético* busca hacer *comprender* que con ética, el individuo se sumerge en un universo de conocimiento que le permite conocerse a sí mismo hasta alcanzar un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. La puesta en operación de valores en los servidores públicos sin duda repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y más justa. Cuando se capta el interés por los valores y éstos se tornan en principios para el actuar de los servidores públicos, sin duda los resultados en su trabajo serán gratificantes.

El *Consejo Ético* tiene la responsabilidad de fomentar y vigilar la aplicación de la ética. Identifica los *valores deseables* para el servidor público de acuerdo a su naturaleza y necesidad institucional o función que realice, y según sea el caso, los revitaliza, si ya existen, o los crea y fomenta en el cuerpo del Estado si se carece de ellos. En la identificación de valores es importante tener claridad sobre el tipo y características de servidor público que necesita el país a fin de que pueda responder a las circunstancias que se le presentan. Hay que lograr que esos “valores deseables” se incorporen en la filosofía de las instituciones, y se reiteren de manera constante hasta formar parte de la cultura institucional.

En la identificación de valores hay que seleccionar el ámbito y el tipo de función, por ejemplo, en el caso de un funcionario que presta un servicio de trato directo es necesario responder a la siguiente cuestión: ¿Qué cualidades espera un ciudadano de un funcionario de ventanilla? Una primera respuesta puede ser que el ciudadano quiere sentir *seguridad* en el servicio y *confianza* en la prestación del mismo, es decir, saber que si acude a solicitar un servicio habrá una persona cumpliendo con su obligación (*responsabilidad*), y que al ser atendido no perderá tiempo (*rapidez*), también esperará ser bien tratado (*amabilidad*) y, dependiendo de si el servicio tiene algún costo, sabrá que no será un gasto excesivo (*economía*); finalmente, deseará obtener el servicio de manera satisfactoria (*calidad*). Estos valores contribuyen al perfil deseado del servidor público que, entre otras cualidades, tenga conciencia de sí mismo, canalice su potencial en el cargo que ocupa, sea consciente de seguir enriqueciendo su formación, tenga capacidad de respuesta en su trabajo y posea la habilidad de trabajar en armonía y cooperación.

### 2.3. Tercera fase. Preparación de los instrumentos de trabajo

El concepto de *Gobierno Eficiente* requiere pilares firmes que lo sostengan, es decir, contar con una infraestructura, instituciones, marco jurídico, entre otros, pero para ser eficiente y ético, para obtener el reconocimiento de *Buen Gobierno* se requiere actuar con valores. Los instrumentos para la operación del *Sistema Ético Integral* son la palanca clave para el desarrollo del programa, sin éstos la misión no se puede alcanzar. Los instrumentos básicos son los siguientes.

#### 2.3.1. Un marco jurídico ético

Condición fundamental para fomentar la ética es la existencia de un marco legal viable. Con un marco jurídico el Estado obliga y se obliga a la promoción de educación en valores, no sólo a los miembros

del sector público sino también a los sectores privado y social. Sin el respaldo jurídico cualquier acción a emprender carece de fundamento, por lo tanto es importante rescatar cuando ya existen, y crear cuando no, los fundamentos éticos en los siguientes elementos jurídicos:

*a) En la Constitución del país*, la cual es el *alma mater* de las leyes. Todo servidor público debe guiarse por los principios que la Constitución le marque. En ella deben encontrarse los principios que son esencia del espíritu público así como los perfiles de quien aspire a ocupar un puesto, ya sea por elección o por oposición, es decir, toda persona que ocupe un cargo público debe pasar por el filtro de la norma jurídica. Cuando se establece un artículo o un párrafo dentro de la Constitución que señale la necesidad ética dentro del perfil de los candidatos a servidores públicos se da un gran impulso al fomento de esta disciplina en la vida pública.

*b) En una Ley de Ética Pública*. Es fundamental una ley en esta materia que obligue al fomento de los valores dentro de las instituciones públicas, que señale un perfil con las cualidades mínimas que debe poseer el aspirante a ocupar un cargo público o funcionario, y que exija a éstos y a los que ya ejercen dichos cargos, a pasar por una instancia de ética. En una ley de ética pública se encuentra el fundamento para la creación de organismos o áreas específicas, no sólo para el sector público o ámbito de gobierno sino también para el sector privado y social.

Un marco jurídico ético adecuado, conocido, asimilado y respetado por los servidores públicos es provechoso. A mayor conocimiento de la ley mayor responsabilidad sobre el comportamiento.

### ***2.3.2. Un marco normativo de conducta: los códigos de ética***

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos, señalando además principios éticos aplicables en su ámbito

laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores así como una lista de responsabilidades y obligaciones. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. Es conveniente que en la elaboración de estos códigos participen los propios ejecutores de las tareas, es decir, los servidores públicos, aunque la redacción y emisión final debe ser elaborada por un experto en la materia. Así, los contenidos de dichos códigos serán producto de la convicción de aquellos que van a ponerlos en práctica. La ética ofrece un sistema de reglas de acción que predeterminan la conducta y muestran cómo hay que actuar en casos determinados. Obrar bien significa obedecerlas. Las normas éticas imponen respeto y establecen un equilibrio en la conducta.

Para la normalización de la conducta pública existen dos tipos de códigos: *a) Códigos Generales* para la función pública, los cuales establecen los valores que deben ser inherentes a todo político o funcionario de la administración pública, independientemente del área en la que éste se desempeñe; *b) Códigos específicos*, que atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que se pertenezca. Las tareas de un policía, un inspector de aduanas o un funcionario de ventanilla obviamente son diferentes. Cualquiera que sea la forma de los códigos, en el fondo deben reunir dos requisitos: primero, potenciar o fomentar siempre los valores y actitudes positivas y, segundo, proporcionar un criterio sólido para poder adecuar la conducta de las personas al buen ejercicio de la función pública. De esta manera quien haya leído y asimilado un código conocerá lo que está bien y lo pondrá en práctica. Un código eficiente, además de permitir identificar los vicios o antivalores, sienta las bases o establece un procedimiento para evitarlos o erradicarlos. Algunas recomendaciones para la elaboración de códigos de conducta señaladas por la OCDE son las siguientes:

*“Para ser más eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados (el conjunto del servicio público o un organismo determinado); para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios; para evitar los celos y resistencias de los empleados la elaboración y aplicación de los códigos requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos lo cual supone consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente con ellos y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición” (OCDE, 1997, 76).*

Un código de ética posee dos características que le son inherentes: por un lado, es un documento normativo, y por otro, es educativo en tanto que presenta un conjunto de valores para que las personas asimilen. Si bien un código puede ser considerado un instrumento de derecho, no es el derecho. Un código ético va más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta.

Pese a que los códigos de ética son un instrumento o medio para la promoción y fomento de valores, *no son un fin*, es decir no basta con lograr que un gobierno elabore o promulgue un código. Los códigos son un instrumento importante pero incompleto, son una pieza de la maquinaria ética que debe ir acompañada del resto del equipo (controles internos, externos, instrumentos jurídicos, formación, etc.). Cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando sólo se quedan en el escritorio y no se traslada al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta.

### 2.3.3. La literatura como arma de acceso a la ética

Pese a existir una gran cantidad de obras sobre ética en general, una revisión exhaustiva de fuentes bibliográficas demuestra que sólo en la última década comienzan a surgir trabajos especializados sobre Ética Pública. Por esta razón, es importante acudir a los pioneros que escribieron sobre esta disciplina: los clásicos. Éstos, además de deleitarnos, nos permiten comprender con claridad a la vez que con mayor profundidad la ética y su relación con los asuntos públicos. Es más, permiten comprobar cuántas similitudes existen entre situaciones políticas actuales y las de la antigüedad. Leyendo, releendo e interpretando a los clásicos (Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón, Marco Aurelio o Confucio) de manera paciente y profunda, se comprenden categorías como: honestidad, templanza, prudencia, libertad, sabiduría o justicia. No obstante, es importante advertir que para algunas personas su lectura puede entrañar cierta dificultad, por lo que les convendría estar acompañadas de un auxiliar en la materia.

La importancia de acudir a los clásicos reside en que ellos nos dan claridad en los asuntos de importancia. No en vano, en las antiguas culturas se hallan hombres que son considerados padres en algunas áreas del conocimiento. Con respecto a la materia de interés, el primero en escribir de forma sistemática sobre la ética es Aristóteles, cuyos tratados de ética (*Nicomaquea*, *Eudemiana* y *la Gran Ética o Magna moral*) son una referencia obligatoria. Un autor que muestra las virtudes de grandes personajes de la política en la antigüedad es Plutarco. En su obra *Vidas paralelas* narra las trayectorias de grandes personajes cuyo ejemplo refleja alguna virtud en el arte de gobernar; asimismo en su obra titulada *Sobre la Moralía* desarrolla valores en diversos aspectos de la vida cotidiana. Otro autor, Cicerón, en su tratado *Sobre los deberes* desarrolla la descripción de cuatro virtudes esenciales: templanza, prudencia, fortaleza y sabiduría. Séneca fomenta en sus *Tratados Morales* el interés por la ética, mientras que en las *Meditaciones* de Marco Aurelio se encuentran

criterios para el recto pensar y actuar. Otro autor clásico, aunque perteneciente a la cultura oriental, es Confucio, quien en sus *Cuatro Grandes Libros* transmite ideas bellas y profundas sobre el comportamiento ético de los gobernantes.

Un autor más cercano en el tiempo, aún sin dejar de ser clásico, que analiza las virtudes y los vicios en cada una de sus obras es William Shakespeare. Igualmente lo hace Cervantes en su clásico *Don Quijote* donde se evocan valores como la justicia y la libertad. *El Arte de la prudencia* de Baltasar Gracián es igualmente una obra que invita a reflexionar y a alcanzar este valor. En cualquier caso, es importante advertir la relación dialéctica que estos autores establecían entre el ámbito privado y el público, es decir, sostenían que un buen gobernante lo sería si en lo privado era capaz de gobernarse a sí mismo. Por el contrario, al ser incapaz de gobernarse a sí mismo, no podría gobernar a otro y mucho menos a una comunidad. Tenían clara la idea de que se gobierna con el ejemplo.

En la vida contemporánea también existen diversos autores que investigan y escriben sobre esta materia, aunque lo hacen de una forma indirecta al objeto de estudio aquí planteado. Algunos de ellos son: Alasdair MacIntyre, Hans Küng, Amartya Sen, Zygmunt Bauman y Gerald Caiden. Entre los españoles se encuentran Victoria Camps, Adela Cortina, Jaime Rodríguez-Arana, Manuel Villoria, entre otros.

Un análisis de los valores éticos transmitidos desde la antigüedad confirma que aunque algunos de sus conceptos no se entienden hoy de la misma manera que hace dos mil años y su denominación ha variado (de virtudes y vicios a valores y antivalores), en el fondo su esencia no se ha modificado, dado que la naturaleza humana continua siendo la misma. Hoy, como antaño, continúan existiendo actitudes de ambición, avaricia, odio, rencor, prudencia, sabiduría, etc., comportamientos inherentes al ser humano. La ética, pues, continua presente en el pensamiento político de hoy.

Un autor contemporáneo, William T. Gormley Jr., en los Estados Unidos, propone enseñar ética mediante la lectura de novelas policí-

cas. En su opinión, muchas novelas contemporáneas del género negro están protagonizadas por burócratas que se enfrentan a dilemas éticos tales como mentir o decir la verdad, acatar o desobedecer una orden, usar o no la fuerza física y saltarse o no la ley para capturar a un criminal. La conducta de los personajes entraría en relación directa con la elección de valores y principios éticos. Este autor sostiene que “las novelas policíacas pueden ser una herramienta efectiva en la impartición de cursos de ética en la administración pública” (Gormley, 2001, 184). En cualquier caso, sean autores clásicos o contemporáneos, la importancia de la lectura en la comprensión y asimilación de valores es fundamental.

#### *2.3.4. El cine como instrumento de educación en valores*

Un recurso didáctico que sin duda tiene un gran impacto en la formación de valores de los individuos es la cinematografía. El cine, por su enorme capacidad comunicativa, ofrece un gran potencial educativo. Las imágenes influyen, impactan y emocionan a la mayoría de las personas, incluso hasta conmoverlas, llegando a confirmar o reformar las propias raíces culturales. Existen películas clásicas junto a obras contemporáneas, cuyo visionado, ya de por sí un placer, acercan al espectador a un universo, tanto de valores como de dilemas éticos, que invita a reflexionar y a cuestionarse criterios de conducta preestablecidos.

El cine dispone de la habilidad para conectar con las emociones, sentimientos, miedos, sensaciones, esperanzas y conflictos más universales, presentándolos tanto en situaciones simples y ordinarias como en complejas, inverosímiles y extraordinarias. Permite al espectador reconocerse o transformarse mediante la identificación o el rechazo de lo visionado. La codificación de las imágenes es capaz de provocar cambios de percepción que a su vez pueden modificar la conducta. Carmen Pereira, especialista en educación mediante el uso del cine, ha escrito al respecto:

*“En él se hacen presentes valores y contravalores a través de toda una visión del mundo. Incluso es capaz de desvelar ideales y aspiraciones que estaban ocultos en nuestro interior de forma que una película puede convertirse en una invitación a llevarlos a la práctica. De un modo específico ha demostrado ser sutilmente útil para crear un clima de convivencia pues, aunque cada uno lo vea desde su óptica e intereses, la visión en común de una película faculta que surjan vivencias comunes y, gracias a ellas, que se abra paso al diálogo, la negociación, la transacción. Los conflictos que se proyectan en la pantalla y se resuelven de un determinado modo, son enseñanzas de la vida y para la vida, permiten el análisis crítico de los valores y contravalores que los determinan, e incluso facilitan el cambio de actitudes” (Pereira, 2005, 23).*

El empleo adecuado de este instrumento de trabajo en los servidores públicos implica, ante todo, una cuidadosa selección de las películas, siendo esencial su vinculación con la realidad y con los problemas éticos cotidianos. El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos de este tipo de películas que, acompañadas de una adecuada deliberación, permiten identificar valores para la política, los asuntos de gobierno y el servicio público.

<b>CUADRO DE PELÍCULAS DE CONTENIDO POLÍTICO Y /O DE GESTIÓN PÚBLICA</b>		
<b>Título</b>	<b>Director</b>	<b>Nacionalidad</b>
La ley de Herodes	Luis Estrada	México, 1999
Ciudad de esperanza	John Sayles	EE.UU., 1992
El disputado voto del señor Cayo	Antonio Giménez Rico	España, 1986
Todos los hombres del Presidente	Alan J. Pakula	EE.UU., 1976
Z	Constantin Costa-Gavras	Francia, 1969
Su excelencia	Miguel M. Delgado	México, 1966
La muerte de un burócrata	Tomás Gutiérrez Alea	Cuba, 1966
Tempestad sobre Washington	Otto Preminger	EE.UU., 1962
El político	Robert Rossen	EE.UU., 1949
Caballero sin espada	Frank Capra	EE.UU., 1939
La marcha	Davis Wheatley	Reino Unido, 1990

Un espectador atento puede lograr conclusiones acertadas, sobre todo si en el análisis y reflexión del film se despejan y se aclaran dudas o dilemas. De esta manera, se reafirman e interiorizan las actitudes y los valores mostrados, sirviendo de ejemplo y guía en posteriores situaciones.

### 2.3.5. *El profesional en ética pública*

Si bien la disciplina ética es un área de conocimiento que tuvo su desarrollo en la época clásica, desafortunadamente no logró su autonomía y su atracción como otras disciplinas que actualmente cuentan con profesionales especialistas en su área. Hoy en día, a inicios del siglo XXI, y después de más de dos mil años desde la aparición de los primeros textos sobre ética, esta disciplina es impartida por teólogos, juristas, psicólogos, historiadores, entre otros. Sin embargo, para poner en práctica un proyecto que fomente la ética, es necesario contar con operadores éticos, con profesionales en ética, cuyo trabajo sea inducir, orientar, educar, aconsejar, desarrollar los valores del espíritu humano para su práctica dentro de la vida pública. Son éstos quienes realizan la parte sustantiva de la misión. Ser estudioso de la ética no es lo mismo que ser capaz de aplicar la ética.

La idea de contar con profesionales en ética se encuentra ya en la antigüedad. En la cuna de Occidente, la Grecia clásica, eran los sabios los encargados de formar a los políticos. En Oriente, el sabio Confucio dedicó su vida a enseñar a los gobernantes y encargados de administración del Estado, dejando una filosofía de preceptos que siguen vigentes hasta la fecha. En la cultura romana existía la figura del *Retor*. Este personaje tenía entre sus funciones enseñar *Retórica*, pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta moral y al carácter. El máximo ejemplo de un *Retor* es Marco Fabio Quintiliano (35 a 95 d. c.) a quién se nombro profesor oficial de Retórica con sueldo procedente de los fondos públicos. Su fama actual proviene de la obra

*De institutione oratoria*, redactada en doce volúmenes, el último dedicado precisamente a la conducta ética. Este personaje actuaba en base a dos principios: *cercanía* y *constancia*. El primer principio se refería a permanecer cerca de la persona a quien se influye éticamente. El *Retor* ofrecía diálogo a su discípulo, establecía una relación estrecha que daba confianza, fluidez y seguridad a la vez que resolvía cualquier duda. El segundo principio se refería a la continuidad en la formación, la perseverancia y permanencia. La reiteración de los valores éticos debía hacerse con paciencia, habilidad y tacto con el fin de no generar un rechazo por las enseñanzas. Con la desaparición de este profesional a lo largo de la historia, no existe figura o profesión dedicada exclusivamente a la enseñanza de la ética para aquéllos que ocupan un cargo público, por lo tanto, se requiere crear especialistas en ética pública, es decir, crear al profesional “Ético” o, siendo más específicos, al “Ético Público”.

Cuando se elabora un programa de salud en el ámbito público los operadores son médicos; si es concretamente un programa de salud dental son dentistas y así sucesivamente para cada disciplina. Pero, en un programa de fomento de ética, ¿quién será el operador si no existe el profesional ético? La ausencia de este profesional genera un problema en la formación para el fomento de valores.

La formación de especialistas en ética requiere como requisito previo contar con expertos en ética que tengan el siguiente perfil: a) que sean personas íntegras, b) que posean conocimiento o experiencia en asuntos públicos, c) que posean habilidad didáctica para saber enseñar. Pueden ser académicos que hayan trabajado en el sector público o bien funcionarios jubilados y de trayectoria íntegra. En cualquier caso, es necesario que posean un espíritu de compromiso con la comunidad.

Respecto de la propuesta de crear al profesional Ético, conviene sentar las bases y los procedimientos para la habilitación de espacios (área o departamento de ética) para estos nuevos profesionales, es de-

cir, puestos de trabajo en los diferentes niveles de la administración pública (nacional o federal, autonómico o regional, así como local o municipal), para que los futuros “éticos” desarrollen su campo de actuación. Este profesional será el responsable práctico de interiorizar en políticos y funcionarios los valores éticos así como lograr que éstos posean la capacidad de discernir en su ámbito de acción lo que es correcto de lo que no: *“Cuando una persona alcanza la madurez, asume una actitud que brota de la profundidad de toda su alma, por lo que actúa conforme a una ética de responsabilidad. Desde este punto de vista la ética de la convicción y de la responsabilidad son elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener vocación política”* (Weber, 1984, 76). Un profesional ético destacado que adquiera renombre o prestigio podrá formar parte del Consejo Ético de Estado.

#### 2.4. Cuarta fase. La operación del trabajo

Llega el momento de actuar aplicando una estrategia ética que integre los instrumentos señalados. Es la ejecución de todo lo planeado. Es lograr que cada político y funcionario interiorice los valores y, en consecuencia, los practique.

Una de las causas que genera improductividad e ineficiencia en el sector público es la percepción que se tiene de la conducta antiética de los dirigentes. Por el contrario, cuando los líderes políticos y administrativos de las organizaciones demuestran una conducta basada en valores y principios institucionales se estimula la motivación. Los líderes deben vivir lo que predicán, han de ser los primeros en gobernar con el ejemplo. Para que un liderazgo sea efectivo se exigen elevados estándares éticos que generen una atmósfera de códigos conductuales de alto valor moral. Para el profesor Ferreira quienes se formen en ética deben constituirse en verdaderos modelos. Al respecto señala cinco requisitos para lograr un buen modelaje:

*“1) Identificación de las conductas observables que han de ser aprendidas o mejoradas, 2) Presentación de un modelo adecuado, c) Arreglos que garanticen al observador la oportunidad de prestar atención al modelo que ha de considerar, 4) Habilidad del observador para imitar el modelo y retener los componentes de la conducta observada y, 5) Refuerzo de la imitación efectuada por el observador” (Ferreira, 2005, 35).*

La imitación es muy importante en el aprendizaje humano ya que la persona ajusta su conducta de acuerdo a los actos que ve. Cuando ingresa en una organización observa y aprende de sus compañeros, aunque principalmente lo hace de sus superiores; por lo tanto, es recomendable el refuerzo de la conducta ética en los altos mandos dada la necesidad de líderes que sean modelos de comportamiento moral. Sin embargo, el buen ejemplo de los mandos superiores se hace insuficiente, por lo que la formación debe llegar a todo servidor público independientemente de la jerarquía que ocupe, toda vez que en dicha formación se imbuje del espíritu y filosofía de la institución acompañada de los principios y valores deseables.

### **2.4.1. La formación**

La formación de un servidor público, sea un alto cargo o un funcionario de menor rango, se apoya en tres parámetros: por un lado, la manera de transmitir los conocimientos (el cómo), por otro, el ámbito de aplicación (el dónde), finalmente, el momento oportuno (el cuándo). A continuación se desarrollan cada uno de ellos.

#### *2.4.1.1. Modos para la interiorización de la ética y la adquisición de responsabilidad*

El principal reto que afronta la ética pública no es sólo el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Sabemos

cuáles son los valores éticos deseables, pero lo que ignoramos es cómo alcanzar el “deber ser” en la práctica diaria. ¿Cómo erradicar los vicios, sobre todo cuando se arrastran desde años atrás? ¿Cómo lograr que las cualidades éticas nazcan en aquellos que han vivido alejados de principios y valores? ¿Cómo despertar el interés por la ética ante las ganancias tan atractivas que ofrece la corrupción? ¿Cómo sensibilizar sobre la importancia de mejorar la actitud por el bien del servicio público, y de uno mismo?

La ética pública no se reduce a una interpretación teórica sino que tiene una eminente proyección práctica. Esta disciplina se dirige a cada persona en lo particular mostrando ejemplos prácticos u ofreciendo ejemplos de personajes que han destacado en el ámbito público por alguna virtud. El comportamiento ético se traduce en el ejercicio de actos concretos orientados hacia el interés público.

En el aprendizaje de principios y valores es necesario prestar atención al ambiente social y a la organización así como a las técnicas empleadas a fin de acertar en el proceso de interiorización de los valores. Diversos estudios de psicología moral señalan que la interiorización de los principios puede llevarse a cabo mediante dos vías: 1) *Por motivación propia*, cuando a la persona le interesa el tema toma la iniciativa y se introduce en el estudio de la ética, o 2) *Por motivación externa*, cuando los especialistas o estudiosos de la ética logran despertar el interés por la materia. En el primer caso, el individuo analiza y adopta valores de lo que aprende, de lo que lee y lo que ve. Tiene por modelos a personajes con alguna cualidad a destacar: prudencia, valor, honestidad, dignidad o justicia. En el segundo caso, es de señalar que la educación básica que recibe la mayor parte de los seres humanos se expresa a través de un imperativo negativo: “no mientas, no robes, no ofendas”. En la infancia, el niño va poco a poco aprendiendo dichos valores, más por imposición externa que por verdadera comprensión. A medida que crece, su contexto cultural y su inteligencia le llevan a plantearse el porqué de tales imposiciones. Por analogía, el servidor

público puede encontrarse en una situación similar de desconocimiento acerca de los beneficios que para él mismo, para la institución y para los ciudadanos puede reportar una conducta ética. Es en este caso cuando los especialistas o estudiosos de la ética pueden jugar un papel decisivo en la verdadera comprensión e interiorización de los valores y principios.

Quienes imparten ética deben contar con dos requisitos: a) *Domínio profundo del tema* y b) *Capacidad didáctica y de comunicación*. Si el especialista conoce el tema pero no sabe transmitir conocimientos es probable que en vez de motivar genere un ambiente de hastío e incluso de frustración en las personas que desea sensibilizar. Por contra, si se posee habilidad didáctica pero no conocimientos, seguramente las personas se divertirán mucho con las dinámicas de grupo, pero no alcanzarán la sensibilización deseada sobre los aspectos éticos. De esta manera, es importante que se trate de especialistas dedicados a la formación humana, con liderazgo, autoridad y experiencia en el desarrollo de personal, y con un nivel de conocimiento sobre la materia que permita sensibilizar a los servidores públicos. Si se improvisa la formación con individuos sin conocimientos o sin habilidad pedagógica se corre el riesgo de fracasar y de que los destinatarios pierdan el interés por la ética. La clave para transmitir la ética está en el instructor, en su manera de enseñar y en su conocimiento de los diferentes estilos de aprendizaje. En cualquier caso, los elementos básicos para dicho aprendizaje son el interés y la voluntad de los servidores públicos.

En la transmisión de los contenidos el instructor se vale, por un lado, de la expresión escrita, a través de documentos enunciados, y por otro, de la expresión oral, mediante exposición de casos en los que los integrantes del grupo participan expresando sus puntos de vista. En ambos caminos se tratarán con especial atención aquellos dilemas o situaciones de incertidumbre a los que se enfrentan cada día los servidores públicos, formulándose una serie de interrogantes cuyas respues-

tas orientarán las conductas futuras. A saber: ¿esta decisión es ética?, ¿es ilegal?, ¿esta decisión violará las reglas de la institución?, ¿es equitativa?, ¿lo es para todas las partes interesadas?, ¿se sentiría usted orgulloso de esta decisión? ¿y si se enterara su familia?, ¿qué pasaría si se hiciese pública? Los debates ofrecen varias ventajas, permiten reflexionar sobre diversas situaciones, se obtiene una mayor profundización y se crea un contexto cultural común; el lenguaje que integra la cultura de la organización se hace familiar, próximo, permitiendo una mayor comunicación y comprensión.

La experiencia de las organizaciones muestra que para una formación eficaz es preciso considerar al sujeto como un actor inmerso en la institución. La pedagogía aplicada multiplica la eficacia con diversos actores: con uno mismo, con los compañeros de trabajo, con los jefes, con la familia y con los ciudadanos. Clave en la pedagogía para la difusión de la ética es la técnica de animación. Se refiere al conjunto de acciones destinadas a impulsar la participación de los individuos en el desarrollo sociocultural del grupo de que forman parte. A través de la animación, se rompe el esquema del método tradicional en el que el participante sólo se dedica a escuchar. El aprendizaje necesita ser interactivo, participación con deliberación. En la conducción de un grupo es importante estar alerta para que no se desborde y se desvíe por caminos inesperados, perdiendo entonces lo esencial, el aprendizaje en valores.

Los valores se han interiorizado cuando el individuo actúa en concordancia con ellos, cuando actúa como piensa, estableciendo un compromiso con los fines de la organización. Enseñar ética, y que sea asimilada, es una labor que requiere tiempo, precisa un trabajo constante y un acercamiento personal hacia los individuos que van a ser instruidos. Es necesario el diálogo, la escucha mutua para lograr la comprensión. Se trata de una tarea de seducción y reflexión. Implica educar con paciencia mostrando ejemplos y dando consejos hasta lograr generar conciencia. Quien quiera perfeccionarse ha de adquirir

principios y asimilar valores, esto es, actuar en la práctica diaria de acuerdo a los valores y principios con que se cuenta.

Es necesario que los formadores en ética comprendan las causas que mueven a los individuos a cometer prácticas incorrectas. Es importante adentrarse en el sujeto, escucharlo, saber qué piensa, qué males padece, qué inquietudes tiene, desarrollar una labor de acercamiento. El hombre es lo que piensa. Cada acto que realiza un individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. El pensamiento es la fuente de las actitudes y comportamientos de las personas. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano y viceversa. Cuando en el gobierno hay personas que realizan prácticas deshonestas es porque en su mente hay pensamientos que les impulsan a actuar de esa manera.

Con el fin de no dejar lagunas en la mente del ser humano que sean aprovechadas por pensamientos insanos, debe crearse un espíritu ético en los servidores públicos, un marco compuesto por un conjunto ordenado de reglas de moralidad para actuar. Un marco que no se limite a llamamientos abstractos o inoperantes, sino que muestre el comportamiento moral, o camino recto, y enseñe a controlar el orden de nuestros actos de acuerdo con una deliberación racional. Un servidor público, respaldado por una doctrina ética, encontrará salida en cualquier situación que le toque vivir porque previamente habrá encontrado el equilibrio en su persona, la ecuanimidad en su pensamiento. Por el contrario, una persona sin ética difícilmente podrá resolver con verdadera satisfacción, y aunque sea eficiente corre el peligro de desviarse y caer en una situación de desequilibrio si no está bien consigo mismo.

Existen en las instituciones públicas personas que no han llegado a un nivel de responsabilidad óptimo, algunos ni al mínimo, porque desconocen o ignoran cuál es la razón de ser de toda institución pública. El servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Esta-

do. Todo servidor público se debe a los ciudadanos, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad a la cual, además, debe respetar. Ésta debe ser por tanto una enseñanza prioritaria que el político y el funcionario deben alcanzar.

La interiorización de los valores éticos se hará sin duda más atractiva cuando se perciba que, además de proporcionar beneficios para uno mismo, conduce al cumplimiento de los objetivos que, como trabajador al servicio de la sociedad, se debe perseguir.

#### *2.4.1.2. La formación en los ámbitos profesional y personal*

La enseñanza de la ética en la formación de funcionarios debe plantearse desde antes que se ingrese al servicio público y continuarla después durante su ejercicio. *Antes*, porque a las instituciones les conviene asegurar un mínimo de contenidos éticos en las personas que acceden a la vida pública, y *después*, porque debe reconocerse que la conducta de una persona no es algo acabado, por el contrario está en constante cambio por lo que es necesario brindar lecciones de ética de acuerdo a las nuevas y variadas situaciones que plantean los asuntos públicos.

La ética en el hombre debe ser integral, requiere abarcar todos los espacios: individual, familiar, de pareja, social y profesional. La ética se centra en todos los aspectos de la vida, por sencillas o complejas que las situaciones sean. Se encuentra en todo trato que damos a las personas que nos rodean.

El problema de fomentar la ética en el momento en que se ingresa en el sector público es que puede ser demasiado tarde. Resulta difícil intentar modificar la conducta de personas que crecieron ajenas a principios y valores. El problema de la corrupción y las conductas antiéticas no necesariamente aparece cuando un individuo ingresa en el sector público, se va gestando desde antes, en la familia, en la escuela, en

las circunstancias de la propia vida. Si se quiere reforzar la conducta íntegra de políticos y funcionarios es necesario partir desde mucho antes, diseñando planes de estudio y programas de formación en las distintas etapas de la vida:

a) *Durante la educación familiar.* En la sociedad contemporánea las familias han experimentado un proceso de transformación, lo cual afecta a los hábitos y costumbres de la estructura social. Las relaciones entre los propios padres y entre los padres y sus hijos son muy distintas de los criterios educativos de otras épocas. Sin duda ello repercute en las conductas, generando en ocasiones una confusión sobre lo que es correcto y lo que no. En este aspecto: “Es necesario ser conscientes de la enorme reducción de la influencia moral y de la fuerza de la familia” (Caiden, 2001, 236).

b) *Durante la formación educativa básica.* Es importante señalar que el hecho de transmitir valores y actitudes debe originarse mucho antes de las enseñanzas medias o superiores, es decir, a partir de la enseñanza general básica o primaria. Es conveniente revisar los programas en éste nivel educativo a fin de incluir, cuando no existan, materias que orienten y formen a los individuos en su conducta y en su carácter, sin caer en ideologías, dogmas o fanatismos, destacando la diferencia entre el concepto ético y el concepto religioso. En el caso de existir ya materias en este sentido deben reforzarse. No se trata de sustituir a los padres en su responsabilidad formadora, sino de complementarla, mediante una educación para la ciudadanía.

c) *Durante la formación profesional.* La importancia de las universidades en la formación de los servidores públicos es vital, por lo que es necesario que, para mantener un buen prestigio como resultado de los actos de sus egresados, aquéllas realicen un diagnóstico constante sobre aspectos éticos en sus programas de estudio.

d) *Durante el proceso de reclutamiento y selección para la función pública.* Aunque ya es un procedimiento asentado en la sociedad, es ingenuo pensar que bastan uno o varios exámenes de oposición aprobados

para estar seguros de conseguir a un individuo capaz y digno del cargo. A fin de encontrar al personal idóneo conforme a la actitud y aptitud deseada, es conveniente llevar a cabo variadas pruebas y entrevistas personales para conocer las habilidades, el carácter, las actitudes, los valores y antivalores que pueda tener el aspirante. Una vez hecho esto se podrá optar por elegirlo o buscar un mejor candidato para ocupar el puesto. En asuntos que son vitales para el Estado, de no ser personas de mérito las escogidas, se podría ocasionar grandes daños a la comunidad y a las instituciones. Para evitar que los individuos en cargos públicos realicen actos nocivos para el Estado es preciso que sean elegidos tanto por su capacidad como por su calidad moral y ser llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les solicite: “Habrá que seleccionar, sin oposición, una elección a base de informes y entrevistas para juzgar el conjunto de las capacidades intelectuales y humanas de un candidato, para tener en cuenta no sólo lo que sabe sino también quién es y qué ha hecho anteriormente” (Crozier, 1996, 141).

*e) Durante el proceso de inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso.* Toda persona que ingrese en el servicio público, independientemente del ámbito o poder público —ejecutivo, legislativo, judicial— o del nivel jerárquico que vaya a ocupar (Presidente, Ministro, Secretario de Estado, Director General, Director de Área, Diputado, Senador, Gobernador, Presidente Municipal, Concejal) debe pasar por un proceso de inducción. Durante este proceso se le informa sobre la trayectoria de la organización, su misión, visión, objetivos, planes y programas de trabajo, así como los aspectos relativos a los valores del servidor público. La inducción debe ser obligatoria como paso previo a la asunción de responsabilidades.

*f) Durante el desempeño laboral.* Mediante un sistema de actualización y desarrollo de personal permanente basado en la capacitación. Esta se entiende como la continuidad de la educación en el ámbito laboral, pero existen individuos a los que este proceso les cuesta mucho porque tras abandonar las aulas académicas no han vuelto a tomar un

libro. La vida es un constante y permanente aprendizaje, jamás se deja de aprender. Cuando alguien dice que no necesita aprender o capacitarse porque ya lo sabe todo, seguramente habla por ignorancia. La capacitación se proyecta en dos sentidos, por un lado, hacía el desarrollo de las aptitudes y habilidades para poder actuar y, por otro, hacía el desarrollo del hombre, hacia el perfeccionamiento de su personalidad, y es precisamente aquí donde entran los elementos éticos. Hoy en día, para que los organismos públicos sean más competitivos requieren que su personal posea mayor capacidad, estudios y preparación. Sin embargo, para que la capacitación sea completa no debe limitarse a desarrollar habilidades técnicas o poseer destreza mecánica o empírica, como se ha pensado durante mucho tiempo, sino que implica a la vez una filosofía, un cambio de actitud, un compromiso real y profundo con uno mismo y con la institución, abarca un cambio de mentalidad. Para lograr el éxito en la implementación de cursos de capacitación será necesario combatir obstáculos tales como la negligencia y la falta de compromiso de algunos mandos medios y superiores o la apatía por parte de algunos participantes. Se trata, por tanto, de combinar la obligatoriedad de la asistencia con el atractivo de los contenidos a impartir.

El último elemento y el más importante para verificar si la ética verdaderamente funciona en las organizaciones, es la actuación o comportamiento de los políticos y funcionarios, directivos y demás personal ya formado en ética. Cuando éstos no actúan conforme a la filosofía institucional se debe a que parte o todo de lo realizado previamente (selección, formación, capacitación) ha fallado. Ante esta circunstancia habrá que plantearse dónde se cometió el error. Puede ocurrir también que existan verdaderas resistencias por parte del servidor público, es decir, una actitud de cerrazón a estos conocimientos, de necesidad a renunciar a los principios negativos que guían su conducta. Cuando esto sucede hay que tomar, por el bien de la organización, medidas más drásticas como la depuración. La conciencia en valores se adquiere cuando uno hace lo que debe hacer por convicción no porque se lo ordenen. La

ética asimilada con deliberación ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno mismo y al uso adecuado de la recta razón.

## 2.5. Quinta fase. Supervisión, control y evaluación

Para medir si se va por buen camino se necesitan determinados parámetros. Para saber si se progresó o no, se requiere el establecimiento de una regla de medida práctica. “Es fundamental ser prácticos, es la única escuela que permite verificar las teorías, es ahí donde la investigación y la acción encuentran su fundamento” (Crozier, 1996, 142). Para ello es importante hacer autocrítica, vigilando, haciendo medición y evaluación permanente. Quien no comienza por evaluarse a sí mismo, reconociendo y examinando sus errores, se hallará incapacitado para realizar los objetivos planteados. Una adecuada función de supervisión y control se apoya en los elementos expuestos a continuación.

### 2.5.1. *La participación ciudadana, testigo y vigilante en la prestación del servicio público*

Cuando un ciudadano recibe un servicio público, tiene la oportunidad de atestiguar y vigilar en cada uno de los actos de aquellos que se lo ofrecen percibiendo si se realizó de manera eficiente y acompañado o no de un trato digno.

Si el ciudadano puede acreditar la existencia de un acto indebido, la legislación debe ofrecer medios de sanción y corrección. El hecho de estar atentos a las actitudes de los servidores públicos puede contribuir a evitar las conductas no éticas. En esta tarea son determinantes los medios a través de los cuales denunciar y hacerse oír, así como la comunicación directa con instituciones a las que se dé la voz de alerta.

Una mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter

dinámico del marco legislativo, los cuales deben indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar a la ciudadanía de los deberes del servicio público de forma que ésta pueda exigir a aquellos el cumplimiento de sus responsabilidades.

### ***2.5.2. Un adecuado sistema de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos***

Consiste en crear un sistema que, en un primer momento, recoja las quejas y denuncias por faltas cometidas, tanto por políticos como por funcionarios, de los ciudadanos para, en un segundo momento, dar seguimiento a cada caso y finalmente comunicar su resolución.

*“Es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia de las conductas indebidas de los servidores públicos por parte de cualquier ciudadano o incluso del personal que labora dentro del sector público. Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes, de manera que estos tengan la confianza para hacer la denuncia. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de promulgar estatutos que protejan a aquellos que denuncien las actividades ilegales”* (Pope, 1996, 59).

En la actualidad, carecer de procedimientos eficientes de denuncia equivale a estar al margen de la modernización administrativa que tanto se invoca. Cualquier ciudadano debería conocer cuáles son los medios existentes para denunciar actos indebidos de servidores públicos con la plena confianza de que no habrá intimidación por parte de la autoridad pública. Sin embargo, en diversas sociedades hay miedo por denunciar las prácticas indebidas de los servidores públicos en virtud de que muchos denunciantes han terminado siendo las víctimas frente a los abusos de autoridad. También en el personal de la administración pública con niveles jerárquicos menores deben existir garantías de protec-

ción. Existen situaciones en las que el servidor público se encuentra ante un dilema porque la persona que cometió el delito o acto indebido es su jefe o un compañero de trabajo, los que a su vez pueden ser amigos o familiares, y ante tal incertidumbre prefiere callar. La relación laboral siempre ha sido más problemática para los funcionarios públicos que trabajan dentro de las nociones tradicionales de lealtad a los superiores o de solidaridad hacia los colegas. A quien informa de un acto ilícito se le puede considerar un traidor dentro del equipo, y su trabajo, incluso su carrera profesional, puede verse en peligro. Para estos casos es conveniente aplicar el principio ético que dice: “Se puede amar a los amigos y a la verdad, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1096a).

Ser testigo de un acto corrupto plantea cuestiones éticas importantes. Si bien cada país ofrece distintas respuestas a estas cuestiones, existe un acuerdo homogéneo según el cual delatar a un corrupto o informar sobre un acto antiético es un mecanismo importante para reducir la corrupción y mejorar la conducta de los servidores públicos. La función de denuncia es esencial pero si el órgano responsable no resuelve de manera oportuna y relativamente rápida, se perderá la confianza y la participación ciudadana. Al respecto, resulta relevante el siguiente dato:

*“En una encuesta dirigida por el Centro de Estudios Democráticos de Bulgaria, se puso de manifiesto que el 57% de los encuestados defendía que era una ‘pérdida de tiempo’ denunciar los casos de corrupción, y que un porcentaje casi idéntico (56%) creía que los oficiales de policía aceptaban de buena gana sobornos, mientras que el 63% creía que los jueces lo hacían” (L. Holmes, 2001, 131).*

Como medida destinada a incentivar la denuncia de actos antiéticos conviene publicar casos de denuncias que han prosperado y mostrar que la justicia, objetiva y comprobable, existe. La falta de or-

ganizaciones creíbles capaces de escuchar las quejas y ejecutar las leyes es verdaderamente un punto débil de los gobiernos y administraciones públicas actuales, sobre todo en países en vías de desarrollo y en economías en transición.

### *2.5.3. Un sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de los elementos negativos*

Por el bien de la comunidad política y de las instituciones de gobierno, es importante que todos aquellos servidores públicos que realizan actos indebidos sean identificados, sancionados y, cuando la situación lo exija, expulsados del sector público sin oportunidad de regreso, ya que infieren un daño muy grave a las instituciones. Al no corregir y castigar de manera ejemplar a personas corruptas, otros individuos repiten los mismos actos convencidos de que no les ocurrirá nada. Una política que identifique a los políticos y funcionarios deshonestos y los expulse de la vida pública, sin permitir su retorno cuando la situación lo requiera, será bien acogida por los ciudadanos. Para que un organismo tenga un verdadero efecto debe contar con facultades propias para emitir sanciones a quienes practiquen conductas nocivas.

Ningún proyecto de ética podrá ser fiable o creíble si, además de formar, orientar, denunciar e investigar no sanciona las conductas indebidas. Cuando se saltan las reglas, se violan los códigos, se pierde el respeto por la filosofía de la institución y los responsables de evitar estas conductas miran hacia otro lado, la impunidad campa por sus respetos. Para sancionar a una persona es preciso primero conocer cuáles son las faltas cometidas, por lo que se requiere contar, por un lado, con una lista de actos no permitidos y, por otro, con una relación de sanciones acordes a la falta cometida. Si un individuo está expuesto a la tentación de transgredir y no existe nada que le inste a no hacerlo, la dirección de la institución será corresponsable de las eventuales desviaciones al no tener prevista una política disuasoria, sobre todo si recor-

damos la lógica jurídica que señala que *lo que no está prohibido está permitido*. No hay ética sin formación, pero tampoco sin sanción. Una política adecuada de personal en materia de sanciones contempla el despido. Cuando se requiere mantener un ambiente sano en la organización es necesario aplicar una decisión de esta magnitud. Si la situación lo amerita es un acto de justicia.

Un análisis exhaustivo de las leyes en materia de función pública o de *Derecho Administrativo Laboral y Burocrático* sobre obligaciones y sanciones del personal público, así como una recopilación de propuestas de mejora en lo jurídico, con tacto político, permitirán obtener los fundamentos para expulsar a aquellas personas que viven a costa del erario público sin ser productivas.

Asimismo, una revisión de los expedientes de los servidores públicos, de la información con que cuentan las áreas de quejas y denuncias así como de los Controles Internos, también facilitará la detección de aquellos servidores públicos que se han comportado de manera inadecuada. Una forma de sanción, propuesta por la especialista en corrupción Rose-Ackerman, es aquella que “consiste en una pensión que sea recibida sólo si el empleado se retira en condiciones favorables” (Rose-Ackerman, 2001, 198).

#### ***2.5.4. Un sistema de comunicación fluida con la ciudadanía***

Un gobierno con sanos principios e impulsor de una ética pública debe rendir cuentas a los ciudadanos mediante un sistema de comunicación basado en la confianza y la transparencia. Es conveniente que todas las instituciones de la administración pública informen al área encargada de la supervisión ética, sin caer en la demagogia, sobre los logros realizados para que ésta, a su vez, lo haga ante la opinión pública. Para el caso de las quejas y denuncias se debe explicar sobre la forma en que se resolvieron.

La operación de sistemas de comunicación con la ciudadanía es fundamental en cualquier gobierno que verdaderamente responda a los intereses de bien común. Estos sistemas pueden organizarse mediante teléfonos de atención ciudadana, abriendo una página en Internet o creando un programa en algún medio de difusión escrito o audiovisual. Una institución que sólo pretende “hacerse la foto” ante los medios, fingiendo ser lo que no es, paradójicamente está formando en la mentira y la hipocresía. Informar de los casos ilícitos es un asunto complejo y su éxito depende de la voluntad política y de la capacidad de presión que ejerzan los ciudadanos. En cualquier caso, la cultura del silencio que rodea las prácticas corruptas no beneficia al fomento de la ética.

#### ***2.5.5. Una mejora continua en el funcionamiento institucional***

Errar es de humanos, pero escuchar, reflexionar y corregir errores es de sabios. Estar atentos a cualquier equivocación durante la puesta en operación de los distintos mecanismos y reflexionar sobre ello permitirá avanzar hacia el objetivo de crear un Estado honesto.

La mejora continua dentro del *Sistema Ético Integral (SEI)* no es otra cosa que realizar los ajustes necesarios para mejorar el funcionamiento de los organismos, elevar la calidad de los servicios, fomentar la transparencia y reducir la corrupción. El *Consejo Ético* o el responsable de fomentar un programa de ética, convocará con periodicidad al titular del organismo y exigirá informes y resultados de sus actividades, pero también reprenderá si así lo exige la situación. En cada sesión se hará un balance sobre las metas y se analizarán los obstáculos surgidos planteándose alternativas de solución.

El *Sistema Ético Integral* comprende por tanto un conjunto de elementos utilizados para establecer de manera homogénea valores que se manifiesten en las conductas asociadas a la naturaleza ética que coadyuvan en los objetivos institucionales.

## Conclusiones

Existen diversos momentos y espacios en el ámbito público donde ni siquiera el más elaborado conjunto de normas, controles y sanciones institucionales puede garantizar que el servidor público actúe de forma éticamente correcta y evite la realización de un acto de corrupción. Lugares donde ninguna ley, auditoria, sistema de supervisión, o instrumento de control alcanza a llegar para desenmascarar el acto corrupto. Al hacerse común el incremento de los actos de corrupción y la práctica de una conducta antiética en la vida pública, se ha generado y generalizado un punto de vista que sostiene que aquellos que participan en política y en asuntos de gobierno son corruptos de por sí, y que, por tanto, es imposible pensar que en ellos pueda operar la ética. La posibilidad de existencia de ética en política puede ser causa de risa en numerosos contextos. Quienes sostienen esta postura dan testimonio de casos conocidos o padecidos que justifican esta idea. No obstante, existe otro punto de vista que sostiene que, en la medida en que todo individuo es capaz de aprender, deliberar, adquirir conciencia y discernir, puede cambiar. Esta opinión sostiene que las personas que cometen fechorías lo hacen en primer lugar por *ignorancia*, porque no han tenido la oportunidad de llegar a un nivel de conocimiento que les permita “despertar” o “salir de la caverna” y ver la luz para comprender a conciencia el acto que realizan. Sólo si existen principios arraigados en el individuo existirá la posibilidad de impedir que actúe para beneficio personal en detrimento del bien público.

Ante el panorama de corrupción en el espacio de la política y de las administraciones públicas, la lección básica y primordial es volver a los fundamentos originales de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores, porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

La estrategia en la lucha contra la corrupción exige incorporar instrumentos de obtención de autocontrol en todas las instituciones que participan en la vida pública. El problema de la corrupción sólo podrá afrontarse de manera sistémica, apoyándose en diversas disciplinas, una de ellas la ética. Por lo que será importante implantar en el ámbito de gobierno, cuando no lo hay o fortalecer cuando ya existe, una *cultura de la ética* y una *filosofía de valores*. La misión, visión y valores de cada organización asimilados por su personal son una herramienta vital en el combate contra la corrupción.

Cuando se olvida, descuida u omite la ética de la vida pública aparecen los tiranos, demagogos, mentirosos, ególatras, ambiciosos que, obsesionados por el poder, realizan acciones fuera de toda lógica humana o “bestialidades” como se las denominaba en la Grecia clásica. La ausencia de un programa permanente que impulse los valores, la inexistencia de un organismo específico que coordine las diversas acciones y las promueva son factores que explican la proliferación de antivalores. Diariamente se dan actitudes contrarias a la ética en el interior de las instituciones públicas que obstaculizan el buen funcionamiento de las mismas y empañan su imagen.

Actualmente existe un proceso de globalización de la corrupción que invade poco a poco todos los rincones del planeta. Los casos que salen a luz pública son sólo la punta de un *iceberg*, es decir, debajo del agua hay una montaña inmensa de situaciones que desconocemos pero que existen. Este malestar actúa cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a las instituciones públicas. Dicho virus limita la salud y

movimientos del cuerpo público. La corrupción es el referente empírico de la enfermedad pública por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos y, en consecuencia, del incumplimiento de las metas. Es la herida que no cierra y desangra la salud pública. Así como en medicina se estudian las enfermedades para lograr la salud, la ética estudia los antivalores para tratar de evitarlos.

En tanto que existe un mundo adulterado en la política, en la función pública y en general en los asuntos de gobierno, es posible decir que hay falta de ética en este ámbito. Las prácticas no éticas han generado un retroceso político. Los vicios se han desatado, la mentira es una constante, el respeto a la palabra dada ya no es creíble, incluso se afirma que “la política es el arte de la mentira” en la que los políticos actúan engañándose unos a otros, engañando a los ciudadanos pero también engañándose a sí mismos. Actualmente, valores como la verdad, la honestidad o la liberalidad han quedado fuera de la política.

De no frenar la corrupción, la injusticia, la desigualdad económica y la desconfianza social se incrementarán, generando un mayor malestar y rencor en la ciudadanía que puede generar actos de ingobernabilidad.

Aunque el tema de la ética ha estado presente en los asuntos de gobierno desde las antiguas civilizaciones, a lo largo de la historia, y sobre todo en los últimos tiempos, se ha descuidado en la formación del gobernante. Al ser un requisito básico que debe poseer quien aspire a gobernar, se convierte en un obstáculo para aquellos que anhelan el poder sin poseer valores.

La ética aplicada a la función pública tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. Una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política misma conduce al uso de la ética como instrumento de doble función, por un lado, sirve de freno a comportamientos negativos o desviados que son nocivos en

el servicio público, y por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos, contribuyendo así a la calidad moral de las personas y de las instituciones. El comportamiento correcto de los gobernantes es una condición *sine qua non* para que exista una eficiente administración a la vez que un *Buen Gobierno*.

Un Buen Gobierno, para ser considerado como tal, requiere no sólo funcionarios responsables sino también políticos responsables, puesto que son éstos quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones y de estas decisiones depende a su vez la actuación de los funcionarios. Para contar con buenos gobiernos se requiere primero contar con buenos individuos. Es aquí donde entra la ética al formar o mejorar a las personas. Con sólo realizar una acción buena o hacerla bien, los servidores públicos ya están cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar, como lo demuestran las numerosas conductas indebidas que se practican a diario.

Con el inicio del tercer milenio, aunque algunos gobiernos han incorporado el tema de la ética en su programa de gobierno, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta. Aún hace falta incorporar nuevos modelos e instrumentos en esta materia a fin de operar una verdadera transformación en la conducta de los servidores públicos que se refleje en el bien de los ciudadanos.

Cuando un Estado impulsa una iniciativa como la aquí expuesta, asume su responsabilidad de velar por la salud mental de sus gobernantes. Cuando una iniciativa de esta naturaleza se integra de forma permanente en las funciones de gobierno, se establecen los pilares para la institucionalización de un sistema de valores así como la construcción de un dique sólido para prevenir la corrupción.

La educación y el fomento de los valores convierten en prósperos a los pueblos, lo cual se obtiene a través de inversión en tiempo, recursos y esfuerzos. Cualquier Estado estará legitimado en la medida en

que verdaderamente incorpore entre sus funciones la ética pública. La instalación adecuada de un marco procedimental de instrumentos éticos en las instituciones permite crear un dique ante quienes expresan una conducta nociva en el ejercicio de sus tareas. El modelo del *Sistema Ético Integral (SEI)* intenta sentar las bases estructurales para una institucionalización de la ética. Invita a preparar el terreno y establecer los cimientos que permitan crear un edificio ético que otorgue fortaleza moral a los servidores públicos. En dicho modelo se expone y desarrolla la idea de que el fomento de la ética no sólo implica a los funcionarios sino que también involucra a los políticos; sostiene además que la ética debe ser inherente a todo aquel que ocupe un cargo público; plantea la necesidad de una figura o personaje encargado de la formación ética para los políticos, no un estudioso de ética, sino un operador y consejero ético en política. En SEI es un modelo para garantizar la ética en los Estados, pero sólo si es retomado y aplicado por un gobierno con voluntad política, elevando su compromiso a una política de Estado.

La implementación de un modelo de ética pública en un Estado es un proceso que requiere tiempo para que se asiente y madure. Los valores sólo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Sólo mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán obtener resultados beneficiosos para el país que aplique una política de ésta naturaleza.

La difusión y asimilación general de valores ha de realizarse conforme a la realidad de cada Estado. Requiere un análisis del contexto histórico, político, económico, social y cultural. En su fomento hay que desenvolverse con prudencia, especialmente en aquellas culturas donde religión y política van de la mano. Cuando las creencias son asunto delicado y arraigado, la mera sospecha de intervencionismo del exterior puede dar lugar a violentas crispaciones que den al traste con

los objetivos planteados. Pese a que la forma de implementación de la ética está condicionada por el carácter de cada país, el fondo, es decir, los valores en sí, no tienen por qué estarlo. La transparencia, la equidad, la imparcialidad, la profesionalidad, la eficiencia, el compromiso o la veracidad son susceptibles de definirse como universales alcanzando el reconocimiento general.

Pese al justificado escepticismo de la población hacia sus gobernantes y funcionarios por las numerosas conductas corruptas de los mismos, cabe transmitir la idea de que un cambio es posible. Cuando los servidores públicos tienen la oportunidad de recibir una continua y adecuada formación en valores, perciben las ventajas que una conducta acorde con ellos puede traer en la vida social y personal. Tal concienciación supone el inicio de ese cambio.

Aristóteles, uno de los padres de la ética, escribió refiriéndose al individuo: “Desde nuestro nacimiento somos movidos a ser justos, sobrios, valientes y a desarrollar otras cualidades. No obstante, buscamos aún otra cosa, a saber, el bien en sentido estricto” (Ética nicomaquea, 1144b). Si contamos, como afirmó este sabio, con dichas cualidades para hacer el bien, seguramente éste será de mayor alcance cuando se realice desde los cargos públicos.

## Bibliografía

- ABELLÁN, J., “Estudio preliminar a la ética protestante en Max Weber”, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid, 2003, pp. 7-40.
- ALVIRA, R., *Ética Pública y moral social*, Editorial Luis Nuñez, Madrid, 1996.
- A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997.
- AMITAI, E., *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1990.
- ARCILA, O. “Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción”, en: *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, Aguilar, Madrid, 1982.
- BAUMAN, Z., *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall, 2001.
- BERTOK, J., “La ética en el sector público: su infraestructura”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 143-159.

- BISCAY, P., “Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano”, *Revista Probidad*, n. 26, marzo, 2004.
- BUTLER, D. E., *Estudio del comportamiento político*, Tecnos, Madrid, 1964.
- CAIDEN, G., “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, en: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, n. 2, II Semestre, 2001, México, pp. 233-252.
- CAMPS, V., *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996.  
— *Virtudes públicas*, Austral, Madrid, 2003.  
— “La política como moral”, *ISEGORIA, Revista de filosofía moral y política* n. 15, Madrid, marzo 1997, pp. 181-189.
- CARTIER-BRENSSON, J., “Las causas y consecuencias de la corrupción: análisis económico y lecciones aprendidas”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 11-33
- CONFUCIO, *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid, 2002.
- COOPER, F. L., *The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 1998.
- CORTINA, A., *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid, 1998.
- CROZIER, M., *La crisis de la inteligencia*, MAP, Madrid, 1996.
- DALLA COSTA, J., *El imperativo ético, por qué el liderazgo moral es un buen negocio*, Paidós, Barcelona, 1999.
- DANIEL, R. “Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción”, *Contabilidad y Auditoría*, n. 16, diciembre 2002.
- “Declaración final”, *Tercer Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad*, Seúl Corea 29-31 de mayo de 2003.
- DELLA PORTA, D., “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, mayo-agosto 2001, pp. 23-34.

- Departamento Administrativo de la Función Pública *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción (estudio de caso)*, República de Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- DIEGO, O., *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México, 2001.
- DOIG, A. y RILEY, S., “La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, agosto 2002, MAP, Madrid, pp. 117-130
- DOMÉNECH, A., *De la ética a la política*, Crítica, Barcelona, 1989.
- EDES, B., “La lucha contra la corrupción: un valor compartido”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 191-202.
- ETKIN, J., “Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.
- “La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis”, en: *Reforma y Democracia*, n. 7, enero de 1997, pp. 833-98.
- EIZENSTAT, S. E., “La promoción del imperio de la ley y la Lucha contra la corrupción en una economía mundial”, en *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, n. 5, Noviembre de 1998. pp. 6-9.
- ESCALANTE, F., “De la necesidad, virtud, moral pública y orden político en México”, *Estudios Sociológicos, El Colegio de México*, sep-dic 1995, pp. 531-544.
- FEREIRA, E., “Hacia la creación de Sistemas de Gestión Ética”, *Conferencia celebrada en el Centro de Estudios de Gestión de la Universidad Complutense de Madrid*, 28 de noviembre de 2005.
- FLECHA, J. R., “Sociedad civil y moral pública”, en *Sociedad y Utopía*, n. 5, marzo de 1995, pp. 227-2242.
- GARCÍA, E., *Código de la función pública*, Civitas, Madrid, 1996.

- GARCÍA, J., *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994.
- GARCÍA-MEXÍA, P., “Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética”, *Revista de Administración Pública, CEPC*, n. 136, 1995 enero-abril.
- GASPER, S.J., “Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo”, documento incluido en *www.iadb.org/etica*
- GONZÁLEZ DE ASÍS, M., “Reduciendo la corrupción a nivel local”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, mayo-agosto 2001, pp. 151-156.
- GONZÁLEZ, J., *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 2000.
- GRIFFIN, J., *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas, 1993.
- GUARIGLIA, O., *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- HELLMAN, J., “Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62.
- HOLMES, L., “Corrupción, Estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, mayo-agosto 2001, pp. 131-150.
- HURS, I., “Cómo se aborda la corrupción en los países en desarrollo”, en *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 203-212.
- “Informe de *Transparencia Internacional*” Presentado durante el Congreso Anticorrupción celebrado en Perú, en 1997, y publicado en *www.tilac.org*
- IZQUIERDO, A., “Ética y administración”, en Bañon, R. (Comp.), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 313-334.
- *Ética y Administración*, Papeles de trabajo, n. 194, Instituto Ortega y Gasset.

- J. BRIAN, “La corrupción como problema persistente del desarrollo”; *Revista Perspectivas Económicas*, n. 5, noviembre de 1998.
- JORDANA, L., “La moral profesional del funcionario público”, en *Moral profesional*, Instituto Luis Vives, Madrid, 1954, pp. 69-87.
- KLITGAARD, R., *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- KÜNG, Hans, *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997.
- “La Convención de la OCDE contra el soborno”. *Revista Perspectivas Económicas*, EU, Noviembre de 1998, Vol. 3, n. 5, p 36-37
- “La convención de la OCDE contra la corrupción ¿porqué es necesaria y cómo funciona?”, en *Perspectivas Económicas*, Vol. 3, n. 5, Noviembre, 1998. pp. 10-12.
- LAPORTA, F. y ÁLVAREZ, S. (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997.
- MAC INTYRE, A., *Tras la virtud*, Editorial Crítica, Barcelona, 2001.
- MALEN, J., *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Gedisa, Barcelona, 2003,
- MARTÍNEZ, E., *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid, 2000.
- MARINA, J.A., *Ética para Náufragos*, Anagrama, Barcelona, 1995.
- MARTÍNEZ, M., “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 10, sep-dic 1997.
- MARTÍNEZ, M., “Law versus Ethics: reconciling two concepts of public service ethics”, en *Administration and Society*, Volumen 29, n. 6, 1998, pp. 690-722.
- MORELL, L., “La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución”, *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo* n. 111, julio-septiembre 2001, pp. 347-372.
- MORALES, R., “Hacia una ética global y una ética pública, Organización de Estados Iberoamericanos”, en [www.campus-oei.org/valores/morales/htm](http://www.campus-oei.org/valores/morales/htm)

- NIETO, A., *Corrupción en la España Democrática*, Ariel, Madrid, 1997.
- OCDE, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.
- *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, MAP, Madrid, 1997.
- “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público”, en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.
- “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, en *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, 2000.
- Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2003.
- ORTIGOSA, S., “La educación en valores a través del cine y las artes”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 29, mayo-agosto 2002, [www.rieoei.org/rie29a07.htm](http://www.rieoei.org/rie29a07.htm)
- PEREIRA, C., *Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores*, Revista Catoblepas n. 48, febrero de 2005.
- RAMIÓ, C., “Corrientes neoesempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, Documento consultado por internet, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- RAZ, J., *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- ROMÁN, L., “La cultura organizativa y la ética pública”, en: Olías de Lima, B., *La nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pp. 225-251.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid, 1993.

- *Sobre la codificación de la ética pública*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1996.
- *La Dimensión ética*, Dykinson, Madrid, 2001.
- “Ética y empleados públicos”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto 1997, pp. 27-34.
- ROSE-ACKERMAAN, S., *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, Madrid, 2001.
- “Desarrollo y corrupción”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, mayo-agosto 2001, pp. 5-21.
- SEN, A, *Sobre ética y economía*, Alianza, Madrid, 1989.
- SEN, A, “¿Qué impacto puede tener la ética? Presentación en la reunión sobre ética y desarrollo del BID”, Documento incluido en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- “Valores y prosperidad económica: Europa y Asia”, Documento incluido en [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- SHAND, D., “El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, mayo-agosto 2001, pp. 63-72.
- STEVENS, A. “Ética y códigos de conducta: cuestiones actuales en la función pública británica” *Revista Catalana de Derecho Público* 24, febrero de 199, pp. 65-80.
- STIGLITZ, J., *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- THOMPSON, *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- TUGENDHAT, E., *Ética y política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- VAN WART, M, *Changing public sector values*, Garland Publishing, New York, 1998.
- WEBER, M., *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1984.
- *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid, 2003.
- VILLORIA, M., *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid, 2000.

- “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n. 34, febrero de 2006, pp. 53-92.
  - “Estándares éticos en los gobiernos locales”, en *Revista Accedemos, transparencia y Gestión Pública*, n. 1, sep-oct. 2004, México, pp. 7-23.
  - “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, *Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD*, Lisboa, Portugal, octubre 2002.
  - “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, mayo-agosto 2001; 95-115.
- VOGL, F, “Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores”, en *Perspectivas Económicas*, Vol. 3, n. 5, Noviembre de 1998. pp. 20-21.
- WEI, SHAN-JIN, “La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?”, *En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 21, agosto 2001, MAP, Madrid; pp. 83-94.
- WIEHEN, “El Pacto de Integridad: Una salida a la trampa de la corrupción”, en *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los EEUU. Vol. 3, n. 5, Noviembre de 1998. pp. 27-29.
- WILLS, E., “Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”, *Memorias del seminario Corrupción y Descentralización*, Red de solidaridad, Bogotá 1997.
- WOLFENSOHN, J. D., “Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción”, en *Perspectivas Económicas*, Vol. 3, n. 5, Noviembre de 1998. pp. 17-19.
- YAÑEZ, M., *Confucio. Grandes biografías*, Edimat, Madrid, 2002.





Colección  
**ÉTICA APLICADA**

*Director: Enrique Bonete Perales*

1. **¿Libres para morir? En torno a la Tánato-ética.** Enrique Bonete Perales
2. **Ética de los negocios. Innovación y responsabilidad.**  
Pedro Francés Gómez
3. **Podemos hacer las paces. Reflexiones éticas tras el 11-S y el 11-M.**  
Vicent Martínez Guzmán
4. **Una muerte razonable. Testamento vital y eutanasia.**  
David Rodríguez-Arias Vailhen
5. **Buscando la felicidad. La odisea de la conciencia moral en su peregrinar hacia el bien.** J. M<sup>a</sup>. G<sup>a</sup>. Gómez-Heras
6. **Ética de la televisión. Consejos de sabios para la caja tonta.**  
Isidro Catela
7. **Ética de la vida familiar. Claves para una ciudadanía comunitaria.**  
Agustín Domingo Moratalla
8. **Ética para jóvenes. De persona a ciudadano.** Marcos Román
9. **Ética de la vida buena.** Leonardo Rodríguez Duplá
10. **¿Debemos tolerarlo todo? Crítica del “tolerantismo” en las democracias.** César Tejedor y Enrique Bonete
11. **Arte de vivir, Arte de pensar. Iniciación al asesoramiento filosófico.**  
Mónica Cavallé y Julián D. Machado (Eds.)
12. **La ética interna del Derecho. Democracia, derechos humanos y principios de justicia.** José Antonio Ramos Pascua
13. **Ética y cambio climático.** Carmen Velayos Costelo
14. **Ética y experimentación con seres humanos.** David Rodríguez-Arias, Grégoire Moutel y Christian Hervé (Eds.)
15. **Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas.** Óscar Diego Bautista



Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres de RGM, S.A., en Urduliz,  
el 7 de mayo de 2008



# ÉTICA PARA CORRUPTOS

DESCLEE

**Óscar Diego Bautista** Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor del libro *La Ética en los servidores públicos* (2001), así como de artículos sobre cuestiones de ética pública y buen gobierno en revistas especializadas españolas y americanas.



*Ética para corruptos* indaga sobre las causas que impulsan a gobernantes y funcionarios de la administración a realizar prácticas corruptas; también destaca la importancia de la ética en el servicio público para hacer frente a la pandemia de la corrupción y a los diversos contravalores que infectan la vida pública, mostrando que la ética en el servicio público es posible, y que su aplicación mediante una política de Estado es, además, rentable.

El libro, por su relevancia social, resulta de interés para diversos perfiles profesionales: políticos y funcionarios públicos, quienes viven y padecen las prácticas corruptas; investigadores y profesores de disciplinas tales como Derecho, Política, Administración Pública, Relaciones Internacionales, Sociología, entre otras; y para estudiantes y ciudadanos en general, cuya formación como aspirantes a ocupar cuadros en política será más sólida si se acompaña de valores éticos de servicio público.

ISBN: 978-84-330-2315-5



9 788433 023155

[www.edescllee.com](http://www.edescllee.com)