

**LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA Y LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

OSCAR DIEGO BAUTISTA

ABRIL DE 2005.

ÍNDICE

- **INTRODUCCIÓN**

CAPITULO PRIMERO.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA ÉTICA DENTRO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1.1 De la ética a la ética pública

1.1.1 Una aproximación al concepto ética

1.1.2 Objeto de la ética

1.1.3 La ética en el ser humano

1.1.4 Ética pública: su definición

1.1.5 ¿Qué se persigue con la ética pública?

1.2 El mejor control de los gobernantes: la ética

1.3. Ética pública: fundamentos político- filosóficos.

1.3.1 La dualidad ética-política

1.3.1.1 La ética y los géneros de vida

1.3.1.2 La relación ético-política en busca del bien común

1.3.2 Formación con ética para actuar en política

1.3.2.1 La formación del gobernante con ética

1.3.2.2 La operación política bajo principios éticos

1.4 El descuido de la ética en la vida pública

1.5 Obstáculos que dificultan la promoción de la ética

CAPÍTULO SEGUNDO.

UNA DESVIACIÓN TÍPICA DE LA ÉTICA PÚBLICA: LA CORRUPCIÓN

2.1 La corrupción: un viejo malestar que sigue presente

2.2 ¿Qué es eso que llamamos corrupción?

2.3 La Corrupción en el ámbito privado

2.4 La corrupción en el ámbito público

2.4.1 La corrupción política

2.4.2 La corrupción administrativa

2.4.3 Algunas clasificaciones sobre la corrupción

2.5 Comportamientos antiéticos en el ámbito público

2.6 Factores que fomentan la corrupción.

2.6.1 Causas Internas o Personales

2.6.1.1 El vicio de la codicia

2.6.1.2 El vicio de la avaricia

2.6.1.3 El anhelo de poder

2.6.1.4 El vacío existencial

2.6.2 Causas Externas o socioculturales

2.6.2.1 El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañado de la ideología neoliberal.

2.6.2.2 La desacreditación de la política

2.6.2.3 El fortalecimiento del capitalismo como forma de producción económica

2.6.2.4 Los valores de consumo de la sociedad contemporánea

2.6.2.5 Los principios de empresa privada aplicados al ámbito público

2.6.2.6 El descuido de las áreas sociales y humanísticas.

2.6.2.7 La debilidad de elementos éticos y de un “espíritu de servicio” en los gobernantes y funcionarios públicos.

2.6.2.8 La baja remuneración en el personal operativo

2.6.2.9. Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción

2.6.2.10 Ausencia de un perfil definido para los cargos políticos por elección

2.6.2.11 Corrupción por imitación

2.6.2.12 Inestabilidad en el trabajo

2.6.2.13 Por lealtad, interés a una persona o pertenencia a un partido

2.6.2.14 Sentido patrimonialista de los recursos públicos

2.7 La corrupción no es un problema local sino mundial

2.7.1 Corrupción y globalización

2.8 El costo de la corrupción

2.9 Necesidad de fortalecer la ética en los gobiernos y administraciones públicas

CAPITULO TERCERO

LA ÉTICA PÚBLICA APLICADA A LOS GOBIERNOS

3.1 El compromiso ético en el ámbito internacional

3.1.1 El modelo de ética pública de la OCDE

3.1.1.1 Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público o principios para el manejo de la ética en el servicio público

3.1.2 Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos.

3.1.3 Conferencias Internacionales Sobre Ética en el Gobierno.

3.1.4 Conferencia sobre probidad y ética civil organizado por la OEA

3.1.5 Primer Congreso Internacional de Ética pública.

3.1.6 Programa “Integridad de la Administración Pública”, en Holanda

3.2 La ética pública dentro del marco jurídico

3.2.1 Código Internacional de conducta para los cargos públicos

3.2.2 Legislación ética en países desarrollados

3.2.3 Legislación de fomento de la ética en los países en vías de desarrollo.

3.3 La puesta en práctica de la ética pública

3.3.1 Organismos de cooperación multinacional

3.3.1.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)

3.3.1.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo

3.3.2 Organismos gubernamentales

3.3.2.1 Oficina de Ética, de los Estados Unidos

3.3.2.2 La Comisión “Nolan”, de Inglaterra

3.3.2.3 Comisión Nacional de Ética Pública, de Chile

3.3.3 Organismos de Participación Social

3.3.2.1. Centro de Integridad Pública

3.3.2.2 El Centro de Información Sobre Ética (Ethics Resource Center).

CAPITULO CUARTO

MARCO INSTITUCIONAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

4.1 Acuerdos para combatir la corrupción

4.1.1 Convención Anticorrupción de la ONU

- 4.1.2 Convención de la OCDE contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros
- 4.1.3 Convención de la Organización de Estados Americanos (OEA) Contra la Corrupción.
- 4.1.4 Convención contra la corrupción de la Unión Africana
- 4.1.5 Tercer Foro Global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad .
- 4.1.6 Décima Conferencia Internacional Anticorrupción
- 4.1.7 Conferencia sobre “Transparencia para el crecimiento de las Américas”.
- 4.1.8 Conferencia mundial sobre la lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia.
- 4.1.9 Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio.
- 4.1.10 Foro Iberoamericano de combate a la corrupción.
- 4.1.11 Compromiso público del Banco mundial por combatir la corrupción.
- 4.1.12 La Cumbre de las Américas.
- 4.1.13 Iniciativa contra la corrupción, en Sarajevo.
- 4.2 Instrumentos legales anticorrupción
 - 4.2.1 Legislación anticorrupción internacional
 - 4.2.1.1 Documentos jurídicos recomendados por la ONU en la lucha contra la corrupción.
 - 4.2.1.2 Convenio y lucha contra la corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE
- 4.3 Organismos para enfrentar la corrupción
 - 4.3.1 Organismos multinacionales
 - 4.3.1.1 Oficina Europea de lucha contra el fraude de la Unión Europea
 - 4.3.1.2 Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC) del Consejo de Europa
 - 4.3.1.3 Grupo de Trabajo sobre soborno de la OCDE.
 - 4.3.1.4 El Departamento de Política Operacional del Banco Mundial.
 - 4.3.1.5 El programa SIGMA, iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea
 - 4.3.1.6 Red anticorrupción para las economías en transición

- 4.3.2 Organismos públicos nacionales
 - 4.3.2.1 Oficina Anticorrupción, en Argentina
 - 4.3.2.2 Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en Ecuador
 - 4.3.2.3 La Red de Combate a Crímenes Financieros (Fincen) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos
 - 4.3.2.4 El Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC), de Hong Kong
 - 4.3.2.5 Oficina de investigaciones de Prácticas Corruptas (OIPC), de Singapur.
 - 4.3.2.6 Comisión independiente contra la corrupción en Nueva Gales del Sur, Australia
 - 4.3.2.7 Agencias anticorrupción especializadas
- 4.3.3 Organismos de Participación Social
 - 4.3.3.1 Transparencia Internacional
 - 4.3.3.2 El Centro o Fundación Carter
 - 4.3.3.3 Causa Común (Common Cause)
 - 4.3.3.4 Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (GAFI)
 - 4.3.3.5 Probidad para América latina
 - 4.3.3.6 Grupo pro-ética, de Perú.

CAPÍTULO CINCO

UN ESTUDIO INTRODUCTORIO A LA ÉTICA PÚBLICA EN ESPAÑA.

5.1 Algunos antecedentes

- 5.1.1 Primeros Estatutos en materia de función pública

5.2 La ética pública a partir de la transición Española

- 5.2.1 Constitución Española de 1978
- 5.2.2 Estatuto Básico de la Función Pública (de 21 de enero de 1998)

5.3 Identificación de valores para los servidores públicos en España

5.4 Principales autores y organismos que fomentan la ética pública

CONCLUSIONES

FUENTES CONSULTADAS

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objeto el estudio de la ética en el ámbito de gobierno o ética pública. El estudio pretende responder a las preguntas ¿Qué es la ética pública? ¿Cuál es su importancia? ¿Por qué es necesaria? así como el identificar las acciones existentes para su fomento. Para una mayor comprensión sobre la importancia y necesidad de la ética en el ámbito público, esta investigación hará referencia al tema de la corrupción inmerso en los gobiernos y administraciones públicas.

Con fundamento en la disciplina ética esta investigación concibe a la corrupción como un mal ya que se compone de una serie de actos indebidos por parte de ciertas personas quienes obtienen un beneficio adicional que es ilegal e ilegítimo con el añadido de que este hecho afecta a la imagen institucional en donde se practique.

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, ésta se ha vuelto más evidente lo mismo en países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, como en países en vías de desarrollo tales como Argentina, Chile, Nigeria o República Dominicana, entre otros. Incluso existen hoy en día diversos organismos para su seguimiento, estudio y combate, entre los que se encuentran: La Oficina contra el Soborno de la OCDE, la Oficina de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF por sus siglas en francés) o Transparencia Internacional, (TI) por citar algunos. Aunque también es a partir de los últimos años que han cobrado importancia las herramientas para combatirla, una de ellas la Ética Pública. Si bien algunos gobiernos han comenzado a realizar acciones para fomentar la ética pública, muchos políticos y funcionarios públicos aún se encuentran lejos de vivir con ética.

Una deliberación exhaustiva respecto a la manera de impedir la corrupción y evitar que los individuos que ocupan cargos públicos practiquen actitudes indebidas conduce a la afirmación de que la causa inevitable de la corrupción es la conducta deshonesto del actor público, y esto sucede porque el individuo decide realizar la acción corrupta. Si el individuo ya ha decidido cometer un acto corrupto, planeará la manera de evadir las normas y los mecanismos de control. En todo caso está en él la decisión de actuar o frenarse. Y esto último puede lograrse gracias a la sensibilización, al desarrollo de la conciencia, a la madurez de juicio, resultado del establecimiento de unos principios internos y un dominio del carácter. Son los principios y el carácter los que

impiden o hacen actuar a una persona, y la ética es la disciplina que los muestra. Así llegamos al terreno de la ética la cual, al ser aplicada al ámbito público, pasa a denominarse “ética pública” o “ética para la administración pública”.

La ética, al referirse al ámbito público, implica necesariamente relacionarse con la política, no se limita a los funcionarios públicos. Un buen gobierno no sólo requiere funcionarios responsables sino también políticos responsables, puesto que son éstos últimos principalmente quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones y de estas decisiones depende a su vez la actuación de los principios.

La ética pública es un elemento importante para hacer contrapeso no sólo a la corrupción sino a las distintas actitudes antiéticas al inyectar un conjunto de principios y valores y así revitalizar por un lado a las instituciones públicas y por otro a los servidores públicos, entendiendo como tales a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado: políticos y funcionarios.

La ética no pretende ser la panacea a los problemas que enfrenta la administración pública, ni la varita mágica para acabar con la corrupción, sino un instrumento más de la “caja de herramientas” para combatirla. Es el ingrediente adicional para hacer más sólido el dique que contenga el mar de corrupción. El tema de la ética en los asuntos públicos no constituye una propuesta unilateral sino que está inmerso, por un lado, en el debate de las corrientes del pensamiento político contemporáneo entre liberales y comunitaristas y, por otro, en el desarrollo de las líneas de investigación de la política y la administración pública. También es posible señalar que la ética aplicada, por sí misma, se va abriendo paso. En los últimos años hay un creciente interés y fomento de ésta en distintas disciplinas (biología, medicina, negocios, tecnología, etc.), donde existen *Comités de Ética*, por lo que las áreas sociales no deben quedarse al margen.

El fomento de la ética en los servidores públicos es un elemento que auxilia para lograr concienciar en sólidos principios de conducta ética y así generar una mayor excelencia en la calidad y gestión de los intereses colectivos. El comportamiento correcto de los gobernantes es una condición *sine qua non* para que exista una eficiente administración.

En los últimos años han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado la imagen de los servidores como 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 éstos últimos son los responsables de solucionar las demandas ciudadanas, de dar satisfacción a la pluralidad de intereses. 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. Por eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos. Por su parte, los funcionarios y equipo técnico, al trabajar para los políticos y ser los operadores de las instituciones públicas, se convierten en corresponsables en la función de gobierno. Pero, ¿por qué están tan mal las cosas? ¿Porqué si cada vez existen mejores técnicas, instrumentos científicos, metodologías, personal cualificado para hacer más operativa la administración los problemas aumentan? Una primera respuesta, sobretodo para países con economías débiles señala que por un lado existe una *carencia de recursos*, ya sea de índole financiera, material (equipo, muebles), de infraestructura, de informática o incluso del recurso humano. Por otro lado, también se produce una *carencia de recursos éticos*, a saber, la ausencia de principios, valores y actitudes en los miembros que integran los gobiernos y administraciones públicas, lo que da pie a situaciones que permiten el surgimiento de actitudes antiéticas como la corrupción así como el abuso de autoridad, 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. Quién se corrompe obtiene un beneficio en perjuicio de la sociedad.

La corrupción en el interior de las administraciones públicas genera un derroche de recursos, ineficacia en el cumplimiento de las metas, así como ineficiencia en la prestación de servicios. Quienes han conocido la corrupción son tocados por la ambición la que les impulsa a engañar, estafar de manera impropia, sin ningún tipo de escrúpulo.

En general, en la opinión pública, existe la idea de que en la política y en el gobierno existe corrupción y que quienes participan en este ámbito son corruptos¹. Esta opinión demuestra que o bien se han olvidado o bien se ignoran los fines de la política y la importancia de la ética dentro de la función pública. Esta situación invita a los estudiosos de los asuntos públicos a replantearse la necesidad de llevar a cabo estudios destinados a fortalecer la ética en políticos y funcionarios públicos.

¹ El *barómetro Global de la Corrupción 2004*, encuesta aplicada a 50 mil personas de 62 países señala que las instituciones más corruptas para los españoles son los partidos políticos.

Si bien existen distintos enfoques que analizan la corrupción como el jurídico o el económico, en este estudio se plantea uno más, integrado por la ética y la filosofía. En la filosofía política es posible encontrar los fundamentos que dan origen a la relación entre ética y política, así como las directrices para aplicarla y hacerla operativa. No obstante, es importante señalar que para la sociedad de esta era, escribir sobre ética y hacerlo además para referirse a las administraciones públicas resulta una tarea compleja y muchas veces incomprensible. Cuando se discute sobre la importancia de fomentar la ética en el gobierno y en la administración pública normalmente las reacciones en los interlocutores son de dos tipos: por un lado, existe una actitud de rechazo, en ocasiones acompañada de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que el mundo político, tan infectado por la corrupción, se pueda cambiar; por otro, existe una actitud más sensata, más prudente, la cual considera que la propuesta ética para los gobernantes es un acto de valor, de desafío, incluso puede ser vista como una acción temeraria aunque necesaria.

Si hay corrupción en los gobernantes y en los funcionarios públicos es porque sus mentes han sido tocadas por este vicio. El hombre es lo que piensa. Lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento, éste último es la fuente de los actos y comportamientos. Por ello, una conducta sana lo es a partir de un pensamiento sano. Si dentro de las instituciones públicas existen personas corruptas será porque en su mente existen pensamientos que le impulsan a obrar así, luego será importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios y valores éticos que arraiguen en la mente de los servidores. El tesoro más hermoso que posee un ser humano es la mente. Cuidarla, protegerla y alimentarla con valores debería ser lo más sagrado durante la vida. La mente es un instrumento poderoso, que mal canalizado, puede ser letal, no sólo para el propio individuo sino para quienes le rodean.

Integrar los elementos de la ética pública en las herramientas administrativas es importante para hacer frente a los problemas de ineficiencia, corrupción y desconfianza que padecen los gobiernos y administraciones públicas del mundo a fin de lograr el desarrollo de una cultura política y administrativa que acompañe a los gobernantes y funcionarios. Cualquier gobierno estará legitimado en la medida en que defienda una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio y atención al ciudadano.

Este estudio pretende demostrar la importancia de la ética pública en los asuntos públicos y señalar los elementos que contribuyan a fortalecerla en políticos y

funcionarios. No obstante, 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, es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables pero lo difícil es aplicar esos valores en la práctica diaria, erradicar los vicios y lograr que las cualidades éticas florezcan en la vida de 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.

Para que los gobiernos sean eficientes deben contar con individuos sanos, hablando moralmente. Es aquí donde entra la ética al formar o mejorar a sus servidores públicos. Con sólo realizar una acción buena o hacerla bien ya se está 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 en el ámbito público.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, 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, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

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 servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella. 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 él .

Los fundamentos teóricos que sirven de marco de referencia al presente estudio parten de la filosofía política clásica en donde es posible encontrar que la ética era inherente a los gobernantes. Política y ética formaban un todo difícilmente diferenciable. Una revisión a autores clásicos como Aristóteles, Plutarco, Séneca, Confucio, serán importantes en el desarrollo de la obra. También lo será el revisar a

autores contemporáneos, estudiosos de la ética pública, tales como: Hans Kung, Aladís McIntire, Amitai Etzioni, Amartya Sen, Jürgen Habermas, John Rawls, Ernest Tugendhat, Adela Cortina, Victoria Camps, Manuel Villoria, José Luis Aranguren, Jesús González Pérez, Javier Muguerza, Aurora Arnaiz, Antoni Doménech, entre otros.

El marco de referencia que utiliza este estudio retoma por un lado, las herramientas de la Nueva Gestión Pública. Rescata la propuesta que presenta Carles Ramió (2001) con respecto a la clasificación de estrategias y herramientas modernizadoras en las que se agrupan, por un lado, a todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque *neoempresarial* y, por otro, a las que ponen especial interés en la repolitización, denominadas como *neopúblicas* y, por otro, El modelo de la OCDE de infraestructura ética. Dicho modelo pretende ser un ejemplo para la implementación de ética pública para combatir la corrupción.

Para ahondar en el ámbito de la ética pública será necesario primero aclarar algunas cuestiones como: ¿Qué se entiende por ética? ¿Qué antecedentes históricos de ella existen? ¿Cuál es su situación actual? ¿Qué mecanismos existen para su fomento? ¿Cuál es la relación con la política y la administración pública? ¿De qué manera se podrá lograr que los valores se asuman con profundidad? ¿Qué consecuencias tiene el desviarse de la ética pública?

Este proyecto parte de la *hipótesis* de que el descuido de la ética pública y la falta de mecanismos que la garanticen, y ante el cambio de valores que padecen las sociedades contemporáneas, los servidores públicos son tentados a caer en las prácticas de corrupción, por lo que, 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 públicas.

El periodo que abarca este estudio comprende las últimas décadas en razón de que el tema de la ética pública vuelve a cobrar importancia en la década de los setenta del siglo XX.

El esquema del estudio se compone de cinco capítulos. El primero se titula *Marco teórico conceptual de la ética y la función pública*, y se compone a su vez de cinco apartados. El primero es un apartado introductorio de la ética en el que se presenta una definición, su objeto de estudio, su importancia en el ser humano para posteriormente adentrarse específicamente en la ética pública; el segundo se refiere a la

idea de que la ética es un instrumento de control sobre los gobernantes; el tercer apartado expone los fundamentos que dan origen y sustento a la vinculación entre ética y política, y la importancia de la formación del gobernante con ética, para ello se apoya en la filosofía política; el cuarto apartado señala lo que sucede cuando la ética se descuida del ámbito público llevando a los individuos a cometer actos ilícitos, uno de ellos la corrupción; finalmente, el último apartado hace referencia a algunos obstáculos que dificultan la operación de la ética.

El segundo capítulo se denomina *Una desviación típica de la ética: la corrupción*, y se compone de nueve apartados. El primero señala que la corrupción es una actividad que ha acompañado al hombre a lo largo de su historia pero que en los últimos tiempos se ha hecho más evidente. El segundo responde a la pregunta ¿qué es la corrupción? Para ello se auxilia de algunas definiciones de distintos autores y corrientes de pensamiento. El tercer apartado se refiere a la corrupción específica en el sector privado, mientras que el cuarto hace referencia a la corrupción en el ámbito público dividiéndola a su vez en corrupción política y corrupción administrativa. El quinto apartado señala y define algunas de las actitudes antiéticas más comunes que se presentan en el ámbito público. El apartado sexto identifica y desarrolla los principales factores que fomentan la corrupción clasificando éstos a su vez en causas internas o personales y causas externas o socioculturales. En el siguiente argumenta cómo la corrupción tiene un alcance mundial y presenta algunos casos en distintos países señalando qué existe una relación con la globalización. El apartado octavo hace referencia a los costos que ocasiona la corrupción dentro de la vida pública. El último y noveno apartado retoma la importancia de fomentar la ética en el sector público.

El capítulo tercero titulado, *La ética pública aplicada a los gobiernos* hace referencia a lo que existe actualmente en esta materia en el plano internacional. Se compone de tres apartados. El primero presenta los principales acuerdos para su fomento, el segundo señala ejemplos de países donde la ética se ha incorporado al marco jurídico; mientras que, el tercer apartado señala algunos organismos creados para la promoción y aplicación de la ética.

Por su parte, el capítulo cuarto titulado *Marco institucional para combatir la corrupción*, se compone de tres apartados. El primero expone los acuerdos relevantes en materia internacional tendientes a combatir la corrupción. El segundo rescata ejemplos de un marco jurídico anticorrupción en distintos países. Finalmente, el tercer apartado presenta algunos organismos que tienen por fin el combate de este fenómeno, los cuales

a su vez se agrupan en tres tipos: organismos multinacionales, organismos nacionales así como organismos de participación social.

El capítulo cinco que lleva por título *Un estudio introductorio a la ética pública en España*, tiene por propósito presentar algunos apuntes sobre lo que en particular realiza España para fomentar la ética pública en sus gobernantes y funcionarios. Este capítulo está integrado por cinco apartados. El primero presenta algunos datos históricos en relación a la ética pública, el segundo retoma los elementos éticos a partir de la transición española, en particular en la Constitución y en el estatuto de la función pública, el tercer apartado se refiere a los valores para los servidores públicos; mientras que, el último capítulo hace referencia a los principales autores y organismos que fomentan la ética pública en España.

Para terminar se presentan las conclusiones finales derivadas de la investigación así como las fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentos, presentación de ponencias o documentos jurídicos utilizados.

La suma de elementos indagados en este estudio tienen por propósito contribuir a la búsqueda de acciones que permitan garantizar el funcionamiento de un estado honesto, sobretodo en aquellos gobiernos débiles que aún no han logrado los mecanismos adecuados para garantizar la honestidad en sus servidores.

Un balance sobre lo novedoso o interesante que puede aportar esta investigación se centra en los siguientes puntos: a) Expone la idea de que el estudio de la ética pública abarca no sólo a los funcionarios sino que involucra también a los políticos, b) Rescata el enfoque clásico ético-filosófico para adaptarlo a las necesidades contemporáneas, c) Recupera el concepto clásico del “retor”, d) Propone un modelo junto con sus líneas de acción para garantizar un Estado más honesto.

Es conveniente, antes de iniciar la lectura de esta obra, señalar algunas cuestiones. Primero, si bien existen servidores públicos irresponsables y corruptos también existen servidores públicos honestos, personas con respeto a su trabajo y comprometidas con sus tareas las cuales contribuyen a la marcha y desarrollo de las instituciones. Segundo, la corrupción ha existido y existirá cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. La conducta del individuo hacía la corrupción nos hace pensar que es una actitud inherente al ser humano la cual, debido a la alteración de valores sociales en las sociedades contemporáneas se ha venido incrementando. Sin embargo, el hecho de reconocer que siempre ha existido corrupción no nos exime de reflexionar y plantear un conjunto de medidas a fin de mermar su alcance. Tercero, la

ética pública no solo se refiere a la lucha para prevenir y evitar la corrupción, sino que va más allá, implica dominar el carácter e invita a adentrarse en un universo fascinante.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA ÉTICA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Uno de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en distintos países, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas, debido a que en algunas instituciones públicas existen una serie de vicios que impiden realizar con eficiencia su funcionamiento y operación. Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que la administración pública sea vista como lenta, ineficaz e ineficiente. Aunado a esta situación han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas generando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnica e innovaciones hacía una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se fomentan los principios y valores éticos en los servidores públicos.

Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal formado en ética, entendida esta como la herramienta poderosa que forma la conciencia de los hombres y desarrolla plenamente su capacidad de juicio. La formación ética es vital en los individuos pues éstos tienen un carácter eminentemente activo en la marcha y desarrollo de los organismos. Precisamente, una de las causas que ha provocado la desconfianza en las instituciones públicas es la ausencia de principios y valores éticos, lo que da pie al incremento de vicios o actitudes antiéticas tales como la corrupción, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, etcétera, situaciones que impiden se alcancen las metas y objetivos institucionales.

Una clasificación general respecto del personal que opera en el gobierno señala que existen dos tipos de personas que participan en la dirección y operación de las instituciones: políticos y funcionarios.² En ambos casos tienen por objetivo común servir a la sociedad a la que representan, es decir son servidores públicos.

² Conviene señalar que en el grupo de funcionarios se incluye al personal de la administración sin importar el nivel jerárquico que ocupe, aunque conviene señalar que en algunos países, como México, existe una subdivisión de funcionarios y empleados. Los primeros son aquellos que ocupan los mandos o

La ética para los servidores públicos se refiere a situaciones de aplicación. El bien para todos, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública. Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga principios básicos que nos permiten conocer lo bueno y lo malo, la vida nos lleva a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el hombre decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con una “doctrina” que les sirva de guía en sus decisiones. De esta manera, la ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que esta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas.

El estudio de la ética pública es importante porque ésta disciplina auxilia en la definición sobre lo que está bien y mal para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad. La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano. (Villoria: 2000, 19).

Para Maria Maguire,³ Jefa del programa del Servicio de Gestión Pública de la OCDE, citando a Bowman (1996) “La clase de problemas éticos que atraen la atención principal son quizá los menos importantes. Los casos flagrantes, los pequeños abusos y la criminalidad descarada, son bastantes fáciles de detectar y remediar y a veces trivializan la ética, distrayendo la atención de problemas más frecuentes y auténticamente éticos; es decir, decisiones que conllevan situaciones moralmente ambiguas. La mayoría de los funcionarios se enfrentarán a dilemas que no se pueden solucionar con una simple elección entre lo correcto y lo incorrecto. Los asuntos de gestión están plagados de dilemas éticos.”

puestos altos y medios y son de confianza, mientras que los segundos son aquellos que ocupan plaza de base y de menor nivel jerárquico, convirtiéndose así la clasificación en tres tipos: políticos, funcionarios y personal operativo o de base.

³ Intervención de la representante de la OCDE, Maria Maguire, jefe del programa del Servicio de Gestión Pública, en: *Jornadas de Ética Pública*, 1997, 79.

Ahora bien, antes de adentrarse en el universo de la ética pública convendría primero definirla, señalar cual es su objetivo, conocer algunos antecedentes, saber su relación con la política así como lo que sucede cuando ésta falta.

1.1 De la ética a la ética pública

De entrada conviene aclarar algunos puntos para saber a qué nos referimos cuando hablamos de ética.

1. *La relativización del concepto.* El concepto ética se evoca demasiado y es utilizado de manera relativa, es decir, cualquier individuo habla de ética de manera simplista acompañado solamente de un conocimiento “vulgar”. Esta situación puede ser un problema para el entendimiento si no hay significados iguales en el concepto entre distintos interlocutores. Incluso una situación similar existe entre los mismos estudiosos de la ética al no existir un acuerdo común sobre su definición. Además es importante añadir que existen distintos niveles de conocimiento ético y que, más allá del conocimiento vulgar, existen otros más profundos como el etimológico o el metafísico en los que la ética contribuye a la búsqueda de la máxima felicidad del ser humano.

2. *La discusión sobre la existencia de principios y valores universales.* Existe cierto rechazo ante la idea de hablar de principios y valores éticos para los servidores públicos, bajo el argumento de que la naturaleza, las costumbres y el contexto de cada país es distinta. Sin embargo, ya sea en oriente u occidente los gobiernos y administraciones públicas enfrentan situaciones similares. Así lo demuestran las conferencias, foros y congresos internacionales relativos a este tema en que participan gobernantes de distintas regiones del mundo.

3. *La ética institucional versus personal.* Es importante señalar el hecho de que el tema de la ética es discutido y analizado como un elemento teórico dentro de las organizaciones que desean incluirlo dentro de su programa, su marco jurídico y sus declaraciones. Sin embargo, esas recomendaciones, muchas veces generales y abstractas, se quedan en el escritorio o en las publicaciones de esa entidad sin llegar a ser transmitidos a los destinatarios, a las personas concretas. Para que las recomendaciones éticas sean eficaces, requieren de una buena transmisión y de un periodo de tiempo para las establezca. Para llegar al cambio de actitud de los individuos se requiere despertar la conciencia y el corazón de la forma práctica e inteligente.

4. *El debate ética-moral.* Otro elemento importante a considerar es la discusión de la ética con respecto al concepto de moral en cuanto a su origen y significado. Para unos la ética es colectiva y la moral personal, para otros la ética es laica y la moral religiosa. Lo que si es cierto es que los griegos fueron los primeros en hablar de ética y los romanos de moral. Desde el punto de vista etimológico como del uso en general que de ellas hacen las personas en la vida cotidiana las expresiones “ética” y “moral” significan lo mismo. El vocablo “ethiké-ética” procede del griego *ethos*, que significa “modo de ser” o “carácter” igual que el termino latino “*mos-moris*” del que procede “moral”, de suerte que moral y ética se refieren al modo de ser o carácter que las personas van forjándose a lo largo de su vida (Cortina; 1998: 25). A fin de no entrar en discusiones históricas y filosóficas, en la que hasta la fecha no existe un acuerdo general, en este trabajo se utilizarán ambos conceptos como sinónimos, aunque usando principalmente el concepto de ética.

5. *La multiplicidad ética.* En los últimos años existe un replanteamiento sobre la ética en distintas disciplinas. En la medicina, en los medios de comunicación, en la empresa, en la biología al hablar de bioética, y en los avances tecnológicos, entre otras. Ante esta situación, surge la duda de si hay una ética o existen varias éticas. Es importante dejar claro que la ética es una disciplina del conocimiento y que esta se aplica al ser humano independientemente del ámbito en que se desenvuelva. No es que existan varias éticas sino que son diferentes los espacios donde se aplican. No hay más que una ética, la vinculada a la idea del hombre, que se pone de manifiesto en la vida social, familiar, profesional y política del individuo, como sostiene Victoria Camps (1997: 55) al decir: “sin lugar a dudas hay que dejar claro que la ética es una. Unos son los derechos fundamentales y únicos los principios que establecen, por ejemplo, la dignidad absoluta de la persona humana o la exigencia de la universalidad como criterio absoluto de la moralidad de las acciones”.

1.1.1 Una aproximación al concepto ética

La ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes y costumbres del ser humano y las clasifica en virtudes y vicios, en acciones debidas e indebidas, convenientes y nocivas, con el fin de formar el carácter de los hombres al mostrar aquellos hábitos dignos de imitar. La ética forja el carácter, esto significa que los seres humanos nacen con un temperamento innato, con un conjunto de sentimientos que no

han elegido y resulta difícil modificar, pero que puede encauzarse a lo largo de su vida; por lo que, es posible ir adquiriendo un *nuevo carácter*. El individuo tiene que ir forjándose a sí mismo al elegir unas posibilidades vitales y rechazar otras. Como afirma Adela Cortina (1997,95), “La vida humana es *quehacer* y el quehacer ético es *quehacerse*, hacerse a sí mismo”.

“En apropiarse de las mejores posibilidades vitales para forjarse un buen carácter consiste la sabiduría ética, y a esa necesidad originaria de elegirlo llamamos *libertad* en un sentido básico. Puesto que estamos condenados a ser libres, a tener que elegir, lo más inteligente es hacer buenas elecciones, *forjarse un buen carácter*, que es a fin de cuentas en lo que consiste ser bueno” (Cortina; 1998).

No sólo las personas deben forjarse un carácter, también lo están las organizaciones e instituciones, e incluso las actividades profesionales, porque también unas y otras van adquiriendo un modo de ser u otro, según las posibilidades de las que se apropian. En suma, la ética en el ser humano es un acto de libertad, de responsabilidad y de compromiso con los demás.

Los interesados por las cuestiones políticas tiene que conocer la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos que corresponden al objeto de estudio de la Ética, la que de alguna manera como señala Aristóteles⁴ “no es más que una parte del saber de la ciencia política”. Por lo tanto esta es una herramienta poderosa de que se vale todo Estado preocupado por guiar a sus gobernantes.

1.1.2 Objeto de la ética

El objeto principal de la ética es la vida activa, basada en la deliberación y conocimiento conciente de cada uno de sus actos.⁵ También busca formar el carácter y mostrar los vicios y virtudes que existen en el ser humano. La ética enseña a todo individuo a ser dueño de sí mismo. Esta disciplina demuestra que todo individuo posee la capacidad para actuar de manera correcta o errónea.⁶ Aristóteles señaló que: “Tanto

⁴ Ética Nicomaquea, Libro primero, capítulo 2, 1094b.

⁵ Lo contrario a esta vida activa es la vida pasiva en ella el individuo es movido por la pasión.

⁶ Un ejemplo que demuestra que está en el hombre reaccionar de una manera o de otra lo señala Víctor Frankl, refiriéndose a las diferentes actitudes que tenían los hombres encerrados en un campo de concentración nazi, durante la segunda Guerra Mundial. Al respecto escribió: “El infierno se quedaba corto, y ante las mismas circunstancias, unos se comportaban como cerdos y otros se comportaban como santos. De ahí que mi conclusión es: no son las circunstancias externas por más adversas que parezcan las causantes de nuestras desdichas, son más bien las propias elecciones de percepción las que marcan la diferencia” (El hombre en busca de sentido, 2004).

la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso”⁷

En suma, la ética tiene por objeto un cambio de concepción en la vida del individuo que se manifieste en las actitudes y en cada uno de los actos que realice.

1.1.3 La ética en el ser humano

En su naturaleza el hombre es un animal pero tiene la habilidad de reflexión, análisis y deliberación. Estos dones se basan en la capacidad de percepción, la inteligencia y el pensamiento. Cuando desarrolla en conjunto estos elementos llega a un grado tal que le permite discernir lo que es correcto de lo que no. Gracias a la deliberación va formando la conciencia hasta alcanzar la comprensión y el entendimiento.

El hombre, al poseer la capacidad de deliberar sobre cada acto que realiza, se cuestiona, medita y piensa antes de tomar una decisión. En la medida en que razona sobre si es conveniente o no realizar un acto y elige lo que considera mejor, entra al campo de la ética. “La buena deliberación y la prudencia son las cualidades que el hombre debe desarrollar para vivir bien con otros hombres” (Camps, 1996, 88). De esta manera, todo ser humano posee ética al ser 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 percibe.

La ética es resultado de la evolución del pensamiento del género humano. Es, como señala José Antonio Marina (1995,11) “la más inteligente creación de la inteligencia humana.” Cuando el hombre aprende a discernir 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 de lo que es preferible evitar. Para Victoria Camps. (1996, 170) “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.”

⁷ Aristóteles, *Gran ética*, P. 72. Para esta obra, se consultó un texto contemporáneo de la editorial Aguilar cuya edición corresponde a 1986.

La ética estudia el acto, entendido como “una disposición voluntaria de la inteligencia, que suscita, controla y dirige las operaciones mentales para conseguir un estilo determinado de ocurrencias” (Marina,1995,163). Cada acción en el comportamiento tiene un nombre. Aristóteles explicó en que consistían cada una de las diferentes virtudes del ser humano, entre las cuales están las siguientes:⁸ A la persona que siempre se molesta se le denomina *iracundo* y al estado de ánimo *ira*, quien ambiciona riquezas desmesuradas es el *avaro* y el estado es la *avaricia*, quien delibera con sano juicio es *prudente*, y el estado de ánimo la prudencia, quien habla con la verdad es *verídico* y al estado de ánimo se le denomina *veracidad*, etc. Cada individuo, al ir adoptando caracteres específicos para aplicarlos en su conducta diaria, va adquiriendo principios éticos y de esta manera va formando su identidad.

La ética estudia y agrupa los actos que realiza el hombre, por un lado, en aquellos que son *convenientes o positivos* en tanto que no perjudican ni a sí mismo ni a otro y por el contrario ayudan a sus semejantes, a estos se les denomina *virtudes*. De otro lado se encuentran aquellos actos que son *nocivos o negativos* en tanto que perjudican al mismo que la realiza como a sus semejantes, a estos se los denomina *vicios*. Los actos sanos adquieren un valor positivo y los nocivos un valor negativo. La práctica de las virtudes es lo que se denomina “el bien”, mientras que “el mal” será la práctica de los vicios. En la medida en que el ser humano comprende y aprecia cada uno de sus actos se despierta y se forma la conciencia y gracias a ella el hombre adquiere la posibilidad de elegir lo que considera más acertado a condición de ser responsable de su elección. La practica constante de los actos en una colectividad da origen a las costumbres y estas pueden ser benéficas o dañinas. Es importante señalar que estas no son fijas sino que cambian con el tiempo. Con el desarrollo histórico del hombre, cada grupo humano, en sus distintas lugares y épocas ha establecido costumbres y deberes dando origen a las normas morales.

Las normas morales son inherentes a los individuos de una comunidad política, marcan “un deber ser” interno. Establecen una obligación resultado de la conveniencia social que le dio origen. En toda norma moral hay una previa deliberación y una decisión de que la elección fue la que se considero mejor.

La formación de la conciencia a su vez da madurez de juicio al individuo, entendida esta como el estado del desarrollo completo de una persona⁹. La madurez de

⁸ *Ética Nicomaquea*, Libro segundo, capítulo 7, 1107b.

⁹ Diccionario Enciclopédico Larousse, Edición 1998, México, p. 384.

juicio a su vez hace que el hombre se incline por adquirir sanos principios¹⁰ acompañados de una previa deliberación y razonamiento. Estos serán sus parámetros en torno a la cual girarán sus actos tornándose en guías de su comportamiento.

Las personas con principios sanos no roban, no mienten, no envidian, no son soberbias, ni egoístas, por el contrario ayudan, enseñan, son verídicos, humildes en su trato, responsables en sus tareas, resuelven problemas y dan resultados en sus trabajos. Ningún 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 son impuestos por nadie sino adoptados de manera consciente y voluntaria; por lo que, 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 viene en gana, sino de hacer lo que debe hacer. (Camps; 1996). De la ética surgen normas importantes como la de “*no hagas a otros lo que no quieres para ti*”.

La regla del comportamiento ético, o camino recto, controla el orden de nuestros actos de acuerdo a la naturaleza racional. El conjunto ordenado de las reglas de éticas se llama Doctrina de las obligaciones o mandamientos.

Pero la Ética no es un tratado que sólo enuncie actitudes. Auxilia al individuo para estar en equilibrio al encontrar el “justo medio”, a lograr la virtud. Una vez alcanzada ésta invita a practicarla en sus semejantes. Cuanto más se practique el bien (las virtudes) mayor será el mérito de quien lo hace. Quien hace el bien obtiene el reconocimiento y aprecio de quienes le rodean; por el contrario, cuanto más se practique el mal (los vicios) mayor será el desprestigio de quien lo hace pudiendo ser repudiado y despreciado por sus semejantes.

En esta disciplina existe una lógica del bien y del mal, de lo positivo y negativo, de lo conveniente y nocivo. Aunque el bien es conveniente, no todos aspiran a él, ni mucho menos lo pueden alcanzar, pues ello supone tener virtud, valor, fortaleza, implica llegar a un grado de madurez de juicio. Conducirse éticamente es querer el bien por sí mismo.

Un análisis sobre el efecto de la *ética aplicada* en una persona permite apreciar que provoca un proceso de transformación en ella cuando se adopta con profundidad:

¹⁰ Es importante señalar que es posible adquirir “principios insanos” es decir hay personas que hacen de algún vicio su causa principal en la vida.

Proceso que conlleva la ética aplicada al individuo					
a) Reflexiona y delibera	b) Adquiere conciencia	c) Distingue entre lo conveniente y lo nocivo	d) Adopta principios sanos	e) Asume deberes de manera voluntaria	f) Actúa positivamente

Fuente: elaboración propia

El bien no consiste simplemente en hacer propias las virtudes éticas y saber cuales son los deberes fundamentales del hombre sino en aprender a realizar la *acción* del mejor modo posible. Los principios éticos son 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). Para Aristóteles¹¹ “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”.

1.1.4 *Ética pública: su definición*

Cuando se habla de *Ética pública*, no es que se trate de una ética especial para este sector, se refiere sencillamente a la *ética aplicada* y puesta en práctica en el ámbito público. *La ética aplicada* en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En palabras de Weber implica lograr una “ética de la responsabilidad”.

La ética Pública señala principios y normas para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana. “La ética pública es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos.” (Rodríguez Arana; 1998: 6).

¹¹ *Ética Nicomaquea*, libro 1, capítulo 2, 1094b

La ética pública se refiere al perfil, formación y conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas. Más allá del conocimiento profesional que posean quienes laboran en la función pública, es importante que sean individuos que estén inmersos de la moral pública. Todo aquel que ingrese al ámbito público debe pasar por el filtro de la ética a fin de ser tocado por los valores y virtudes públicas.

Por lo anterior, se entiende por *ética pública* la parte de la disciplina ética que trata las actitudes que realizan los servidores públicos en el desarrollo de su trabajo. La ética pública observa y analiza los actos humanos realizados por aquellos durante el desarrollo de sus labores y tiene por fin lograr que el servidor público aplique el sentido del deber en beneficio del Estado.

Cuando se habla de ética pública ésta no sólo se refiere exclusivamente a la conducta de los funcionarios y empleados públicos, en virtud de que algunos comportamientos que deben manifestar estos se encuentran en la legislación sobre función pública en el apartado de deberes, sino que va más allá, comprende también a los mismos gobernantes, es decir a los políticos.

En los gobiernos y administraciones públicas contemporáneos, el perfil de las personas que ocupan un cargo público se encuentran en una situación de heterogeneidad, esto es, existe una gran diversidad de profesiones entre las personas que se postulan para ocupar un cargo de elección. Así, es posible encontrar profesionales de distintas disciplinas: arquitectos, ingenieros, profesores, contables, abogados, etcétera, incluso personas sin formación académica pero que han destacado alguna actividad: empresarios, líderes sindicales, actores, cantantes, comerciantes, entre otros. Ante la ley todo individuo tiene derecho a ocupar un cargo de elección siempre que tenga el perfil y la capacidad para el puesto, no obstante, a esa capacidad y ese perfil habrá que incorporar criterios éticos.

En la vida contemporánea, con el inicio del nuevo milenio y gracias a las oleadas democratizadoras, existe en el mundo una fiebre entre los ciudadanos por querer ocupar un cargo público aunque el interesado no tenga ni la más mínima cultura política ignorando la importancia y la responsabilidad que ello implica. Cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado.

La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores

públicos o como decía Aristóteles, “*No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos.*”

Por la ética, los gobernantes pueden determinar la justicia o injusticia de los hombres, con ella se eleva la cultura política de un pueblo, por ella los hombres están bien consigo mismos, y si ello es así, lo estarán con respecto a los demás. Por ella, los servidores públicos pueden emprender acciones bellas y nobles, incluso obras de magnanimidad.

Los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas enfrentan una crisis de valores en sus gobernantes, funcionarios y personal. Ante este decaimiento es importante recuperar un conjunto de principios éticos. Si en la administración pública hay personas con vicios arraigados desde antaño seguramente será porque en su mente hay pensamientos que le impulsan obrar así, por lo que 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.

Así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debiera hacerse por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de preocupación también lo debiera ser la ausencia de virtudes en las personas, en particular de aquellos que ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver 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.

De esta manera, los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público y cultivados de manera adecuada coadyuvarán a hacer más eficiente la operación de la función pública. De igual manera colaborarán a reivindicar la imagen del funcionario, del gobernante, del político y en general de aquellos que se encuentran en el ámbito de acción del servicio público.

1.1.5 ¿Qué se persigue con la ética pública?

La Ética Pública tiene por objeto hacer que las personas que ocupen un cargo público lo hagan con diligencia y honestidad como resultado de la razón humana, la conciencia, la madurez de juicio, la responsabilidad y el sentido del deber. Una adopción verdadera de la ética exige un profundo cambio de concepción, de actitud psíquica, de mentalidad, que impida pensamientos corruptos.

Para Jaime Rodríguez-Arana (1998,6) “El objetivo material de la ética serían los actos humanos de funcionarios públicos, la rectitud moral de la actuación del funcionario.” La ética busca cultivar la inteligencia en valores y moderar el carácter de los gobernantes, y si bien ésta es importante en cualquier disciplina, lo es más en la política y en la administración pública porque ambas son responsables de conducir los asuntos de un Estado.

Es conveniente reiterar una y otra vez la necesidad de la ética en los servidores públicos ya que es precisamente su ausencia la que provoca que muchos de ellos en diferentes instituciones públicas caigan y sigan cayendo en escándalos de corrupción. Personas sin escrúpulos ocupan cargos importantes del Estado escudándose además en la imagen de ser hombres respetables u honorables.¹²

Para Hans Kung (1991, 49-50) el fin de la ética en política tiene un fin noble: “rescatar la dignidad humana -y continúa-, el hombre ha de ser más de lo que es: ha de ser más humano. Es bueno para el hombre lo que preserva, fomenta y realiza. Su humanidad, y todo ello de una forma totalmente nueva. El hombre ha de explotar su potencial humano, en aras de una sociedad humana y un ecosistema intacto, cambiando básicamente su rumbo de actuación. Su humanidad en potencia es muy superior a su

¹² La idea de que hombres corruptos se presentan como respetables se ejemplifica en el siguiente cuento titulado “La lección del Ladrón”.

Un rey de la India, deseoso de aprender todos los secretos del robo, no con la intención de robar sino para impartir mejor la justicia, hizo llamar a un famoso ladrón y le pidió que le diese lecciones.

El hombre pareció muy sorprendido, e incluso escandalizado.

-¿Yo, un ladrón? ¿Quién ha podido convencerte de semejante mentira? Siempre he vivido honestamente. ¿Cómo podría enseñarte a robar?

Y así, proclamando su inocencia y mostrándose indignado por la malignidad de sus vecinos, que sin duda lo habían denunciado para minar su buena reputación, el hombre fue puesto en libertad.

Sin embargo, unos minutos después, el rey se dio cuenta de que en su mano faltaba un precioso anillo. Hizo arrestar al hombre, lo registraron sin encontrar anillo, que ya había podido pasar a algún cómplice. Y esta vez, por crimen de lesa majestad, el hombre fue encarcelado y condenado a ser empalado al día siguiente.

Por la noche el rey no podía dormir. Confuso, recordaba las protestas de inocencia del hombre, tanto en el palacio como cuando había sido arrestado. En medio de la noche, el rey se levanto y bajo hasta su celda. Lo hicieron entrar, sombra silenciosa, y oyó al prisionero, que, sólo en su negra mazmorra, rezaba con fervor, lloraba quedamente y seguía creyéndose injustamente perseguido. El rey –cuya presencia el prisionero no podía percibir- se fue sin hacer ruido, muy conmovido y, convencido de la inocencia del prisionero, decidió soltarlo. Tras lo cual pudo volver a dormir.

Al día siguiente el hombre, liberado, fue llevado ante el soberano. Pasó rápidamente una mano sobre la otra e hizo aparecer el anillo de oro. Entonces lo cogió con dos dedos y se lo dio, con todas las muestras de obediencia y respeto.

El rey, muy sorprendido, le preguntó las razones de su comportamiento.

- Me has pedido que te diese unas lecciones –le dijo el ladrón-. He aquí la primera: un ladrón siempre tiene que parecer un ciudadano honrado, respetuoso con las leyes y las creencias. Y la segunda: es absolutamente esencial que afirme su inocencia, incluso contra la más extrema evidencia. ¿quieres que demos la tercera lección? (Jean-Claude Carrière; *El círculo de los mentirosos. Cuentos filosóficos del mundo entero*, Circulo de lectores, Barcelona, 1998; pp.187-188).

humanidad en acto. En este sentido, el realismo del principio de responsabilidad y la “utopía” del principio de esperanza se reclaman mutuamente.”

El principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas. Es decir, sabemos cuales son los valores éticos deseables, pero lo que no sabemos es cómo poder transformar el deber ser en la práctica diaria, cómo erradicar los vicios. El reto es encontrar la forma para concienciar al servidor público sobre la importancia de mejorar su actitud por el bien del servicio público. ¿Cómo lograr que las cualidades éticas florezcan en la vida de los servidores sobretodo de aquellos que han vivido sin principios y valores éticos? ¿Cómo despertar el interés por la ética en los servidores públicos?

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 la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la comunidad 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, disuadir a evitar practicas deshonestas lo cual conllevaría a una recuperación de la confianza ciudadana, pues como señala Adela Cortina (1998,160) “Una confianza que 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.”

Por lo anterior, los gobiernos de los Estados tienen que tomar iniciativas en relación con la ética ya sea porque son conscientes de la importancia que esto conlleva, ya sea para no quedarse al margen en esta materia o bien porque sean presionados por sus sociedades.

1.2 Ética pública: el mejor control de los gobernantes

Una deliberación exhaustiva en relación a la manera de frenar actitudes antiéticas en el ámbito público y a la recuperación de la confianza del ciudadano conduce a la idea de que aunado a los controles *externos* a los individuos que existen dentro de la función pública también es necesario que cada individuo en lo interno

desarrolle una conciencia en relación a lo público basada en un espíritu ético, en una doctrina ética para el servidor público.

Pretender someter a los hombres sólo por la fuerza del poder, por medio de la ley o por distintos controles externos, no es el mejor camino para evitar la corrupción y las actitudes antiéticas como sostiene Jaime Rodríguez-Arana (1998) quién escribió: “El conjunto de normas y controles no garantizan que el empleado público actúe de forma éticamente correcta. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del empleado puede cubrir el vacío que el contexto produce.”

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacía una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben surgir de ellos mismos, proceden del “despertar” como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna” según afirmara Platón, provienen “de un verdadero cambio del corazón” como dice Victoria Camps (1996) citando a Caiden.

La razón por la que la ética es un instrumento necesario radica en que ésta se orienta al estudio de las acciones humanas por lo cual las explicaciones a las distintas conductas giran en torno a ésta disciplina. Cada acto que realiza el hombre tiene su fundamento o justificación en la ética. Cuando los hombres públicos responden a una filosofía ética, se autocontrolan al ser responsables de su conducta y de cada uno de sus actos. De esta manera, la ética es el mejor instrumento porque conlleva al autocontrol mediante el uso correcto de la razón a partir de la idea de servicio colectivo, elemento importante en los servidores públicos ya que como señala Adela Cortina (1998, 65) “El interés del Estado no puede depender de las pasiones del príncipe, ni siquiera de su deseo de ser malo o bueno sino que exige un profundo autocontrol”.

Todo gobierno, para mantener una eficiente administración, debe contar con individuos íntegros. Es aquí donde la ética cobra importancia al formar, seleccionar los perfiles y reiterar a los servidores públicos la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad. Por el sólo hecho de hacer una acción con responsabilidad y hacerla bien ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar y no todos los que participan en el ámbito público realizan adecuadamente sus tareas.¹³ La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público.

¹³ Algunos servidores públicos no es que realicen mal sus tareas o las omitan, sino que obtienen ganancias adicionales por llevarlas a cabo mediante practicas corruptas.

Si la administración pública es 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 fomenta 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 imagen ayuda a creer y a confiar en las instituciones públicas. Una mala imagen genera desconfianza y rechazo.

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

1.3 Ética pública: fundamentos político- filosóficos.

1.3.1 La dualidad ética-política

El origen y los fundamentos que dan importancia a la ética en el ámbito público los encontramos en el principio mismo de la relación ético-política y para profundizar en ella es necesario hacer una revisión de algunos elementos filosóficos.

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la Ética. En la antigüedad aquel que quería participar en los asuntos públicos tenía que pasar por esta disciplina la cual era considerada como una rama de la política. Era el filtro para hacer que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien. De hecho, en las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los gobernantes antes de que éstos tomaran posesión del cargo. Se contaban con tratados sobre el tema, con códigos para la función pública y

con maestros que la impartieran.¹⁴ De esta manera ejercitarían la política contando con principios éticos que respaldarían cada una de sus decisiones.

“Desde antiguo los seres humanos se percatan de que para vivir bien es imposible dejarse llevar por todas las pasiones que les inducen a obrar, y de ahí que también desde antiguo surja la idea de introducir un orden tal entre las pasiones que unas dominen sobre otras, unas sean dominadoras de las otras.” (Cortina: 1998: 64).

Aristóteles construye su teoría de la política partiendo del entorno que rodea al hombre. De esta manera estudia primero la naturaleza mineral, posteriormente la vegetal y animal para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostiene que sólo en la medida en que se conoce la naturaleza del hombre, con sus vicios y virtudes, se puede aspirar a la política. Este autor fue el primero en elaborar una obra escrita sobre la ética en la que señala la relación intrínseca que existe con la política. Al respecto escribió¹⁵: “La política es la más importante y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en que medida debe aprenderlo. (...) Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que persigue la política puede involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre.

El estudio de Edward Hallet Carr titulado *Twenty Years, Crisis 1919-1939* en el que analiza el periodo de la primera guerra mundial hasta el inicio de la segunda, concluye con un capítulo sobre la moral en el nuevo orden internacional en el que afirma: “Así como siempre es utópico ignorar el elemento poder, también es una forma irreal de realismo ignorar el elemento moral en cualquier orden mundial. Al igual que, dentro del Estado, un gobierno necesita poder como base de su autoridad, también necesita el fundamento moral del consenso de los gobernados.”¹⁶

En 1948 Hans J. Morgenthau publicó la obra *Politics among Nations*. En ella defiende la necesidad de una escala de valores al señalar: “Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede

¹⁴ De los griegos existen las obras de *Ética* que escribiera Aristóteles o *Las obras morales* de Plutarco. De la época de los romanos contamos con *Los tratados morales* de Séneca o el tratado *Sobre los deberes* de Cicerón. De la antigua China nos han llegado los cuatro grandes libros del sabio Confucio, de los que se derivan *Los principios chinos sobre conducta pública*; el *Código de Hammurabi*, quien fuera rey de Babilonia, es otro documento histórico que señala los principios que debían guardar los ocupantes de cargos públicos, así como *Los principios del Rey Asoka* en la India en el siglo III A. C.

¹⁵ *Ética Nicomaquea*, Libro I, capítulo 2, 1094 b

¹⁶ Cf. Edward H. Carr, *The twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres 1939, 1946.

definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política, y esto es el poder.”¹⁷

Históricamente el tema de la ética siempre ha acompañado a la política como elemento que le complementa. En política las decisiones no se pueden tomar como en la ciencia. En política dos más dos no necesariamente dan cuatro. El papel del político es, como afirma Camps (1996) citando a Borell, “sumar peras con manzanas”. Tampoco se pueden sustituir políticos por algunos especialistas técnicos o científicos. De igual manera, las estrategias y decisiones políticas no pueden simplemente sustituirse por más moral, ni el político puede cambiarse por el moralista. Es importante señalar que los extremos son malos y que tanto el sólo poder, o la sólo ética en política son incapaces de alcanzar acertadamente los objetivos en un Estado, por lo que es necesario buscar el equilibrio entre la virtud del <ético> y la experiencia del <político>.

En virtud de que la política no trata únicamente el poder en sí sino que afecta la vida de los hombres, no se puede dejar esta disciplina sin elementos que le orienten en momentos críticos, por lo que ante los cambios mundiales en donde las personas tienen una mayor participación y exigencia hacia sus gobiernos se consolida una nueva forma de hacer política acompañada de la ética.

La valoración del poder en política se halla en fundamental dependencia con la imagen que se tenga del hombre. Aquellos que consideran al hombre como bueno por naturaleza, racional, capaz de aprender y educable, ven la política como un medio para el progreso humano y para el desarrollo del mundo y por tanto ven el poder como algo benéfico. En cambio los críticos del *deber ser* del político señalado en las teorías filosóficas consideran al hombre como corrompido por su naturaleza irracional y por tanto peligroso. Miran a la política siempre como un negocio sucio, un quehacer inevitablemente inmoral y por consiguiente al poder como algo malo y demoníaco.

El mundo es una realidad dual y en el hombre se hallan mezcladas las dos cosas, lo bueno y lo malo. En política no se puede ignorar que el poder, dada la condición ambivalente del hombre, no siempre ni en todas partes ha sido utilizado de manera correcta. La historia de la humanidad esta llena de ejemplos que muestran como se ha abusado de él. Precisamente por eso, desde los más remotos tiempos han existido individuos que han dedicado sus esfuerzos por intentar controlar ese abuso, sobre todo

¹⁷ Cf. Another “Great Debate. The national Interest of the United States”, en *Id.*, *Politics in the Twentieth Century*, Vol. I : *The Decline of Democratic Politics*, Chicago, 1926, p. 110.

en lo que respecta a los detentadores del poder político. De ahí que entre la ética y la política siempre haya existido una relación inevitable.

Desde antaño los estudiosos de la ética en relación con la política han coincidido en la necesidad de que ésta se acompañe de la ética. Cuando se carece de ética en política para gobernar se utilizan todos los medios incluidos “los inmorales como la mentira, el engaño, la traición, el asesinato político y la guerra. Ni la diplomacia, ni los servicios secretos ni la policía están por encima de la moral”, como afirma Hans Kung (2000, 97).

1.3.1.1 Los géneros de vida

La ética, al estudiar las actitudes y comportamientos del hombre en su vivir establece tres géneros de vida. El primero se denomina *Género Voluptuoso*, en el que los vicios y deseos gobiernan al hombre. La voluptuosidad es pensar en una vida de placeres, esclavizado por los deseos y las pasiones. Para los filósofos y estudiosos del tema este tipo de vida es considerada indigna y más cercana a lo animal. El segundo género es el *Género Político*, que tiene como atractivo la búsqueda del honores y reconocimiento. La honra pública, para quien es merecedor de honor, lo es por la relevancia e importancia de sus actos. En éste género la mente del hombre logra gobernar a las pasiones gracias a un esfuerzo permanente y constante de principios éticos y valores educativos. Antiguamente se consideraba que la vida política era un género acompañado de educación y que sólo unos cuantos seres podían tener acceso. También se afirmaba que cuando un hombre aprende a vivir políticamente se vuelve dueño y señor de su conducta y, en consecuencia, actúa siempre en razón del bien común y a ello dedica su vida. La vida política es por tanto un género acompañado de la educación. Finalmente, el tercer género es el *Contemplativo*, el cual se refiere a la vida dedicada a la sabiduría. En este género se renuncia a los bienes materiales y a los honores por permanecer en la búsqueda del conocimiento.

Partiendo de la anterior clasificación, quienes se interesan por los asuntos públicos aspiran al segundo género de vida, es decir, el Político, el cual aunque tiene trazado un objetivo claro, la búsqueda del bien para su comunidad, no transita por un camino sencillo: el dominarse a sí mismo para actuar practicando el bien a los semejantes.

1.3.1.2 La relación ético-política en busca del bien general

El resultado de sumar ética y política es gobernar sirviendo a la pluralidad de intereses. Este debería ser el motor que impulse a los políticos. De hecho, un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos debería ser considerado ilegítimo.

El bien plural es el bien de las distintas personas en tanto son miembros del Estado. Para alcanzar la satisfacción de la pluralidad de intereses al Estado le corresponde la tarea de arbitrar los conflictos. La teoría política señala que es responsabilidad del gobernante buscar el equilibrio entre las partes del Estado sin permitir que existan grupos o élites que se vuelvan más poderosos. El gobierno no debe tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos pues esto crea fractura en el Estado.

Cicerón,¹⁸ refiriéndose a la importancia de gobernar para todos escribió: “Los que hayan de gobernar el Estado deben tener siempre presente estos dos preceptos: el primero, defender los intereses de los ciudadanos de forma que cuanto hagan lo ordenen a ellos, olvidándose del propio provecho; el segundo, velar sobre todo el cuerpo de la República, no sea que, atendiendo a la protección de una parte, abandonen las otras. Lo mismo que la tutela, la protección del Estado va dirigida a utilidad no de quien la ejerce, sino de los que están sometidos a ella. Los que se ocupan de una parte de los ciudadanos y no atienden a la otra introducen en la patria una gran calamidad: la sedición y la discordia, de donde resulta que unos se presentan como amigos del pueblo y otros como partidarios de la nobleza: muy pocos favorecen el bien de todos”. Un buen gobernante establece una forma de constitución que garantice una armonía entre las partes que conforman la comunidad política cumpliendo así con uno de los mayores fines de la política que consiste en lograr que los ciudadanos sean personas de una cierta cualidad y dotados de bondad capaces de realizar acciones nobles.

1.3.2 Formación con ética para actuar en política

*El perfeccionamiento de uno mismo
constituye la base de todo progreso moral
Confucio
Los cuatro grandes libros*

¹⁸ *Sobre los deberes*, Libro I, 85.

El camino para “saber” gobernar pasa por dos momentos: a) La formación adecuada del gobernante con ética y b) La operación política mediante la puesta en práctica de las virtudes éticas.

1.3.2.1 La formación del gobernante con ética

Cuando los hombres están en el poder es importante que se pregunten ¿qué clase de vida quiero para mi comunidad? ¿qué puedo hacer para que ésta se desarrolle y sea próspera y feliz? De las actividades que realice el político depende la felicidad del Estado. Quienes aspiran a una vida superior a la voluptuosa, es decir los que eligen la vida política, tienen que vencer los desafíos que implica el cargo: la codicia, la avaricia¹⁹, el anhelo de poder, la vanidad²⁰.

La teoría política señala que “hay tres cualidades que deben poseer los que han de desempeñar las supremas magistraturas: la primera es la lealtad para la constitución establecida; la segunda, capacidad para las responsabilidades del cargo, la tercera, poseer virtud y justicia. (Aristóteles; Política, Libro V, 1309b). La *Lealtad* se refiere a estar comprometido con el Estado al que se pertenece, con la comunidad política. La *Capacidad* se refiere a poseer los elementos idóneos para el cargo y gobernar dando resolución a las demandas ciudadanas. El tercer elemento, no menos importante, se refiere a la *Posesión de virtudes* éticas para saber gobernar. De los tres, tal vez el tercero es el más difícil de alcanzar. Cuando un gobernante se prepara con ética y sabiduría, logrando ecuanimidad y prudencia, alcanza lo que en los antiguos denominaban “el principio recto” y por medio de éste sabrá discernir lo que es conveniente o nocivo en la acción de gobierno.

Cicerón²¹ decía que “aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar... a estos hombres de Estado le son tan necesarios y posiblemente más que a los filósofos la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores así como la

¹⁹ Respecto al vicio de la avaricia Confucio escribió: “Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazarán de ministros justos, y el reino estará dirigido por hombres depravados. “Los cuatro grandes libros”, en: Manuel Yáñez, *Confucio, colección grandes Biografías*, 2002: 133. Por su parte, Cicerón escribió: “No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria. (*Sobre los deberes*, Libro II, 7).

²⁰ Weber se refirió a la vanidad al decir. “El político tiene que vencer cada día y cada hora un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida a sí mismo”. (La política como vocación; 1984:154).

²¹ *Sobre los deberes*, Libro I, 72

tranquilidad de espíritu, y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no ha de estar ansioso por el futuro y ha de vivir con gravedad y firmeza”. El mismo autor evoca cuatro virtudes que deben acompañar siempre al gobernante: “Sabiduría, Justicia, Fortaleza y Templanza” para estar preparado para la acción.

Para Alarcos Martínez (1999, 111) “Quienes son o pueden llegar a ser capaces de ejercer este arte tan difícil y tan noble que es la política, prepárense para ella y procuren ejercitarla con olvido del propio interés y de toda la ganancia banal. Luchen con integridad moral y con prudencia contra la injusticia y la opresión, contra la intolerancia y el absolutismo de un solo hombre o de un solo partido político; conságrense con sinceridad y rectitud, más aún, con caridad y fortaleza política, al servicio de todos.”

Por su parte, Max Weber (1984, 178) al referirse a las características de quien aspira a la vida pública escribió: “La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para las que se requiere, al mismo tiempo, fervor y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible sino se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se encuentra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un <sin embargo>; solo un hombre de esta forma construido tiene “vocación” para la política.”

Algunos ejemplos que ilustran la importancia de las virtudes éticas en la formación del gobernantes en distintas culturas y momentos históricos, son los siguientes:

Sobre el origen del candidato. En la antigua cultura romana, aquellos individuos que deseaban aspirar a ocupar cargos públicos desde temprana edad se preocupaban por emprender acciones nobles que les dieran reputación, prestigio u honor a fin de gozar de credibilidad y confianza de la gente con la que vivían. Estos individuos en el momento de promoverse para un cargo de elección, se vestían de blanco, pues este color significaba pureza, palabra que se traduce en “candidez” o “cándido”, y precisamente

aquél que aspiraba a un cargo público debía ser el más puro, el más limpio, el más cándido, el mejor. Y así, el cándido pasaba a ser el “candidato”.

Sobre la elección de los gobernantes. En las antiguas culturas mexicanas para elegir al gobernante, primero congregaban a un número de jueces formado por hombres sabios, ancianos, notables, quienes debido a su edad poseían la prudencia y experiencia necesaria para saber elegir al candidato más idóneo que supiera guiar y educar a su pueblo. Este consejo de ancianos deliberaba y concertaba antes de elegir. Para tal elección se tomaban en cuenta las siguientes calidades: el elegido debería ser virtuoso, respetado, debería de tener nobleza, no debería amar en exceso la vida, no debería dejarse adular, corromper ni sobornar, debería ser restaurador e impulsor de las tradiciones de su pueblo, con pleno uso de sus facultades, prudente, valiente, de buena y recta educación, de buen hablar, de buen oír, que supiera estimar a la gente y que poseyera "rostro y corazón". Para el elegido habían ceremonias destinadas a recordarle los deberes hacia su pueblo: “Se conducía al nuevo dignatario (futuro rey) a una parte del templo, donde permanecía. Se sentaba de día en el desnudo suelo, y sólo por la tarde se le daba una estera para reclinarse; por la noche iba al sagrario a horas fijas para quemar incienso, y los cuatro primeros días no dormía más que algunas horas. Cerca de él había guardias que cuando se adormecía le punzaban las piernas y los brazos con espinas de maguey, dirigiéndole estas palabras: despiértate, tu no debes dormir, sino vigilar y cuidar de tus vasallos, no subes al trono para descansar, el sueño ha de huir de tus ojos, que necesitan estar abiertos para velar sobre el pueblo. De esta manera, quien resultaba elegido era un hombre de cualidades muy grandes por lo que era querido, admirado y respetado por su pueblo. Precisamente, como era considerado el mejor, se subordinaban a su mandato y le mostraban lealtad.”²²

Sobre el valor de la virtud en los gobernantes. En la antigua China el sabio Confucio se dedicó a enseñar la importancia de la virtud en los gobernantes. En cierta ocasión un alumno hizo la siguiente pregunta ¿cómo hacer para enseñar a los hombres que cuando uno adquiere la virtud, se adquiere el verdadero poder personal? El maestro, tomando su bastón y dibujando círculos dentro de otros círculos en la arena, dio la siguiente lección: “Cuando los antepasados deseaban ilustrar la virtud a través de reino, primero ordenaban sus propios estados. Deseando ordenar bien sus estados, primero organizaban a sus familias. Deseando organizar a sus familias, primero

²² Memorias de Zurita

cultivaban su persona. Deseando cultivar su persona, primero cambiaban sus corazones. Deseando cambiar sus corazones, primero buscaban ser sinceros en sus pensamientos. Deseando que hubiera sinceridad en sus pensamientos, primero buscaban el conocimiento verdadero dentro de su alma.” Mirando a los círculos, la luz de la comprensión comenzó a brillar en los ojos del estudiante. Y antes de que pudiera hacer otra pregunta, el maestro continuó: “Habiendo buscado el verdadero conocimiento en su alma, llegaron a ser sinceros en sus pensamientos. Por la sinceridad de sus pensamientos, cambiaron sus corazones. Cuando sus corazones cambiaron, sus personas se transformaron. Cuando sus personas se transformaron, sus familias quedaron bien organizadas. Cuando sus familias quedaron bien organizadas, sus estados fueron bien gobernados. Cuando sus estados fueron bien gobernados, el reino estuvo en paz.” Al terminar, el maestro se levantó y se fue a su trabajo. El estudiante, asombrado por la enseñanza, cerró los ojos y se quedó meditando en las palabras de Confucio. (Volbracht, 1999, 64-65).

Estos ejemplos muestran que en las culturas antiguas, aún en épocas y lugares muy diferentes no había ninguna duda respecto a la importancia y vinculación de la ética y la política. Tenían claro que quien ejerciera la política tenía forzosamente una formación acompañada de virtudes, valores, acompañado de un gran sentido de justicia.

1.3.2.2 La operación política bajo principios éticos

*El oficio de la virtud radica en la acción
Cicerón
Sobre los deberes*

La ética es acción. Es práctica pura. No se estudia ética para quedarse en la abstracción, en el deber ser. Se aspira a su conocimiento no para ser santo sino para practicar el bien en cada acto. El político gobierna para su gente, lo aleja de las pasiones, le enseña a vivir con dignidad. Utiliza el poder como un instrumento para hacer el bien. Antiguamente se decía que la auténtica gloria de un gobernante dependía del progreso moral que alcanzaran los gobernados.

La idea de la “ética práctica” ha sido rescatada por distintos autores. Para Weber (1984, 176) “cuando un hombre es maduro, asume una actitud que brota de la profundidad de toda su alma, por lo que actúa conforme a una ética de responsabilidad”. Para Victoria Camps (1985, 83) “la ética se muestra más que se dice, o mejor, que

deberá decirse en un lenguaje capaz de mostrar su fuerza e incitar así a la acción”. Por su parte, José Antonio Marina (1995, 176) afirma, que “para la política lo importante es la acción, que es el modo de convertir en realidad las irrealidades que pensamos”. En suma, la aplicación de la ética crea hábitos, despierta virtudes, pero lo más importante es que formar el carácter.

De aquellos que ejercían la política con ética en la antigüedad, se decía que tenían “*Decorum*” concepto que significa “decoro”. Que un político tuviera *decorum* era garantía de ser reservado, discreto, cortés y que actuaría de manera correcta. Al respecto Cicerón escribió: “El concepto de esta palabra es tal que no puede separarse de lo honesto, porque lo que es decente es honesto, y lo que es honesto es decente. Todo lo decoroso aparece cuando le ha precedido la honestidad. Todas las cosas que se hacen con justicia son decorosas y las que se hacen con injusticia son indecorosas. Y dígame lo mismo de la fortaleza. Una acción viril y magnánima parece digna de un varón y decorosa, y lo contrario como torpe e indecoroso” (Sobre los deberes; Libro I, 94). El *Decorum* de los políticos daba confianza a los ciudadanos. Se podía creer en ellos. Pero no por participar en la política se asignaba este concepto, sino a la inversa, eran los actos del político en la práctica lo que le hacía merecedor a esa denominación. Para hacerse merecedor a ese reconocimiento, el político gobernaba bajo los siguientes principios:

Autoridad. Si se quiere hablar de política y por tanto de la idea de autoridad es necesario conocer la distinción entre “poder despótico” y “autoridad”. El poder es despótico cuando se beneficia quién lo posee, mientras que es autoridad cuando es ejercido en beneficio de los gobernados. La primera forma de poder es tiránica. La segunda procura el bien. Cuando la autoridad no se entiende como servicio para la pluralidad de intereses dicha acción se corrompe y se transforma en despotismo. El despotismo es una forma de poder antipolítico. Cuando el poder va acompañado de autoridad resulta una acción eficaz en orden a procurar el incremento de bien en aquellos a quienes se dirige. El poder puede imponerse mas sólo la autoridad sabe hacerse obedecer.

Honor. Entendido como el reconocimiento a las acciones emprendidas que tengan algún mérito. Busca la estima de los demás. Tiene que ver con las obras buenas que realice un individuo. Un hombre malo no podría merecer honor, siendo éste el premio a la virtud que se otorga a las personas con buena fama. El honor es tan importante que algunas personas hacen de éste su principio en la vida, sin embargo, a pesar de ser tan bello es por

pocos aspirado, pues al parecer “a la mayoría de los hombres les mueve más la avidez de riqueza que de honores.” (Aristóteles; *Política*, Libro VI, capítulo 4, 1318 b). Puesto que el honor se encuentra en pocas personas es necesario que aquellos elegidos a los cargos públicos lo posean. De no ser así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionarán graves daños al Estado. Si los cargos públicos son honores del Estado, quien ocupe un cargo público tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo, es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando el principio de honor lo adquiere un gobierno, éste realiza obras que benefician a todo el Estado.²³

Justicia. A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado lo que da origen a que haya muchos agravios sobre todo para los más débiles. El hecho de que se omita tiene un precio: el sufrimiento humano. Los sufrimientos vienen en distintas formas: pobreza, desempleo, hambre, dolor, muerte. Pero lo peor es que estos sufrimientos se perpetúan y crecen. El observar tanto dolor en los gobernados habla de la impotencia de los gobernantes, del olvido que han hecho de la justicia. Conviene recordar la frase de San Agustín: “Sin la justicia, qué son los reinos sino unos grandes latrocinios.”²⁴

Libertad. El hombre libre es aquel que puede gobernarse por sí mismo y es capaz de dominar sus apetitos y pasiones por medio de la razón. La libertad va acompañada de ciertos elementos, implica cierta sabiduría, poseer algunos conocimientos, tener educación. La libertad no funciona sino va acompañada de responsabilidad. Respecto a la libertad de los pueblos, la teoría política sostiene que hay dos condiciones para que un Estado sea llamado como tal, estas son: “riqueza y libertad”.²⁵ La riqueza proporciona la autosuficiencia, la libertad concede la soberanía, autonomía e independencia. Para Aristóteles una de las funciones del Estado es “evitar que el pueblo caiga en la esclavitud” –y continúa- “Pues ¿no es una cosa imposible que una comunidad que es por naturaleza esclava, sea digna de llevar el nombre de Estado? Porque un Estado es autosuficiente, mientras que lo que es esclavo no es autosuficiente.”²⁶ Un gobierno que esclaviza a su

²³ Sin embargo, este concepto está expuesto a su corrupción. Cuando esto sucede el interés principal de los que gobiernan pasa del “honor” a los “honorarios”, es decir del mérito al dinero. Cuando los hombres que ejercen la política muestran interés por la riqueza personal, gobiernan usurpando los cargos públicos en beneficio de ellos y no para toda la comunidad.

²⁴ *La ciudad de Dios.*

²⁵ Aristóteles, *Política*, Libro III, capítulo 12, 1283 a.

²⁶ Aristóteles, *Política*, Libro IV, Capítulo 4, 1291 a.

propia comunidad es un gobierno tirano. Cuando se gobierna un pueblo se hace no para que este viva como esclavo, sino para que sea libre.

Prudencia. Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para el hombre. La prudencia se enfoca a los casos particulares, se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional, el cual reflexiona y elige lo que es mejor para posteriormente manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente, asesorado por el principio de la recta razón. “Es prudente no aquel que tan sólo posee la norma recta de conducta, sino que también obra lo que, asesorado por un principio racional, parece ser lo mejor... al hombre prudente le corresponde llevar a la obra lo que es recto.”²⁷

En lo que concierne a los gobernantes, la prudencia está consagrada a la deliberación de lo que es conveniente para los individuos. Debe existir prudencia al emitir una ley al legislar, al llevar a cabo medidas económicas, al reformar la constitución, al aprobar un programa, al negociar con otros gobiernos y para cualquier otra decisión que se tome. En política, un error de deliberación puede tener repercusiones catastróficas para el Estado. Una equivocación en un plan de gobierno puede condenar no sólo a la generación presente sino a las venideras. Por eso es importante que quien delibera lo haga con tiempo, sin prisa, razonando, deliberando, calculando, logrando así su propósito de alcanzar el bien.

1.4 El descuido de la ética en la vida pública

En la vida pública contemporánea la disciplina ética ha perdido importancia. Ante esta situación es importante replantearse quién forma a los gobernantes en ética pública y quién se preocupa por transmitir valores a los ciudadanos ¿O es que acaso esta preocupación tan importante antaño ha dejado de existir?

El descuido de la ética en la formación de *gobernantes* ha generado por un lado que aquellos que ocupan cargos públicos, al carecer de principios éticos, desvíen los fines originales de la política y de la administración pública al encontrarse demasiado obsesionados por sus intereses personales y partidistas. A su vez, el olvido de la ética en los *gobernados* ha generado su corrupción moral. Ambas situaciones se reflejan en una

²⁷ Aristóteles, *Gran ética*; Aguilar, 1986, p. 158-159

sociedad que se deteriora cada vez más en términos de valores.²⁸ Dado que vivimos inmersos desde hace tiempo en una cultura individualista, basada en principios de independencia, individualidad y propiedad, se torna cada vez más difícil respetar y practicar principios y valores colectivos como la solidaridad o la cooperación. Por el contrario, resurge “la ley de la selva” donde impera el más fuerte y “el hombre se convierte en un lobo para el hombre” como decía Hobbes. Se reavivan confusiones respecto a si una situación es correcta o no, incluso existe cierto rechazo a las normas éticas ya que éstas son menos atractivas o estimulantes que los principios individuales.

El disfrute individual del dinero y los bienes materiales sin duda atrae mucho más que el goce colectivo de los mismos. Pensar en uno mismo y no en los otros es la característica del individuo moderno. Una sociedad sin recursos éticos genera una transformación en la conducta de sus miembros basada en antivalores. Lo que es antiético e inmoral al extenderse en su práctica diaria, se torna como normal e incluso es visto positivamente. La inmoralidad atrae actos inmorales.

La gravedad de restar importancia a los valores éticos radica en que las personas que durante su infancia y juventud viven al margen de estos principios difícilmente los aceptaran una vez alcanzada la madurez. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella sin tener ni formación ni experiencia, han contribuido a su deterioro. Se ha corrompido tanto que ha caído en situaciones grotescas hasta el punto de convertirse en un show en el que personas sin respeto por la investidura que les confiere ocupar un cargo público se comportan de manera indebida.

A pesar de ser la ética una disciplina importante en la vida política existe en algunos gobernantes una falta de interés por ésta e incluso cierto rechazo. Algunas causas por las que se rechaza la ética son: porque existen intereses económicos bien definidos o una ambición por la riqueza; porque existen compromisos de grupo; porque se practica la corrupción; porque quienes ocupan los cargos no son políticos de vocación; porque se anhela el poder a costa de lo que sea.

Ante la pregunta de por qué si los principios éticos son accesibles a todo individuo son tan pocos quienes los cumplen, Platón adelanta en la *República*, una respuesta que aún hoy está vigente: “La maldad, aun en la abundancia, se puede

²⁸ La idea de rescatar y fomentar la ética en gobernantes y gobernados es importante pero dado el objeto de estudio de esta investigación se pondrá mayor énfasis en los gobernantes y funcionarios públicos.

obtener fácilmente porque el camino es liso y habita cerca, más ante la virtud, los dioses pusieron sudor”. Por su parte Aristóteles en su obra *Política* señaló.

Cuando un individuo se encuentra falto de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales.²⁹ “No hay que ser águila para saber hasta que extremos de perversidad y bajeza puede llegar el hombre; basta pensar que la crueldad, el desamor y la tortura son creaciones humanas, inventadas por inteligencias fracasadas” (Marina, 1995:201).

Las personas débiles en valores éticos al ocupar cargos públicos son potencialmente propensos a corromper el poder público al hacer un uso indebido de éste, como sostiene Patricio Marcos (1085,117) al afirmar: “Se tiene presente y es principio reiterado con trivialidad, que <el poder corrompe al hombre y el poder absoluto lo corrompe absolutamente.>³⁰ En cambio se olvida o no se repara en la proporción en que el hombre corrompe al poder, en que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, con temibles consecuencias para quienes lo sufren y para aquellos que lo ejercen”. Es el hombre sin principios rectos quien altera la profesión política, abusa del poder de manera ilimitada y al hacerlo así la razón se le puede alterar lo que a su vez puede generar temibles consecuencias. Al respecto el sabio Plutarco señaló: “El hombre es la más cruel de todas las fieras, cuando a las pasiones se une el poder.”³¹

Por el descuido de la ética en la política el ser humano ha dejado de ser el animal político que definieron los griegos. La sociedad política es ahora una creación contractual, necesaria por la complejidad que ha ido adquiriendo la agrupación de individuos, pero nada permite esperar de cada uno de ellos la voluntad y espíritu de servicio que en principio evoca la ética pública.

En definitiva, la ausencia de principios y valores en la vida pública ha generado que los sistemas políticos y económicos, desvíen los recursos de los fines originales, malversen la riqueza, la pluralidad de intereses en una sociedad sea insatisfecha, la corrupción aparezca y sobretodo, continúe la pobreza y marginación.

²⁹ En el libro *Política* de Aristóteles, califica de bestialidades aquellos actos perversos o irracionales que realizan personas en el poder.

³⁰ Esta frase es de Lord Acton

³¹ Plutarco. *Vidas paralelas.*, 1982, 331.

1.5 Obstáculos que dificultan la promoción de la ética

Si bien la ética es algo conveniente para los Estados porque contribuye al desarrollo de cada una de las partes que lo integran, también implica que individuos y grupos cedan a sus intereses, elemento difícil de lograr, sobretodo en ámbitos en los que lograr un acuerdo requiere de una labor titánica.

De entrada, muchos políticos y funcionarios se muestran reacios a participar en programas de ética. Algunos lo hacen como parte de su discurso político y para favorecer su imagen, siempre y cuando dichos programas no toquen sus intereses personales, de grupo o de partido.

También es cierto que promover la ética en los funcionarios puede ser peligroso pues estimula la conciencia de éstos y puede tornarse en un obstáculo para el gobierno en turno. “Un empleado ético con elevado sentido de su misión y con alta capacidad de análisis moral puede ser peligroso en términos de jerarquía o eficiencia. Pues tales empleados podrían convertirse en <objetores de conciencia> a proyectos gubernamentales, ser críticos y promotores de debate, etc. Más aún, excesos de objetividad en los empleados pueden chocar con naturales intereses partidistas en los altos dirigentes del gobierno (Villoria 2001, 98).

Por lo anterior, es más sencillo definir las conductas prohibidas que señalar las esperadas y llevarlas a la práctica. Es más sencillo hablar de corrupción que hablar de ética. Es más sencillo definir lo que se debe evitar que lo que debe proponerse de manera general y universalista.

El análisis de la cuestión ética en el caso del Estado requiere considerar el particular contexto político, social y económico en el que se desempeñan tanto gobernantes como servidores públicos para determinar las condiciones en que se producen las desviaciones éticas y los abusos de poder. Al respecto, algunos factores a considerar, señalados por Oscar Arcila (2000: 22), son los siguientes: a) Los privilegios, la protección o la impunidad en el sentido jurídico, de que disponen algunos sectores del aparato estatal; el monopolio sobre ciertos espacios, bienes y servicios (moneda, aduanas, impuestos, defensa, etc.); b) El poder de las instituciones, que establece el Estado como un marco que los ciudadanos no pueden cambiar en el corto plazo o por sí solos, pese a que son un obstáculo al bienestar; c) La intervención en el manejo de los medios de comunicación y en la actividad financiera; d) La influencia en la designación de jueces y magistrados; e) La capacidad de otorgar autorizaciones, concesiones,

permisos y certificados, como la de realizar inspecciones y controles que los ciudadanos necesitan para legitimar sus acciones; f) La facultad de dictar y reglamentar las leyes; g) La creación y el acceso a los archivos centrales con datos acerca de las personas (los servicios de información); h) La presencia de los intereses de partido en la función pública, la prioridad del partido gobernante o en el ejercicio del poder; i) Las reglas y procedimientos que por su complejidad no pueden ser entendidos por ciudadanos comunes, en especial, los impuestos.

He aquí sólo algunos de los distintos factores que pueden llegar a ser la base de abusos de poder y la inmoralidad en los actos de gobierno y la gestión administrativa.

CAPÍTULO SEGUNDO

UNA DESVIACIÓN TÍPICA DE LA ÉTICA PÚBLICA: LA CORRUPCIÓN.

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

Karl Popper

Resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público son las distintas actitudes antiéticas de los servidores públicos. Una de ellas es la corrupción, la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas al grado de que es posible afirmar que hoy en día la corrupción es un fenómeno mundial.³²

Si bien la corrupción ha acompañado al hombre en su historia, es en las últimas décadas del siglo XX cuando los casos conocidos han sido inauditos. Actualmente, la corrupción es una enfermedad dentro de los gobiernos. No obstante es importante señalar que en los últimos años cobra importancia el interés por combatir este mal mediante distintas maneras, una de ellas: la ética pública.

Para Francisco Laporta (1927, 28) “la causa inevitable y, en último termino, irreductible, de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público. En último termino 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 esa 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 antídoto tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores) que si es externa (códigos, leyes)”.

La política y la vida pública están corrompidas. El desvío de fines y recursos económicos dentro de los gobiernos y administraciones públicas del mundo es una realidad cada vez más evidente.

La corrupción es un vicio que se ha establecido y es ya una característica en la mayoría de los países del mundo, tanto en el sector público como en el privado. Para su estudio, seguimiento e intento de control, existen diversos organismos, entre ellos se

³² El conocimiento de múltiples casos de corrupción, aunado a la incapacidad de resolver demandas ciudadanas en distintos sectores de la Administración Pública ha tenido como consecuencia que el ciudadano pierda la confianza en su gobierno y que la credibilidad en las instituciones públicas se cuestione.

encuentran: Transparencia Internacional; la Oficina Contra el Soborno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF).

Para comprender mejor el fenómeno de la corrupción, a continuación se presentan algunas definiciones, algunas causas que la originan así como un panorama general sobre su situación dentro del sector público.

2.1 La corrupción: un viejo malestar que sigue presente

La historia de la corrupción política es vasta e ininterrumpida. Hay testimonios de su existencia en diferentes tiempos y culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea acerca de que la corrupción es algo inherente en el ser humano, que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en que pensemos. Ningún autor, investigador, historiador o analista ha puesto nunca en tela de juicio esta verdad empírica evidente. La corrupción ha llegado incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno.³³

Para Francisco Laporta (1997:19) “La corrupción ha existido y existirá siempre, pero tal cosa no nos exime de desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance. Este es uno de los puntos de partida necesarios para enfocar cualquier problema relativo a ella y para procurar evitar retóricas vacías e infecundas”.

El acto de la corrupción se da cuando alguien encargado de realizar ciertas funciones en un institución es inducido o solicita una recompensa monetaria o de otro tipo para realizar acciones que favorezcan a quien lo necesita.

Al respecto, el historiador mexicano Lorenzo Meyer³⁴ afirma que: “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

³³ El profesor emérito de la Universidad Complutense, Alejandro Nieto, estudioso de la corrupción, sostiene que ésta es un mal que no tiene remedio. Durante el curso de verano impartido en el Escorial en el 2002, titulado *La corrupción política en España* señaló: “Cuando me preguntan si hay solución para la corrupción yo respondo con otra pregunta: y ¿qué remedio hay contra la vejez?”.

³⁴ Meyer, Lorenzo; “*La corrupción*”; En Diario *Reforma*, México, Marzo 16 de 2000

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 la Nacionalsocialista de Alemania, que la Unión Soviética, que China y, desde luego, las decenas de dictaduras en Asia, África y América Latina. En ocasiones en esos sistemas la corrupción a niveles intermedios y bajos fue combatida con medidas duras, incluso extremas, porque creaba al grupo dirigente problemas de imagen y, sobre todo, de control, pero el resultado nunca ha sido permanente.”

La historia demuestra que la corrupción es inherente al ser humano, no tiene fronteras y no distingue épocas, aunque no actúa con igual comodidad y libertad en todos los sistemas políticos. No obstante, también es posible afirmar que en la historia de la humanidad, desde las antiguas civilizaciones tanto en Occidente como en Oriente, se encuentran repetidas expresiones de aversión y censura respecto de la corrupción y la falta de honradez.

2.2 *¿Qué es eso que llamamos corrupción?*

Si bien existen distintas definiciones respecto de la corrupción son dos versiones las que se retoman para este estudio. La primera se refiere estrictamente al *Sentido Económico*. Se denomina así porque hay dinero de por medio, en ella participan dos partes para realizar la operación: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea o función y otro necesita o requiere del servicio. Cuando el beneficiario induce o ofrece una recompensa se convierte en *corruptor* y el acto se denomina *soborno*. Cuando es el encargado de la función quien solicita la recompensa es *extorsión*. Al respecto la especialista en Corrupción Susan Rose–Ackerman (1999,51) 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 concluirla unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables.

La segunda versión del concepto corrupción implica una connotación o *Sentido Amplio*. Esta se refiere al significado mismo de la palabra.³⁵ En su etimología

³⁵ Una definición, no exenta de cierta ironía, en relación a esta versión, es la que desarrolla Jesús Silva-Herzog Márquez quien escribió: “La palabra corrupción es olorosa. No convoca al ojo sino al olfato. Al

“corrupción” proviene del término latino “corruptio” que significa alteración de algo, es decir, es la tergiversación o cambio en las costumbres. Esta definición señala que en el momento en que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción, es decir corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión se obtienen beneficios que están más allá de lo estrictamente económico. Algunos ejemplos de este tipo de corrupción son: la malversación, el abuso de autoridad, el engaño, la perversión de la justicia, el incumplimiento de tareas, el fraude electoral, el uso indebido de información, el fraude, la evasión de impuestos, el tráfico de influencias, la obtención de regalos, bienes en especie, o favores sexuales, etcétera.

De igual manera son considerados actos de corrupción, aunque no sean ilegales, las siguientes conductas, carentes de ética: a) Atemorizar a la población mediante declaraciones alarmistas; b) Manipular la opinión pública; c) Ocultar situaciones que el gobierno conoce y son perjudiciales para la sociedad; d) Usar información confidencial que permita obtener ventajas a los funcionarios públicos; e) Tomar decisiones que beneficien a algunos grupos de interés; f) Atender demandas dando una prioridad partidaria; g) Poner condiciones para efectuar un servicio cuando sea un derecho ciudadano; h) Gobernar obteniendo intereses en las empresas proveedoras del Estado.

Otras definiciones sobre la corrupción son las siguientes:

pronunciar estas sílabas, la nariz, convertido en órgano de nuestra buena conciencia, se arruga instintivamente como queriendo evadir un sonido maloliente. En ese infeliz aroma está la memoria del concepto. Corrupción evoca el deterioro de las carnes, la descomposición de la vida, la fermentación, la podredumbre de un cuerpo que ha sido infectado por la muerte. La corrupción desintegra los tejidos hasta que el organismo resulta irreconocible, privado del esqueleto de su identidad.

En el primer diccionario del español, el bello *Tesoro de la lengua castellana o española* de Don Sebastián de Covarrubias de 1611 se encuentra la siguiente entrada. “*Corromper*. Del verbo latino *corrumpo, contamino, vitio, destruo*. Corromper las buenas costumbres, estragarlas. Corromper los jueces, cohecharlos. Corromperse las carnes, dañarse. Corromperse uno es desmayar, yéndose de cámaras. Corromper las letras, falsearlas. Corromper la doncella, quitarle la flor virginal. Corrupción, pudrimiento. Corrupción de huesos, cuando se pudren hasta los huesos; enfermedad gravísima y mortal. Corruptela término forense.” Corrupción es, en efecto, una enfermedad gravísima y mortal.

La corrupción pone al mundo patas arriba, lo dice el propio Tucídides, invade el lenguaje. Las palabras también se avinagran con la degradación de las costumbres. Cambiaron incluso el significado normal de las palabras en relación a los hechos, para adecuarlas a su interpretación de los mismos. Un poco más recientemente Octavio Paz decía: “Cuando una sociedad se corrompe, lo primero que se granjea es el lenguaje. La crítica de la sociedad en consecuencia, comienza con la gramática y el restablecimiento de significados”. La palabra, moneda del entendimiento se desmorona. La corrupción es trasgresión, abatimiento de fronteras: lo público se hace privado, lo privado público, la ley se convierte en mercancía, el deber se negocia”. “La corrupción y el liberalismo del favor”, en: *Revista ISONOMÍA*, No. 10, abril de 1999, México p. 41.

- Para Eduardo Wills,³⁶ la corrupción se define generalmente como el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado. De manera más general, es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular.
- El Banco Mundial³⁷, se refiere a la corrupción como “el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado”.
- El profesor Joseph Nye³⁸ afirma que la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. También sostiene que esta implica una “conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales”.³⁹
- Para Jorge Malen,⁴⁰ “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.”
- Para Jesús González Pérez⁴¹, “La corrupción consiste en la utilización de las potestades públicas para intereses particulares cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o de un partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones.”
- Para Francisco Laporta⁴² “La corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. –Y continúa-. Conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de

³⁶ Eduardo Wills Herrera, “Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”, Memorias del seminario Corrupción y Descentralización, Red de solidaridad, Bogotá, 1997.

³⁷ Banco Mundial, “Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del banco mundial” 1997.

³⁸ Joseph F. Nye, *Corruption and Political Development: A cost Benefit Análisis*, citado por Jorge García González en *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994, p. 35

³⁹ Nye, Joseph, *Corruption and Political Development*, en A.J. Heidenheimer (ed) *Political Corruption: A Handbook*, 1989, pp 963.

⁴⁰ Malen, Saña, Jorge, “*La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*”, Editorial Gedisa, 2003, p. 35.

⁴¹ Jesús González Pérez. “Ética en la Administración Pública”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1996, No. 73, p. 128.

⁴² Laporta, Francisco, *Ibid*, p. 20

ganancias (pecuniarias o de Status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo)”.

- Por su parte Van Klaveren señala que “un funcionario público corrupto considera su cargo como un negocio del cual buscará maximizar los ingresos. Por ello, el nivel de sus entradas dependerá de <la situación de mercado> y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia a costa de la demanda pública.”⁴³
- Para Carlos Cubillo⁴⁴ “la corrupción es todo conjunto de acciones u omisiones generadoras de una conducta ilícita y dolosa, desarrollada clandestinamente por los titulares de las competencias necesarias para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y que provoca un beneficio injustificado –económico o de otra índole- a favor de la autoridad o empleado público que actúa, o de otras personas elegidas por él mismo, y todo ello en perjuicio de la integridad de los poderes públicos.”

Cualquiera de estas definiciones es válida pues la esencia es la misma. Un agente investido de autoridad obtiene un beneficio para él o para un grupo de personas al tomar una decisión respecto de un ciudadano. La corrupción es el uso indirecto del poder público para obtener beneficios privados. De esa forma la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado.

Ya sea la versión económica o la versión amplia, existe un abuso del cargo que se ocupa para beneficio privado. La corrupción existe tanto en el ámbito público como en el privado y puede ser de carácter nacional o internacional. Es importante señalar que de las dos versiones señaladas, es en la primera en la que los programas de gobierno ponen mayor énfasis por combatirla, cuando es la segunda la que requiere mayor atención dado que este problema se acompaña de otros elementos que la hacen más compleja.

De lo anterior, es posible afirmar que la falta de ética no es sólo algo declarativo, sino real, que se manifiesta en una desviación de recursos públicos que es injusta y contribuye al aumento de la desigualdad social en virtud de que la inmoralidad produce sectores marginados o condenados a la pobreza.

⁴³ Van Klaveren, Jacob, *En: Heidenheimer, Arno*, 1997: 25-28

⁴⁴ Carlos Cubillo, *La corrupción en la vida pública*, ensayo sin publicar, Madrid 2001.

2.3 La Corrupción en el ámbito privado

Toda corrupción pública ha de tener su correspondencia en el ámbito privado
José Luis Aranguren

En el informe de *Transparencia Internacional*⁴⁵ demuestra la complicidad en la corrupción entre lo público y lo privado y señala 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 afirmando que “no hay corrupción sin iniciativa privada”.

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 esto 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.⁴⁶

El escándalo de la empresa Enrón hizo tambalear al sector corporativo mundial y menoscabó la confianza de la sociedad en la integridad del sector privado. Enrón y los otros alborotos que le siguieron intensifican la percepción de colusión entre auditores, consultores, abogados, banqueros y sus clientes corporativos en la manipulación de los registros contables para el beneficio a corto plazo de los administradores, lo que constituye un flagrante atropello a la confianza investida en ellos por los accionistas, empleados y la sociedad en general.

Según el *Informe sobre corrupción en el Negocio de Armas*,⁴⁷ en el que participaron Transparencia Internacional, el Reino Unido, el gobierno sueco, un grupo

⁴⁵ Este informe fue presentado durante el Congreso anticorrupción, celebrado en Lima, Perú en 1997.

⁴⁶ Ver artículo de Kurt Eichenwald, “¿Acabarán los capitalistas con el capitalismo?”, *El País*, julio 7, 2002.

⁴⁷ *Informe Global de Corrupción 2002*, Transparencia Internacional, p.4 (*Documento tomado de la página de este mismo organismos www.transparency.org*)

internacional de representantes de la industria de defensa, ONG's y académicos, "se cree que el comercio oficial de armas representa el 50% de todas las transacciones internacionales corruptas. Se piensa que una estimación conservadora del nivel de comisiones pagadas asciende al 10% en una industria que se calcula en cuarenta mil millones de dólares por año."

En abril de 2002 la Cámara Internacional de Comercio presentó recomendaciones detalladas para evitar el soborno en el sector privado. Algunos argumentos sobre el por qué se deben tomar medidas en este ámbito fueron: primero, 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. Segundo, en una economía globalizada el soborno en el sector privado se ha vuelto transnacional al igual que el soborno a funcionarios públicos. Tercero, 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.⁴⁸

Por su parte Robert Klitgaard (1993,3) sostiene que "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 sobretodo porque estos aportan recursos para el financiamiento de las campañas electorales". De esta manera, los empresarios sobornan a funcionarios para obtener contratos y en algunos casos cuando se han descubierto se han presentado episodios vergonzosos en el que altos funcionarios han ido a prisión por recibir sobornos mientras que quienes los sobornaron no fueron castigados e incluso resultaron exentos de impuestos.

Pese a lo anterior existe una percepción generalizada de que la corrupción privada no afecta a todos los ciudadanos sino sólo a los clientes de cada empresa. La opinión pública no percibe que existe una red que une a empresas privadas con organismos públicos en la cual los ciudadanos, clientes o no, están en medio de la trama.

⁴⁸ Ibid.

2.4 La corrupción en el ámbito público

*Lo más aborrecible es que se gobierne
olvidando el bienestar de la gente*

*Confucio
Los cuatro grandes libros*

Para Alan Doig, (2001) “En muchos países, una fuente clave de corrupción puede ser (la clase política) el liderazgo político que se sirve a sí mismo y un marco estatal amplio, ineficiente y políticamente influenciado y mal dirigido, dentro del cual los intereses privados individuales y de grupo tienen prioridad sobre el bien colectivo. Los empleados públicos tienen un poder discrecional considerable para acumular riqueza privada a través de la explotación de sus posiciones monopolísticas, mal e irregularmente pagadas, a menudo en connivencia con los políticos y hombres de negocios autóctonos o extranjeros. La corrupción por tanto, tiene lugar frecuentemente en las sociedades donde los empleados públicos tienen un considerable poder discrecional, rinden cuentas de forma limitada y hay poca transparencia en las operaciones del gobierno; en tales sociedades, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado independientemente a menudo son débiles o están poco desarrolladas.”

La corrupción pública tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. Con base en estos protagonistas es posible identificar dos ámbitos de corrupción: la política y la administrativa, aunque es difícil separarlos pues no existe una línea divisoria sino una mezcla de complicidades.

2.4.1 La corrupción política⁴⁹

La corrupción política se manifiesta cuando los políticos, por el deseo de codicia, se aseguran una fortuna privada, desvían fondos de las arcas públicas, extorsionan a individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, compran votos en las elecciones o bien reciben contribuciones legales o ilegales para su partido o campañas políticas que califican de anónimos para ocultar su procedencia, las más de las veces reprochable aunque sabiendo que procede de grupos acaudalados con intereses especiales a cambio

⁴⁹ Una clasificación sobre la corrupción sostiene que la hay en “pequeña escala” refiriéndose a la burocrática y la de “gran escala” señalando en ésta a la política.

de favores. Este último aspecto da pie a cuestiones como las siguientes: ¿Quiénes son en realidad esos generosos donantes que otorgan millones a los partidos políticos? ¿Se cobran favores por depositar su dinero en las arcas de los partidos? ¿Cómo y qué clases de favores son cobrados por los donantes? ¿Por qué los partidos y parlamentarios no crean una ley que prohíba recaudar donativos anónimos? ¿Serán los donantes personas desinteresadas? Cabe señalar que en países como el Reino Unido, Francia, Italia o Alemania los donativos anónimos, después de cierto monto, están prohibidos.⁵⁰

La corrupción política es una de las primeras formas de corrupción. Francisco Laporta (1997, 20) sostiene que ésta “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”.

Otras formas comunes de corrupción política son: la desviación de recursos públicos para los partidos políticos; la devolución de favores a quienes les financiaron en sus campañas; la definición de las políticas en función de los intereses de grupos, el reparto de los cargos para amigos y familiares, etc.

Respecto a estas formas de corrupción política Oscar Arcila (2000, 17) señala que “la persecución de estas prácticas ha sido tímida, toda vez que los protagonistas de esta modalidad son en quien la soberanía popular ha depositado su confianza para que administren el Estado, quedando amparados en fueros especiales que le son odiosos a la comunidad. La corrupción de cuello blanco despunta a personajes de gran cultura y renombrada distinción, influyentes en las instituciones estatales, las cuales les garantizan su impedimento para procesarlos por sus dolosas actuaciones”.

En el *Informe Global sobre la corrupción 2004*⁵¹, se concluye que “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

⁵⁰ Ver artículo “Reino Unido, Francia, Italia y Alemania tienen prohibidos los donativos anónimos”, *El País*, 19 de octubre de 2003.

⁵¹ *Informe Global de la Corrupción 2004*, op. cit.

favores políticos.”⁵² En dicho informe se presenta una lista con los nombres de los políticos más corruptos en el mundo, el cuadro siguiente señala quienes son esos personajes.

Los hombres más corruptos del mundo en el 2004			
Nombre	Cargo	Cálculos de fondos malversados	PIB per cápita (2001)
Mohamed Suharto	Presidente de Indonesia, 1967-1998	15 a 35 mil millones de dólares	US \$ 695
Ferdinand Marcos	Presidente de Filipinas, 1972-1986	5 a 10 mil millones de dólares	US \$ 912
Mobutu Sese Seko	Presidente de Zaire, 1993-1998	5 mil millones de dólares	US \$ 99
Sani Abacha	Presidente de Nigeria, 1993-1998	2 a 5 mil millones de dólares	US \$ 319
Slobodan Milosevic	Presidente de Serbia /Yugoslavia 1989-2000	Mil millones de dólares	Dato no disponible
Jean-Claude Duvalier	Presidente de Haití, 1971-1986	300 a 800 millones de dólares	US \$ 460
Alberto Fujimori	Presidente de Perú, 1990-2000	600 millones de dólares	US \$ 2051
Pavlo Lazarenko	Primer ministro de Ucrania, 1996-1997	114 a 200 millones de dólares	US \$ 766
Arnoldo Alemán	Presidente de Nicaragua, 1997-2000	100 millones de dólares	US \$ 490
Joseph Estrada	Presidente de Filipinas, 1998-2001	78 a 80 millones	US \$ 912

Fuente: Informe Global de Corrupción 2004, Transparencia Internacional

El Informe Global de Corrupción 2004⁵³ expone en detalle los fondos supuestamente malversados por estos 10 líderes políticos de las últimas dos décadas. “Se dice que durante su desgobernó, Alberto Fujimori, Presidente de Perú desde 1990 a

⁵² Informe Global de la Corrupción 2004, op. cit.

⁵³ Cf. Informe Global de la Corrupción 2004, op. cit.

2000, robó 600 millones de dólares y el presidente de Nicaragua entre 1997 y 2002, Arnoldo Alemán, 100 millones de Dólares, en un país con una renta *per cápita* de 490 USD. Casos como el de Alemán y Fujimori nos muestran que existen situaciones políticas complicadas en Latinoamérica y es necesario que la élite política sea castigada y perseguida por sus delitos. La altísima suma de fondos robados por políticos corruptos debe volver a las arcas de los estados de los cuales fueron sustraídas para asegurar el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos"

Muchos son los escándalos por corrupción política en diferentes partes del mundo, en los últimos años, los casos giran alrededor del financiamiento corrupto de partidos políticos y candidatos. En este aspecto aunque existen las herramientas necesarias para que los gobiernos mermen el problema⁵⁴, la mayoría de los gobiernos no ha adoptado las salvaguardas necesarias.

Consecuencia de la vinculación entre corrupción y política es la debilidad de las instituciones públicas, se genera duda, desconfianza y escepticismo de los ciudadanos hacia los asuntos políticos. Hay un incremento en el abstencionismo en los procesos electorales. La debilidad política a su vez genera brotes de ingobernabilidad.

2.4.2 La corrupción administrativa

Por su parte, la corrupción administrativa se da principalmente en las instancias de la Administración Pública y en los servicios públicos. Ésta se caracteriza por el abuso de los deberes del funcionario público para obtener beneficios propios. Algunos lugares comunes de corrupción son las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, permisos, entre otros.

Cuando el principio de avaricia toca la mente del hombre hace que piense y busque obtener ventajas lucrativas desde el lugar donde se desempeñe. Dicho principio ha invadido el ámbito público por lo que los servidores públicos no están exentos de ser tocados por este vicio y verse envueltos en escándalos de corrupción.

En muchos países han existido escándalos por actos improcedentes de algunos funcionarios públicos que al ventilarse a través de los principales medios, ha ocasionado que los ciudadanos pierdan la confianza en sus representantes y que algunos gobiernos

⁵⁴ Por ejemplo convirtiendo la recepción de donaciones en ilegales.

tengan que establecer medidas dentro de sus programas de gobierno a fin de combatir la corrupción.

Para Manuel Villoria (2000, 24) “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.”

2.4.3 Algunas clasificaciones sobre la corrupción

Son muchas las clasificaciones que existen sobre la corrupción sobretodo cuando se definen desde diferentes perspectivas, es decir según el enfoque político, jurídico, económico, ético, etc. Algunas de las más usuales y que presenta Heidenheimer, son la de color: negra, gris y blanca. “La corrupción negra incluye todo el conjunto de acciones condenadas tanto por las elites morales del país correspondiente como por la ciudadanía en general; en ella suele existir una congruencia entre la ley y la opinión pública. La corrupción gris corresponde a aquella ambigua situación donde no hay consenso, pero donde sectores relevantes de la población –elite- están a favor de la condena; puede ocurrir que existan normas que sancionen tal tipo de acciones y, sin embargo, la ciudadanía no rechaza abiertamente tales conductas. La corrupción blanca esta libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad, ni la elite ni la ciudadanía en general la condenan abiertamente, por el contrario, la toleran, aunque no totalmente, sí en alguno de sus aspectos; en este contexto no existen leyes condenatorias de tales prácticas dada su falta de apoyo generalizado (Villoria; 2001,100).

Otra clasificación, también establecida por Heidenheimer, es en función de la gravedad del supuesto: a) pequeña corrupción, b) corrupción rutinaria y, c) corrupción grave. “La primera se refiere a los supuestos en los que se adaptan o interpretan las normas para beneficiar a un amigo; la segunda incluye todos los supuestos de favoritismo normalizado para beneficiar a amigos o correligionarios, con desprecio de los méritos, en el acceso a la Función Pública, en los ascensos o en la adjudicación de contratos; la tercera ya implica la existencia de un sistema organizado de abuso de poder por virtud del cual, aunque se tenga derecho legal a ciertos bienes y servicios, éstos sólo llegarán al ciudadano si el político correspondiente recibe un regalo, o aquellos supuestos de crimen organizado desde el poder” (Villoria; 2001, 101).

2.5 Comportamientos antiéticos en el ámbito público

Los actos negativos en algunos gobernantes son resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público. La teoría política es contundente al señalar como necesaria la máxima capacidad, lealtad y virtud de sus gobernantes y servidores públicos para ocupar los cargos en el Estado. Desde la antigüedad las antiguas civilizaciones advertían sobre los riesgos y las consecuencias de dejar que personas sin ética gobernaran. Al respecto Aristóteles señaló: “Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal”.

Para gobernar, pero sobretodo para gobernar bien, se requiere de personas con capacidad que estén por encima de sus pasiones y sean dueños de sí mismos. Seres que comprendan, como afirma Victoria Camps (1985, 83) que “el deber esta por encima del poder”. Cuando los hombres carecen de principios una vez en el poder pierden el equilibrio: “Se empeñan en hacer creer que son reyes, siendo unos pobres insensatos y aun estando desnudos, se visten de oro y púrpura” según dijera Descartes.

Pero la corrupción en el ámbito público no se encuentra sola, se acompaña de una serie de comportamientos antiéticos que impiden alcanzar las metas de los gobiernos, lo que genera que se pierda la confianza de los ciudadanos en éstos. Algunos de estos son: abuso de poder, clientelismo político, cohecho, estafa, extorsión, favoritismo, financiamiento deshonesto electoral, fraude, recepción de gratificaciones, malversación de fondos públicos, nepotismo, ocultamiento o venta de la información, peculado, prevaricación, soborno, tráfico de influencias, uso indebido de los bienes públicos.

Otros comportamientos que enferman la salud de las instituciones públicas son: la ambición, la adulación, la complicidad, el compadrazgo, el desorden, la desconfianza, el desenfreno, el dedazo, la deslealtad, el egoísmo, la hipocresía, la injusticia, la ineptitud, la irresponsabilidad, la insolencia, la incompetencia, la improvisación, la impunidad, el libertinaje, la mentira, la negligencia, la rapiña, el temor, la traición, entre otros. Cada uno de estos participa en cierta medida, ya sea de manera directa o indirecta de la corrupción.

Para Aristóteles⁵⁵ cuando un individuo se aleja de la virtud es propenso a estados afectivos y acciones poco convenientes, en sus propias palabras señaló, “los seres humanos son movidos hacia la malevolencia, la desvergüenza, la envidia; y en el orden

⁵⁵ *Ética Nicomaquea*, Libro segundo, capítulo 6, 1107^a.

de los actos, el adulterio, el robo, el homicidio, todas estas cosas, lo mismo que las que se les parecen, provocan discriminación, porque son malas en sí mismas. El sólo hecho de cometer una u otra de estas acciones constituye una falta.” Algunos servidores públicos al ser tocados por los vicios, olvidan el fin de todo gobierno, su razón de ser, que es la Justicia o bien común de la comunidad política. Actualmente los intereses de los políticos ya no son los intereses de los ciudadanos.⁵⁶ De manera que hoy en día como afirma Victoria Camps (1996) “Tenemos gobiernos con poca sustancia o con principios vacíos insustanciales”.

2.6 Factores que fomentan la corrupción.

Existen varias causas que motivan al ser humano a cometer actos de corrupción. Una clasificación permite agruparlas en dos bloques: a) Causas Internas o de estados afectivos y b) Causas Externas o Socioculturales.

2.6.1 Causas Internas o de estados afectivos

La causa primera de la que a su vez se derivan los deseos y pasiones para realizar actos de corrupción es la ignorancia. Ésta no se refiere a que los hombres que detentan un cargo sean ingenuos o faltos de instrucción respecto a las decisiones que toman, sino que se entiende como la falta de comprensión para llegar a la virtud o excelencia.

Los griegos decían que la ignorancia humana impide que las personas alcancen un grado de madurez de juicio que, por un lado les permita discernir sobre cada uno de sus actos, y por otro les haga comprender cuáles son dignos de llevar a cabo y cuáles son censurables. Para ellos la ignorancia era considerada como la madre de todas las pasiones humanas.⁵⁷ Ante la pregunta de por qué el ser humano comete bajezas, el filósofo Nietzsche respondía que “La mayor pasión que tiene la humanidad es el amor por la ignorancia”. Por su parte *Confucio*⁵⁸ escribió “Los hombres ignorantes y

⁵⁶ Antonio Di Pietro, juez italiano responsable de la operación “*Manos limpias*” llevada a cabo en 1992, al referirse al gobierno de su país declaró: “Italia es un país extraño, en el que los miembros del gobierno han hecho exactamente lo contrario de su deber”. Entrevista concedida a *El País Semanal*, No. 1.408, septiembre 21 de 2003, p. 48

⁵⁷ Para combatir la ignorancia el filósofo griego Sócrates solía decir: *Conócete a ti mismo*.

⁵⁸ “Los cuatro libros grandes libros de Confucio”, en: Manuel Yáñez, *Confucio, colección grandes biografías*, p. 126.

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”.

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 pasiones⁵⁹ que le impulsan a realizar actos indebidos. Aristóteles⁶⁰ escribió: “Los impulsos de los que no tienen dominio de sí mismos caminan en sentido contrario a la razón” y los impulsos más comunes para quienes operan en el ámbito público y que a su vez dan pie a actos de corrupción son: la *codicia*, la *avaricia* y *el anhelo de poder*.

2.6.1.1 *El vicio de 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 cuanto 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 a otros niveles.

Algunos servidores públicos en el cargo toman todo aquello que es patrimonio público como si fuera de su pertenencia. Disfrutan, derrochan y dilapidan los recursos y bienes que son de dominio público para uso y goce de su interés privado. Por ejemplo, el uso de las instalaciones, vehículos, materiales informático y de oficina así como el servirse del personal subordinado para asuntos personales.

⁵⁹ El concepto *Pasión* proviene de “pasivo” y aplicado al ser humano significa “un estado pasivo del sujeto” o “una perturbación desordenada de ánimo”. Pasión o pasivo es lo contrario a estar “activo” o en “acto”. Estar en acto significa que el sujeto es dueño de la situación. Cuando se dominan los deseos conforme a la recta razón se está en acto. Por el contrario, cuando no hay razón hay pasión, entendida como un estado que mueve al hombre sin deliberación. Una pasión arrastra, desquicia, esclaviza. Las pasiones mueven al ser humano sin tomar en cuenta su voluntad. Todo lo que no se hace de manera libre y deliberada se hace con pasión.

⁶⁰ *Ética Nicomaquea*, Libro primero, Capítulo 13, 1102b.

2.6.1.2 *El vicio de la avaricia*

La avaricia es el afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas. La avaricia se coloca como elemento clave en la forma de vida contemporánea. Este vicio se ha desarrollado en la actualidad porque es el principio político de los gobiernos capitalistas. En la sociedad capitalista contemporánea el dinero tiene tanta importancia en la vida del hombre que de ser un medio para vivir se convierte en el fin mismo de la vida. Al ser esto así, cambian las actitudes y comportamientos de los hombres hacia un individualismo materialista exorbitante. Cuando las personas carecen de una educación ética y filosófica, aman en demasía el dinero, se exceden en el querer más, lo que da origen a la avaricia. En esta situación, los individuos se vuelven esclavos del dinero, viven para él sin querer desprenderse de éste. Los avaros acumulan su riqueza a costa del empobrecimiento de otros. En contraposición a esta acumulación de riquezas hay una disminución de los valores internos, del saber de antaño, de los principios éticos. Confucio⁶¹ decía que “Si a un príncipe (gobernante) únicamente le importa el enriquecimiento de su reino, los ministros nada más ambicionarán acumular riqueza para los suyos. Los funcionarios y los hombres del pueblo tampoco perseguirán otra cosa que su propio enriquecimiento.”

2.6.1.3 *El anhelo de poder.*

El deseo de poder atrae a los individuos a la política. En su afán de conseguirlo tienta a las personas a omitir los principios éticos. Situación grave porque las actitudes carentes de ética en la cúpula política se reproducen en cascada a 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 de la autoridad política. La causa de que se invierta tan desmesuradamente en campañas políticas es la competencia por el poder y los privilegios que ello conlleva.

Al respecto, Victoria Camps (1996), señaló: “El anhelo de poder y su conservación son algunas causas que impiden auxiliar a aquellas personas que más lo

⁶¹ “Los cuatro grandes libros de Confucio”, en: Manuel Yañes, *Confucio, Grandes biografías*, p 171

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.”

El amor exacerbado por el poder y al dinero son dos potentes motores que impulsan a la corrupción. En nuestros días debido a los beneficios que conlleva el mal uso del poder y de sacar de las fuentes públicas la riqueza hay un gran interés por ocupar un cargo y permanecer en él. Así pues, es importante ser prudentes con respecto al poder y el dinero. 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, almáciga de todas las maldades! ¿Quién si no él, mostró a los mortales todo ardid vergonzoso, toda empresa impía?”

2.6.1.4 *El vacío existencial*

El vacío existencial es un fenómeno muy extendido a lo largo del siglo XX que se está convirtiendo en una característica de las sociedades contemporáneas. La ciencia, el progreso y la tecnología, características de la civilización moderna, conllevan esta situación. El hombre primero se desprende de su instinto animal y poco a poco se aleja de la naturaleza. Posteriormente, conforme más se progresa en términos científicos, sufre otra pérdida: las tradiciones, las cuales antiguamente cumplían la misión de establecer valores que dieran equilibrio a su conducta pero que ahora se van diluyendo a pasos agigantados. Para el profesor Victor Frankl (1946, 129) “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).” El vacío existencial se manifiesta en un estado de tedio, de aburrimiento, el hastío genera tensión. Y se avanza más en ese derrotero. La sociedad automatizada genera una sociedad de ocio aunque muchos no sepan en que emplear su tiempo libre.⁶² Hay demasiadas personas que consultan al psicólogo, al psicoanalista o al psiquiatra. Este vacío existencial tiene que ser llenado de diferentes maneras, en unas ocasiones es la

⁶² El psicoterapeuta Víctor Frankl sostiene que existe una “neurosis dominical”, una especie de depresión que aflige a muchas personas 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 por el “vacío existencial”. Ver “*El hombre en busca de sentido*”.

voluntad de poder, en otras es la voluntad de placer, el desenfreno sexual y otras veces la voluntad por tener dinero –según explica este profesor-.

El vacío existencial evita que exista en el individuo un espíritu de servicio con principios éticos. Situación que da pie a que algunos servidores públicos en funciones carezcan de compromiso y espíritu de servicio que verdaderamente les motive a actuar como servidores de la sociedad. Max Weber⁶³ sostenía que “hay dos formas de hacer de la política una profesión, o se vive <para> la política o se vive <de> la política”. Parafraseándolo, es posible decir que en la administración pública también hay quienes viven *para* la administración y otros que viven *de* la administración.

Cuando se carece de principios que verdaderamente lleguen a las raíces del pensamiento a fin de generar una conducta íntegra, con honradez y responsabilidad para el cargo se puede caer en la práctica de contravalores.

2.6.2 Causas Externas o Socioculturales

La codicia, la avaricia y el anhelo de poder, la ausencia de un espíritu ético así como el vacío existencial han impulsado al ser humano a lo largo de la historia a realizar una serie de actos a fin de satisfacer su apetito. Algunos de esos actos se han institucionalizado dando vida a distintos aspectos o características de la sociedad contemporánea que impulsan a la corrupción. A continuación se muestran algunos de ellos.

2.6.2.1 El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañadas de la ideología neoliberal.

La teoría política señala que aquellos sistemas políticos que tienen por principio en su forma de gobierno el interés desmedido por el dinero se denominan oligarquías. Un Estado o país es oligarca cuando en él gobierna un grupo de hombres, sin ser demasiados, que tienen por característica ser los más ricos. En los gobiernos oligarcas son los más acaudalados los que trasladan sus principios y valores a los distintos ámbitos de la vida social, entre ellos al ámbito público generando así una complicidad con los gobernantes. Algunas veces los ricos ocupan cargos públicos y otras veces los

⁶³ *El Político y el científico*, p. 95. La edición consultada es de 1984 y es editada por Alianza Editorial.

gobernantes se tornan ricos. Esta situación genera que se cambien las actitudes y comportamientos de los individuos de manera que se va formando una sociedad con valores acordes a estos principios.

Antiguamente los gobiernos de los ricos se denominaban oligarquías sin embargo con el desarrollo histórico estas son hoy en día los gobiernos neoliberales en donde se valora el individualismo, el dinero 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 quieran. Y es tan poderoso este principio que arrastra valores, familia, cultura, etcétera. En los Estados oligárquicos o neoliberales se fomenta la riqueza para una clase o élite a costa de la pobreza del resto de la población.

Antiguamente se codiciaba la riqueza de los vecinos pero hoy en día, dado que la ambición es ilimitada y se poseen los instrumentos necesarios (tecnología, medios de comunicación, transportes, etc.) para llegar a cualquier parte, las oligarquías compiten por la riqueza mundial. Este deseo por acumular bienes materiales se ha extendido a través de la globalización o mundialización a casi todo el planeta logrando que estos deseos penetren en distintos ámbitos: individual, familiar, laboral, cultural, 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 poder han arruinado al Estado.

2.6.2.2 La desacreditación de la política.

La corrupción, descomposición o perversión de la política ha hecho que ésta durante su operación se convierta en un show o espectáculo cayendo incluso en situaciones grotescas en la que los protagonistas (políticos) actúan como verdaderos bufones.⁶⁴

Para Mario Vargas Llosa,⁶⁵ “El protagonismo creciente de actores, cantantes, deportistas, animadores y modelos en la vida política de las naciones refleja una tendencia de la cultura de nuestro tiempo que, aunque con matices y variantes que

⁶⁴ En las elecciones para gobernador del Estado de California, EEUU, en octubre de 2003 compitieron un luchador de sumo, un surfista, una actriz porno, un actor de cine, etc. Ver artículo de José Manuel Calvo, “La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California”. *El País*, octubre 5, 2003, p. 7.

⁶⁵ Mario Vargas Llosa, “La hora de los Cómicos”, *El País*, 5 de octubre de 2003, p. 13.

tienen que ver con las tradiciones locales, se manifiesta prácticamente en todo el mundo, tanto en los países ricos como en los pobres, tanto en las democracias como en las dictaduras.” Y continúa, “Las elecciones adoptan la forma de una animada ficción, de un juego de fingimientos y disfraces, de manipulación de emociones e ilusiones, en las que triunfa no quien está dotado de mejores ideas y programas o de mayor poder de convencimiento sino el que actúa mejor y encarna de manera más persuasiva el personaje que los técnicos de la publicidad le han fabricado porque, a su juicio, es el más vendible.”⁶⁶

En nuestros días, las campañas políticas incorporan a sus filas a figuras del mundo de espectáculo. Los diversos cantantes, actores o personas con cierta fama han reemplazado a los pensadores, escritores o estadistas. La razón es simple. Vivimos en una civilización del espectáculo, las imágenes han pasado a ser más importantes que las ideas. Hoy en día las contiendas electorales se deciden en base a la estrategia de publicidad o marketing público y no en razón a los programas de gobierno o trayectoria del candidato. La importancia de los medios en la conducción de la opinión pública es clave.

Esta manera de encarar la promoción de una candidatura política es, desde todo punto de vista, idéntica a la orientada a abrir en el mercado un hueco para un producto industrial. Lo que las campañas venden de esto sobre todo son las imágenes, no los contenidos. Lo interesante y curioso es que los electores lo saben y no les importa. Se acabaron los tiempos en que aquellos que gobernaban eran los mejores. Hoy gobiernan los maestros del espectáculo.

Para Victoria Camps (1996, 182) “No es un buen político el que pretende contentar a todos y obtener más votos por disparejos que sean los electores. El buen político es el que, sin dejar de escuchar e intentar comprender a todos los sectores, no deja de ser coherente con sus ideales y principios ni deja de ser eficiente en sus decisiones.”

Las elecciones se han convertido en un mercado por los votos y los cargos públicos los cuales muchas veces se buscan ya sea para salir del desempleo, de la pobreza, para incrementar la riqueza o por el anhelo de poder. ¿Debería ser esta forma de hacer política motivo de preocupación? ¿Cómo y porque hemos llegado a esta situación? El hecho de que los falsos políticos, en complicidad con élites económicas,

⁶⁶ Ibid

hayan desacreditado la política, impide que los individuos de buena voluntad y de principios nobles se acerquen a ella, es decir, las personas de honor prefieren vivir en paz para no ser cómplices en estas falacias.

Sin embargo, esta situación da libre paso a la creación de grupos consolidados, verdaderas mafias, con intereses definidos, que influyen y deciden a qué individuos apoyar para que lleguen a ocupar un cargo. Es evidente que el elegido, una vez en el poder, deberá pagar la factura y servir en primer lugar a quienes lo apoyaron, no a quienes votaron por él. La traición a los ciudadanos es el plato de cada día en los sistemas políticos contemporáneos. Algunos políticos durante su mandato, aunque cínicamente evocan la importancia de la ética y critican la corrupción en sus discursos, sólo lo hacen de forma y no de fondo. Son conocidos los casos de gobernantes que durante su gestión participaron directa o indirectamente en actos de corrupción, los cuales sólo son descubiertos al término de su mandato. Algunos son prófugos de justicia, hay quienes se encuentran en procesos judiciales y no pocos en prisión. En el Informe Global sobre la Corrupción 2004, de TI se publican los nombres de algunos personajes políticos más corruptos de este año.

Peter Eigen⁶⁷ sostiene que “En numerosos países la ciudadanía confía menos en los partidos políticos que en ninguna otra institución pública. Los más recientes datos del Nuevo Barómetro Europeo revelan que en el conjunto de Europa Central y Oriental sólo una de cada ocho personas confía en los partidos políticos y sólo una de cada siete confía en los miembros del parlamento.”

“En España, los datos existentes sobre cultura cívica son desalentadores. En primer lugar, más del sesenta por ciento de los ciudadanos ha afirmado en los diferentes estudios y mediciones realizadas que su interés por la política era poco o ninguno, con tendencia, incluso, al incremento de este desinterés. O dicho de otra forma, sólo un cuarto de la población declara estar interesada por la política. La política tiene un contenido peyorativo, vinculado mayoritariamente a sentimientos como aburrimiento, indiferencia y desconfianza. Más de un 50% de los españoles afirma que nunca o casi nunca discute de política, y una parte de los que lo hacen afirman que les produce cierto malestar. Los políticos son percibidos como un colectivo distinto del ciudadano medio, distante, desconectado de los problemas de la calle. Los calificativos hacía los políticos

⁶⁷ Peter Eigen, “Presentación del Informe Global de la Corrupción 2003”, *Transparencia Internacional*.(Documento consultado por internet www.transparency.org)

y sindicalistas, por parte de la población entrevistada, son bastante duros, incluyendo calificativos como oportunistas y corruptos” (Villoria, 2001, 102).

Weber (1984, 139) identificó un nuevo estilo de hacer política que él denominó como *Spoils System*, la explicación que él mismo ofrece sobre este tipo es la siguiente: “Desde mediados del siglo XIX se desarrolló en Estados Unidos un nuevo estilo de hacer política en el que el patrono que dispone de todos los cargos es el Presidente que, a consecuencia de la <división de poderes>, actúa con casi total independencia del parlamento, por lo que es la elección presidencial la que ofrece como premio por la victoria un rico botín de prebendas y cargos. A través del *Spoils System* se enfrentan entre sí partidos totalmente desprovistos de convicciones. Son organizaciones, cazadores de cargos, cuyos mutables programas son redactados para cada elección sin tener en cuenta otra cosa que la posibilidad de conquistar votos. Una situación en la que la administración del Estado está en manos de los hombres del partido, sin más cualificación que la de ser leales al partido, está plagado de grandes lacras. Y en efecto, la administración americana se caracterizaba (y se caracteriza) por una corrupción y un despilfarro inigualables, que sólo un país con posibilidades económicas todavía ilimitadas podía soportar”.

Esta forma de hacer política, muy detallada por Weber, continúa existiendo en la actualidad incluso en aquellos países considerados legítimamente democráticos.

2.6.2.3 *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. Nuevos valores plasmados por el liberalismo del siglo XVIII sustituyen a los anteriores. Entre ellos están: el libre comercio, la productividad, la eficiencia, el deseo de poseer bienes materiales y acumular riquezas. Al conjunto de nuevos valores es lo que Weber denominó “espíritu del capitalismo” o “espíritu capitalista”.⁶⁸ Este se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo.

⁶⁸ Para una mayor explicación sobre estos conceptos confróntese *la ética protestante y el espíritu del capitalismo*, de Max Weber.

Para Joaquín Abellan⁶⁹, (2003,17) “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” aunque 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”.

A partir de la Edad Moderna los descubrimientos geográficos y los avances científicos empezaron a transformar profundamente la economía y la vida en Europa, desde donde empezaron a irradiarse los cambios a otras regiones del mundo. En las ciudades, la burguesía mercantil, emergió como un nuevo poder que acabaría desplazando a los señores feudales, dueños de las tierras. Ya en el siglo XVIII las ideas de Adam Smith, con su mencionada *mano invisible*, se acogieron como la doctrina legitimadora del nuevo poder que, reforzado con los éxitos de la Revolución industrial, siguió expandiendo sus mercados. Para atenderlos y multiplicar su eficacia surgieron instituciones y actividades específicamente financieras, dando nuevos matices al poder del dinero en el capitalismo, al mismo tiempo que las colonias europeas en todo el mundo testimoniaban su poderío político.

Para José Luis Sanpedro (2002, 51) “A lo largo del siglo XX, con sus dos grandes guerras y con la importancia durante decenios de una ideología rival, la hegemonía europea sobre el mundo ha dejado paso a otra estructura política, con una descolonización creadora de numerosos países formalmente independientes y una supremacía política y, sobre todo militar de Estados Unidos.”

La composición del orden internacional después de la segunda guerra mundial marca una nueva geografía política caracterizada por la guerra fría. El derrumbe del bloque socialista da pie a un nuevo ciclo hegemónico fruto del nuevo equilibrio en las

⁶⁹ Este autor es el traductor al castellano y autor de la nota preliminar a la obra “La ética protestante y el <espíritu> del capitalismo” de Max Weber. La edición aquí utilizada corresponde al año 2003 editado por Alianza.

relaciones de fuerza tecnológica y financieros entre las tres países que se mantienen como líderes en sus regiones y que dominan la economía mundial: Estados Unidos, Alemania y Japón. Sin embargo son los primeros quienes despuntan y se consolidan como el nuevo imperio del mundo, y como tal propagan su ideología, su estilo de vida, sus valores de consumo y creencias al resto del planeta.

2.6.2.4 Los valores de consumo de la sociedad contemporánea

En la sociedad postmoderna nuevos valores desplazan a los existentes, se fomenta de forma intensa el deseo de poseer bienes materiales y riqueza de manera exacerbada, el deseo de consumir, el deseo de prestigio social, el ocio, etcétera. Algunos valores se transforman o se alteran tanto en su conceptualización como en su significado, por ejemplo el honor se convierte en honorarios, la libertad en libertinaje, la liberalidad en liberalismo. La idea de triunfar o alcanzar el éxito se mide en base a las posesiones materiales y a las riquezas económicas acumuladas. Estos valores son impulsados por las principales oligarquías, en complicidad con las empresas transnacionales y promovidas a través de la globalización o mundialización.

El eje principal en torno al cual gira la sociedad de consumo lo conforman las empresas y las grandes compañías quienes poco a poco se adueñan de la voluntad de los individuos e impregnan sus sellos en las mentes de los ciudadanos a fin de despertar el deseo por consumir productos de marca que previamente han difundido mediante el marketing y la publicidad.

Para satisfacer este afán por consumir, adquirir o poseer se requiere dinero. Es este el facilitador para lograr que los deseos se lleven a cabo. Cuando el deseo es mucho el afán por conseguir dinero también lo es. Un individuo sano puede controlar sus deseos o tal vez se plantee obtener más dinero con mayor trabajo, pero un individuo que obedece a sus impulsos, desesperado por satisfacer sus deseos, hará lo que sea con tal de conseguirlo. Es aquí cuando se puede caer en la corrupción.

En esta nueva era, la dignidad, la integridad, la solidaridad, la generosidad, el respeto a los derechos humanos son con frecuencia pasados por alto. Para Victoria Camps (1996, 135) contrario a estos valores, “lo que hay que compartir son los bienes particulares, ideas sobre lo que es la vida buena. Hace falta algo que una y que nos haga sentir que somos animales del mismo establo”.

2.6.2.5 *Los principios de 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, si bien también necesita forzosamente recaudar recursos, (objetivo económico), no se queda únicamente en éste, sino que hay otros más como son: el social y el de servicio. El primero tiene 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 de ser posible elevar su calidad de vida; mientras que el segundo se refiere a la prestación y operación adecuada de los servicios.⁷⁰

De esta manera las tareas de gobernantes y funcionarios deben ir dirigidas a gobernar para sus ciudadanos resolviendo sus problemas, no vendiéndoles productos. Sin embargo, como resultado de la filosofía empresarial aplicada en el servicio público, los funcionarios se han convertido en vendedores de servicios. Es necesario recordarles que no son gerentes de la iniciativa privada sino servidores públicos.⁷¹

La vieja idea de “*Dejar hacer, dejar pasar*” del mercado liberal del siglo XVIII llega también al ámbito público. Análogamente, en política se hace una oferta de candidatos y quien tenga mayor demanda expresada mediante las elecciones es quien ganará. Es decir, al igual que en el ámbito mercantil vende más quien más publicita. De esta manera los candidatos se han convertido en productos vendibles. Se les asesora en imagen, una sonrisa es importante, un buen corte de pelo, la vestimenta, los accesorios, etc. De ahí que la propaganda, la aparición en los medios, el uso de eventos espectaculares, sean claves para difundir una imagen, muchas veces ficticia, del candidato.

⁷⁰ Aristóteles en su obra *Política* advierte sobre las consecuencias de colocar hombres de negocios en los puestos públicos, y señala que en la antigüedad en algunos pueblos establecieron una ley que prohibía que aquellas personas que habían tenido negocios privados ocuparan cargos públicos, sencillamente porque esas personas habían aprendido a lucrar.

⁷¹ El hecho de equiparar un funcionario con un empresario ha dañado la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. En México, algunos políticos y altos funcionarios en el gobierno, al equiparar sus sueldos a los de los directivos del sector privado, sin tomar en cuenta que las instituciones públicas no son empresas lucrativas y no producen ganancias económicas, incrementaron sus ingresos de manera notable bajo el argumento de haberlos homologado. Dos casos que fueron muy polémicos son el del Gobernador de Sinaloa (1999-2004) Juan S. Millán Lizárraga y el del Alcalde del municipio de Ecatepec (2000-2002) Agustín Hernández Pastrana.

La participación de la empresa privada no se reduce a la influencia de sus principios, va más allá, es directa y real. Existen elites económicas que otorgan financiamiento para las campañas políticas, también existen hombres de negocios que directamente participan en política. Max Weber⁷² señaló un tipo particular de intervención: el *Boss*, un empresario capitalista dedicado a reunir votos. “El *Boss* es un hombre absolutamente gris. No busca prestigio social, por el contrario busca exclusivamente poder como medio de conseguir dinero... *El Boss* no tiene principios políticos firmes, carece totalmente de convicciones y sólo se pregunta cómo pueden conseguirse los votos. No le importa ser socialmente despreciado como profesional, como político de profesión.”

La idea de aplicar herramientas privadas al sector público se incorpora en una nueva fase de la teoría de la administración pública, sobre todo a partir de la década de los noventa, denominada como Nueva Gestión Pública. Esta nueva situación pretende crear una administración ágil, más eficaz, que responda a las necesidades y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia.

Para Barzelay (1998) “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, a 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 externalización⁷³, la participación ciudadana, etc. Todo ello intenta vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado <postburocrático>”.

Para Omar Guerrero (2004,11) “Emanado de los procesos de privatización de la década de los ochenta -segregación de funciones del Estado hacía el mercado-, el nuevo manejo público personifica la endoprivatización de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aplauden el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tiene con el espíritu solidario de lo público. El nuevo manejo público

⁷² El político y el científico, p. 143

⁷³ Según Carles Ramió, la externalización debe ser entendida como aquellos servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro.

es un infante de segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros. Su presencia en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio conocidos en la economía neoclásica como *catalaxia*. Su nacimiento refiere a la economía planetaria contemporánea en su conjunto, pero enfatiza especialmente el tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacia el comercio” Mas adelante continúa (2004, 243) “El modelo neogerencial tiene un propósito trascendental: alterar por siempre el destino de todas las administraciones públicas del mundo, mediante la implantación planetaria de un modelo estándar de manejo público consonante con los imperativos de la globalización. Se trata de lo que Osborne y Gaebler han llamado una Revolución Global cuya característica esencial consiste en ser inevitable”

Ante la gama de herramientas modernizadoras, Carles Ramió⁷⁴ (2002, 2) ha establecido una clasificación basada en agrupar, por un lado, aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque de empresa y que hacen énfasis en la economía, la eficacia, la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientización de los ciudadanos, a este grupo se le da denominado como *Neoempresarial*; y por otro lado, se encuentran los enfoques que ponen especial atención en la politización, la racionalización, y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública, a este grupo le ha denominado como *Neopública*. El peso distribuido en estos dos grupos es desigual en virtud de que las corrientes neoempresariales representan la mayoría de las técnicas y literatura por lo que resultan ser la fuente de inspiración directa en los equipos de gobierno de las administraciones públicas.

Entre las características más destacables de las corrientes neoempresariales se encuentran: menor intervención del Estado; delegación de los servicios a organismos privados; mutación en la administración pública de ser originalmente proveedora a intermediadora de servicios; adopción del lenguaje y conceptos del sector privado; adopción del criterio de que el ciudadano es un cliente; desregulación jurídica; adopción de la teoría de la calidad; ajuste de personal así como ajuste presupuestal.

⁷⁴ La versión del artículo de Ramió titulado “Los problemas de la implementación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones latinas: modelo de estado y cultura institucional” es la expuesta en internet, por lo que el número de página que aquí se cita puede no coincidir con el de la Revista en que apareció: Revista Reforma y Democracia del CLAD, No. 21, 2001.

A su vez las principales críticas a esta forma de interpretar la gestión pública son: a) Que los servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden hacer perder el rumbo de la administración pública, b) Existe una confusión entre la administración pública y la privada, y entre medios y fines al interior de las instituciones al considerarse a los instrumentos (indicadores de gestión, procedimientos) como fines en sí mismos, c) Los principios de la empresa privada en el sector público provocan corrupción derivada de la confusión en los sistemas de trabajo.

Pese a estas críticas existe una tendencia grande a seguir las técnicas de las neoempresariales en relación a las neopúblicas, la razón está en que éstas últimas son mucho menos atractivas para los gestores políticos. Como señala Ramió (2001, 6) “los valores y la ética pública están en franca desventaja con los valores empresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación”. La razón a esta falta de interés parece obvia pues los valores neoempresariales de carácter instrumental sólo se implementan, lo que los hace más operativos y prácticos, mientras que los valores de la ética pública hay primero que interiorizarlos para después poder transmitirlos a los servidores públicos tratando de despertar la conciencia, proceso de por sí lento sobretodo si se quiere llegar a las raíces de la persona.

Las técnicas neoempresariales provienen de las principales países en que existe una relación integral entre gobernantes y empresarios (Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda). En estos países, algunos empresarios son al mismo tiempo gobernantes o viceversa.. De esta manera trasladan la idea y los mecanismos de administrar empresas al ámbito público. Estas herramientas son retomadas e impulsadas mediante manuales por organismos internacionales, como el Banco Mundial, la OCDE, y sugeridas como herramientas de éxito. Las herramientas de la Nueva Gestión Pública al ser implantados en naciones con diferentes diseños institucionales al de los países de origen, como por ejemplo en los países Latinoamericanos, estas pierden una buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan la consecución de la eficacia y eficiencia en las instituciones públicas. “En este proceso de institucionalización suelen aparecer situaciones de *decoupling* entendidas como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. El *decoupling* viene a suponer, un cambio que no cambia el funcionamiento de la organización” (Carles Ramio: 2001, 5).

La implementación de los principios empresariales conlleva consecuencias que modifican la estructura y funcionamiento y filosofía de toda la administración pública. Con la implementación de las herramientas de la Nueva Gestión Pública las primeras confusiones entre lo público y lo privado comienzan a surgir. Con la Nueva Gerencia Pública 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. De ahí que se traslade el lenguaje privado al ámbito público. Los altos funcionarios de la administración pública ahora serán denominados como gerentes mientras que los ciudadanos se convertirán en clientes.⁷⁵

En definitiva afirma Carles Ramió (2001, 19) “Hay que abandonar la idea que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positivo en el sentido 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”.⁷⁶

Por lo anterior, inspirarse en la gestión privada puede ser un error en virtud de que la gestión pública es diferente en distintos aspectos. El fracaso en muchos casos de las estrategias y herramientas neoempresariales en las administraciones públicas obedece a la confusión entre las distintas formas de gobierno. Muchos operadores de las

⁷⁵ Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos, de hecho son los accionistas de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados en el rol del cliente. Además entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

⁷⁶ Un caso que ilustra el ascenso de lo privado a lo público es el cambio de gobierno en México en el año 2000. Después de más de 70 años de contar con un mismo partido en el gobierno (PRI), en el que principalmente quienes gobernaban eran políticos (lo que no significa necesariamente que eran buenos), con el nuevo gobierno se dio un cambio en la forma de estructurar al equipo de gobierno. El presidente entrante, Vicente Fox, líder del partido Acción Nacional (PAN) y antiguo gerente de la Coca Cola, en México, integró su equipo de gobierno no con gente con una trayectoria y experiencia política sino que se nutrió con empresarios del sector privado.

herramientas privadas olvidan o son incapaces de percibir que el ámbito público difiere del privado, que su naturaleza, el objetivo y las maneras para actuar son diferentes.

2.6.2.6 El descuido de las áreas sociales y humanísticas.

La prioridad por el desarrollo de las ciencias exactas dejando de lado las disciplinas sociales ha dado por resultado una generación de individuos ilustrados en conocimientos técnicos pero con un gran vacío en educación y valores.

Confucio⁷⁷ decía que “si se resta importancia al desarrollo de los valores y del carácter, buscando nada más lo superficial, esto da lugar a la corrupción de los sentimientos del pueblo, el cual sólo tendrá en cuenta las riquezas y se entregará desmedidamente al robo y al saqueo.”

2.6.2.7 La debilidad de elementos éticos y de un “espíritu de servicio” en los gobernantes y funcionarios públicos.

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 capacitación enfocados a la actualización y desarrollo de personal acompañados de ética, otorgan un campo fértil para el desarrollo de la corrupción en las instituciones públicas.

La corrupción prospera donde la moral de las personas es débil o deficiente. Cuando la educación y la ética se ausentan de los espacios públicos aparece la corrupción. Cuando un gobernante con poder actúa sin principios éticos puede desviarse fácilmente de sus deberes y obligaciones.⁷⁸ Cuando se carece de principios que orienten una conducta íntegra, se puede caer en la práctica de contravalores generando a su vez la desconfianza de los ciudadanos.

⁷⁷ Los cuatro grandes libros de Confucio, op. cit.

⁷⁸ Algunas expresiones comunes entre los ciudadanos respecto a sus gobernantes son: “Todos los políticos son corruptos”, “los gobernantes no saben de ética”, “la ética en el ámbito público es una utopía”, “la ética no es de este mundo”.

2.6.2.8 *La baja remuneración en el personal operativo*

Existen países en 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. Sin embargo, en lugares en los que si son bien remunerados también se practica la corrupción. Esta situación echa por tierra aquella idea de que a mayor ingreso en los sueldos menor corrupción. Incluso dicho planteamiento puede ser contraproducente porque a mayor ingreso en el cargo existe una mayor ambición por ocupar ese puesto, en ocasiones a costa de lo que sea, sin que ello signifique necesariamente un compromiso con las responsabilidades y capacidad para desarrollar las funciones.

Sucede que en países donde la corrupción es excesiva, los gobernantes, bajo la idea de equiparar los sueldos al del sector privado, además de aumentarse el sueldo y ganar en exceso, continúan practicando la corrupción enriqueciéndose así en corto plazo. Ejemplos en el mundo se encuentran en los informes anuales sobre la corrupción que presenta Transparencia Internacional.

Muchos países en vías de desarrollo tienen funcionarios muy mal pagados por lo que los empleados complementan sus ingresos con segundos trabajos o con pagos extras. Una forma de generar un ingreso adicional es mediante prácticas corruptas. Algunos estudiosos de la corrupción, como Rose-Ackerman, se empeñan en comparar 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. Esta afirmación es falsa dado que en países donde tanto políticos como funcionarios gozan de buena remuneración continúan practicando la corrupción.⁷⁹

Por otro lado, comparar el sueldo de un trabajador del sector privado de una empresa que se dedica a lucrar, y que puede ser transnacional con mucho mayor capacidad económica que un gobierno con problemas de equilibrio financiero es absurdo. En países con problemas para recaudar ingresos, donde la evasión fiscal es un lastre, aunado a la deuda externa, la devaluación de la moneda, etc. ¿De donde se obtendrán los ingresos para equipararlos con los del sector privado?

⁷⁹ Un caso evidente es México donde los sueldos de los políticos y funcionarios son aceptables, sobre todo si se compara con el salario mínimo de un trabajador.

2.6.2.9. Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción

Para los funcionalistas la corrupción es un recurso necesario, se utiliza para acelerar los procesos y por tanto, el corrupto es considerado como “*un experto en atajos*”, alguien necesario para hacer el trabajo sucio. Éstos critican a los <moralistas> 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).

Al respecto, Francisco Laporta, (1997, 25) ha señalado: “Frente a los que han sido tildados de <moralistas>, los <funcionalistas> han llegado a asegurar que la corrupción es una palanca de desarrollo económico y un instrumento para construir ligámenes políticos entre elites y ciudadanos. También se ha dicho a veces que ciertos sistemas políticos tienden a suavizar su autoritarismo por la vía de prácticas corruptas: de cierto régimen político se decía en tiempos con cierta ironía que era una dictadura <atenuada por la corrupción>.”

De igual manera, el profesor Shang-Jin Wei (2001, 86) “sostiene que algunos autores evocan el concepto de “soborno virtuoso” al señalar que los sobornos a menudo funcionan como el “lubricante” que puede acelerar las ruedas del comercio.”

Las ideas de los funcionalistas de la décadas cincuenta y sesenta, han sido abandonadas poco a poco por nuevas interpretaciones como la *political economy approach* que ha adoptado en su lugar una perspectiva del individualismo en la que considera que la corrupción política es considerada como el resultado de un cálculo racional de costes y beneficios. “Diversos estudios comparten la idea de que la corrupción procede de un cálculo por parte de los individuos. Éstos son considerados como seres calculadores que tratan de asegurar sus propios intereses en un mundo de

escasos recursos. Más concretamente se cree que a los políticos y a los burócratas les interesa tanto el dinero como el poder y por eso tratan de lograr un punto de equilibrio entre los comportamientos adecuados para obtener dinero para ellos, y los necesarios para ser reelegidos o para conservar sus puestos de trabajo. Partiendo de un comportamiento individual dominado por intereses materiales privados, estos estudios han descubierto algunas variables que pueden influir en los cálculos individuales de si es o no ventajoso participar en una transacción corrupta. La *political economy approach* tiene el mérito de reflejar detalladamente las variables que influyen más directamente en la decisión de participar en la corrupción. Pero también esta decisión ha sido criticada por la parcialidad de sus principios. Sus hipótesis analíticas de naturaleza económica se expresan por medio de modelos lógico-deductivos más o menos formalizados que parten del postulado de que los individuos se comportan de manera racional y se orientan a sacar el máximo provecho. Aunque muy <elegantes> en su formulación, estos modelos analíticos tienen serias dificultades por considerar adecuadamente la diversidad de las motivaciones individuales. Aunque los *political economists* mencionan una variable llamada <coste moral>, en realidad no la tienen en cuenta a la hora de decir cuáles son las características individuales de propensión a la corrupción, considerando a menudo el coste moral de participar en actividades ilícitas como una constante.” (Della Porta, 2001, 24)

Las corrientes que justifican la corrupción señalan que, en los países en el que existen demasiadas leyes y reglamentos, sólo mediante el soborno es posible burlar el control del gobierno y acelerar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos comerciales y económicos.

2.6.2.10 Ausencia de perfil definido para los cargos políticos por elección

En los gobiernos y parlamentos contemporáneos el perfil de las personas que ocupan los cargos públicos de elección se encuentra en una situación de heterogeneidad, esto es, existe una gran diversidad profesional.

Ante la ley, todos los individuos son iguales para ocupar un cargo público siempre y cuando sean los idóneos. Precisamente éste elemento marca la diferencia, es decir, los cargos de elección no son para cualquiera si no para los más aptos, los más leales a la constitución y con amplio sentido de justicia. Son para su comunidad política, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio y espíritu por ayudar a su gente.

Los cargos públicos son honores del Estado, por lo tanto quien ocupe un cargo debe honrarlo y respetarlo. Contrario a esta premisa cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En la vida contemporánea, sobre todo en los países en transición a la democracia, existe una especie de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca de una mínima cultura política y tal vez sin la comprensión de la importancia y responsabilidad que ello implica. Esta situación ha generado que la disciplina política se devalúe. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. En la actualidad es posible percibir que quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces sino aquellos que invierten en propaganda, en publicidad para tener mayor marketing y así ganar fama o popularidad. El carisma sustituyó la capacidad, la mentira a la verdad y la imagen a la sensibilidad.

Contrario a lo que se piensa, la política exige mayor preparación que cualquier área de conocimiento, sencillamente porque es la que reina y gobierna. La política carga con la responsabilidad de saber dirigir un Estado, de canalizar el rumbo de un país, de cumplirle a todos los miembros que lo integran. La política tiene el compromiso de elevar el nivel de vida de sus representados, de darles empleo, educación, de vigilar que la conducta de los ciudadanos se ajuste a los marcos legales, a las costumbres, hábitos y demás valores sociales. En política se decide que es lo conveniente para la comunidad, el político es el arquitecto del Estado, que traza los planos y las rutas hacia donde avanzar.

Porque gobernar conlleva gran responsabilidad, se requiere de los mejores seres para ocupar los cargos públicos. Aquellos de mayor experiencia y compromiso para con el Estado. Hombres con capacidad para el cargo, leales a la Constitución y con gran sentido de virtud y justicia. Por eso el filósofo Irlandés Edmund Burke⁸⁰ decía que “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”.

Paradójicamente, hoy en día para ocupar un cargo público sólo se requiere estar postulado por un partido político. Y al haber distintos partidos con diferentes puntos de vista, sucede que en vez de unir criterios, existe una confrontación que a su vez divide a la población la cual al tomarse como algo personal conlleva a crear enemistades,

⁸⁰ *Cr. Textos Políticos.*

rencillas, odio, rencor, venganza, genera lucha y división entre hermanos de un mismo país.

Es urgente poner diques a esta situación por lo que es conveniente que quienes participan del ámbito público sean personas dueñas de sí mismas con virtudes como: templanza, valentía, prudencia, cordura, madurez, cautela, sensatez, sabiduría, honor, capacidad para el mando, ecuanimidad, humildad y sentido de justicia. Si el que gobierna no es justo ¿cómo gobernará bien?

Con una selección de las personas que aspiran a gobernar, la disciplina política podrá ser más eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus metas lo que contribuirá a la recuperación de la confianza y credibilidad de la comunidad. Por el contrario, si continúan sin formación, capacidad, ausentes de valores y principios de moral pública la desacreditación de la política continuará así como los escándalos de corrupción en sus distintas vertientes.

2.6.2.11 Corrupción por imitación

Todo ser humano se forma a través de otro, es decir viendo e imitando lo que hace el semejante. Esta es una regla de la vida que se da durante toda la existencia. Desde niños se aprende a caminar, hablar, leer, escribir, imitando. Mas tarde a bailar, conducir un vehículo, etc. Toda la vida es un constante aprendizaje. Esta regla que nunca cesa también es una causa de corrupción en virtud de que algunas personas imitan lo que otros hacen.⁸¹

Durante el desarrollo de la función pública, el hecho de ver que algunos funcionarios se aprovechan de ciertas situaciones, obteniendo ventajas económicas o de otra índole, motiva a otros a hacer lo mismo. Sobre todo si estos últimos son débiles de personalidad o carentes de principios. Aunque también suele suceder que quien practica la corrupción induce de manera seductora a quien no lo hace a hacerlo. Esto se debe a que existen individuos que niegan su capacidad para asumir posturas personales y son materia de fácil influencia. Todo individuo decide si cede ante determinadas circunstancias o si se resiste frente a ellas. El última instancia se determina así mismo, por la misma razón, todo ser humano posee la libertad para cambiar a cada instante.

⁸¹ En México, a pesar de existir una Academia de Policía en donde se les forma con principios y valores para el servicio público, una vez incorporados al trabajo y no pasado mucho tiempo, un porcentaje de estos se corrompe porque ve que otros así lo hacen. En una sociedad corrupta, quien elige llevar una vida honesta se le menosprecia y se le hace sentir como tonto.

Una actitud común al imitar lo que hace el semejante es cuando se trata de mostrar lealtad al jefe o al partido. Esa lealtad al jefe puede rebasar los principios éticos al cometer actos que rebasan toda ética y escrúpulos.

2.6.2.12 Inestabilidad en el trabajo

Otra causa o motivo común que fomenta la corrupción es la carencia de una función pública estable y fuerte, acompañada de un servicio civil de carrera que opere de manera adecuada y en el que se elija a los más aptos para los puestos de funcionario mediante concurso de oposición, garantizando así la estabilidad en el trabajo. En países en vías de desarrollo, donde se carece de personal estable por no existir una burocracia consolidada y estable, se da pie a que los cargos sean temporales y la movilidad del personal sea frecuente. Esta situación genera que individuos en el cargo aprovechen su posición tratando de sacar el máximo provecho mientras permanezca en él.⁸²

Allí donde la administración pública está sujeta a los vaivenes políticos, resultado de las elecciones o de movimientos por cuestiones políticas, se genera inseguridad en el personal. Ello implica, por un lado, que quienes ocupan los cargos, una vez en el puesto 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 ante el temor de ser despedidos y quedarse sin empleo por lo que se vuelven cómplices al participar en actos indebidos.⁸³

El temor por perder el empleo hace que rápidamente se exprese una lealtad hacia quién ocupa el cargo público superior. La lealtad es al puesto, no a la persona, o mejor dicho a la persona que está mientras dura el cargo. Al cambiar la persona en el cargo la lealtad al anterior se desvanece para centrarse en el entrante. Eso explica porque las traiciones en política y en la administración pública son comunes.

⁸² En México existe la expresión “el año de hidalgo” y se refiere a que hasta el último momento en el cargo es necesario aprovecharlo para obtener el máximo posible.

⁸³ Durante mi experiencia en la administración pública en distintas instancias gubernamentales, fui testigo de un fenómeno de doble personalidad que padecen algunos funcionarios ante el miedo porque se les despida. Por un lado, ante los nuevos mandos superiores imploraban e incluso lloraban bajo distintos argumentos: la familia, la esposa, los hijos, las deudas contraídas por la casa, el auto, etcétera a fin de mantener su trabajo. Una vez que aseguraban su puesto algunos se comportaban con gran soberbia y prepotencia ante sus subordinados o ante los ciudadanos si es que tenían trato directo con éstos.

2.6.2.13 Lealtad, interés y pertenencia a un partido

Existen distintas maneras de llegar a ocupar cargos públicos. Además de las legales, como el acceso mediante un concurso de oposición transparente, también están aquellas formas deshonestas, pero no por ello menos usuales, como: las recomendaciones, el compadrazgo⁸⁴ o la palanca o enchufe⁸⁵, amiguismo o nepotismo, entre otros. Cuando se ingresa por esta vía, existe en la persona que ingresa cierta deuda y compromiso con aquel que le recomendó generando así una gratitud que se convierte en lealtad que incluso puede llegar a ser excesiva. Se genera entonces una sustitución de principios y valores en el individuo que ingresó porque éste puede llegar a actuar en relación a la persona que lo metió a la organización y no hacía la institución. 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 desde los bienes muebles e inmuebles de dominio público, los recursos financieros hasta el mismo personal a quien se le encomiendan labores partidistas. 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.⁸⁶

2.6.2.14 Sentido patrimonialista de los recursos públicos

Algunos servidores públicos en el cargo toman aquello que es patrimonio público como si fuera de su propiedad. Disfrutan, derrochan y dilapidan los recursos y bienes que son de dominio público para uso y goce de interés privado. Tanto los bienes muebles, inmuebles como perecederos.

En los países del tercer mundo, los gobernantes solicitan créditos o préstamos internacionales bajo argumento de ser destinados a proyectos de inversión, pero una vez obtenido esos recursos se desvían para otros fines algunos de ellos de interés personal siendo que el préstamo pasa a ser deuda pública y pagado por todos los ciudadanos.

⁸⁴ Expresión mexicana que se refiere a tener un conocido cercano que pueda ayudar a conseguir una plaza

⁸⁵ Expresión española con el mismo fin que la anterior.

⁸⁶ Siendo funcionario en la administración pública en México (1995), el Director General de una institución, para apoyar a su partido en periodo de campaña electoral, ordenó que todo el personal de la institución a su mando se reuniera los fines de semana para entregar propaganda de su partido, bajo amenaza de atenerse a las consecuencias.

* * *

No puede dejarse de lado el hecho de que, en determinados países, existen una serie de condiciones que hacen del aparato estatal un lugar propicio para la operación de actos que atentan contra la ética. Entre otros, se encuentran: a) las formas despóticas o autoritarias 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 de interés que financiaron su campaña, f) el interés del partido en las decisiones de la política pública, g) un marco jurídico complicado y oscuro que sólo responde a ciertos grupos de interés, h) la falta de transparencia de los actos de gobierno, i) la ausencia de los representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios, j) los procesos judiciales lentos, complicados y costosos, k) el afán de ganar unas elecciones en el corto plazo, entre otros..

Para Oscar Arcila (2000,23), “el contexto de individualismo y cruenta lucha por la supervivencia en el plano económico hace que se pierdan los valores sociales. Las reglas de convivencia se transforman en una intención de salvarse como sea posible. El discurso nos dice que quedan los mejores y eso legitima la fuerza. Avanza el pragmatismo, pero junto con ello no viene la equidad, sino mayores desigualdades sociales. Se afirma que esta situación es el resultado de la libre competencia y que por tanto los segundos siempre serán vencidos o perdedores, quedando fuera del sistema productivo. Se refuerza aún más esta visión con el modelo de la gerencia agresiva e impersonal que caracteriza a la empresa privada y que se proyecta sobre la política y la cultura.”

Tanto las *causas internas o personales* como las *Externas o socioculturales* que fomentan la corrupción funcionan de manera recíproca como resultado de una dinámica social. Las primeras parten del sujeto, de sus estructuras psicológicas, de sus necesidades y problemas; las segundas comienzan en la universalidad, en el ambiente, en la práctica diaria y desde allí se acercan al individuo. Hombre y sociedad se acompañan siempre. Son una dualidad inseparable. El hombre es producto de la sociedad que a su vez es producto del hombre, que es producto de la sociedad y así sucesivamente. “Para explicar esta situación retomo el ejemplo de Escher en el que dos manos se dibujan mutuamente. 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).

Estas causas, por sí mismas o combinadas, han permitido que, en distintos países, existan escándalos por actos improcedentes de políticos y funcionarios públicos, los cuales al ventilarse a través de los principales medios ha ocasionado que los ciudadanos pierdan la confianza en sus representantes y que algunos gobiernos comiencen a establecer medidas dentro de sus programas de gobierno a fin de combatir la corrupción.

2.7 La corrupción no es un problema local sino mundial

La corrupción y las actitudes antiéticas se encuentran en todo el mundo, tanto en países desarrollados como en aquellos considerados subdesarrollados. La corrupción es mundial porque une a todos los países. Existe lo mismo en los Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Portugal, España, México, Argentina, Chile, Nicaragua, Nigeria, etcétera, aunque con diferentes matices. “Afirmar que la corrupción es simplemente una consecuencia del subdesarrollo implica correr el riesgo de aceptar un evolucionismo tosco que prevé una disminución proporcionada de la cantidad de abusos con cada mejora porcentual en el PIB” (Theobal, 1990: 164)

Algunos casos de corrupción en el mundo en las últimas décadas son los siguientes:

En el *Informe Global de Corrupción 2004* que presentó Transparencia Internacional, “se observó una tendencia preocupante en Europa a aumentar los privilegios de inmunidad de líderes políticos. Azerbaijón, Francia, Grecia, Italia y La República de Kirguiz propusieron o aprobaron alguna ley para proteger a altos titulares políticos de ser procesados por corrupción.”⁸⁷ En este mismo año sale a la luz pública el caso de corrupción en el que se involucra a funcionarios de las Naciones Unidas que participaron en el programa “*Petróleo por alimentos*” con el gobierno de Irak. Más tarde se involucraría al mismo hijo del Secretario General de la ONU, Kofi Annan.

En octubre de 2003, los ministros portugueses de Exteriores y Educación dimitieron por un asunto considerado de corrupción al reformar una Ley para que la hija del primero pudiera ingresar en la Facultad de Medicina sin tener la nota exigible.⁸⁸

⁸⁷ *Informe Global de Corrupción 2004*, Op. Cit.

⁸⁸ Ver artículo de Luis González, “Portugal en quiebra política y social”, *El País*, 19 de octubre del 2003.

Igualmente, la corrupción en Rusia se vincula desde los años ochenta a una oligarquía de grupos financieros e industriales con funcionarios gubernamentales.⁸⁹

Entre 1993 y 1998, en Nigeria, el fallecido General Sani Abacha y sus compinches drenaron miles de millones de dólares de la industria petrolera, que es la principal fuente de riqueza del país y representa el 80% del ingreso gubernamental.⁹⁰

En 1997, en Indonesia los bancos estatales canalizaron dinero hacía proyectos en los que la familia y los amigos del presidente Suharto tenían intereses. En la década de los noventa los bancos dejaron que los atrasos en la amortización de deudas se acumularan sin control y burlaron el reglamento que impide la excesiva obtención de préstamos extranjeros. Por tanto, cuando el valor de la rupia cayó en ese mismo año, todo el sistema financiero comenzó a derrumbarse. Las quiebras y los despidos en masa han vuelto a empobrecer a lo que muy bien podría ser la mitad de los 200 millones de habitantes en Indonesia.⁹¹

En 1994, en Alemania, fue descubierto y debatido el financiamiento secreto, del ex-canciller Helmut Köhl, a su partido la democracia cristiana conocida como CDU. Posterior a la unificación alemana, las opiniones expresadas frente a la corrupción van desde restarle importancia hasta dramatizar la situación.⁹²

En 1994, en *Francia* se descubrió un caso de corrupción vinculado a las viviendas sociales de París que causó un escándalo político al llegar hasta el presidente Jacques Chirac, quien en el momento de los hechos era alcalde de París. El asunto

⁸⁹ J. Brian Atwood. "La corrupción como problema persistente del desarrollo"; *Revista Perspectivas Económicas*; No. 5, noviembre de 1998; p. 13

⁹⁰ Ibid

⁹¹ Ibid

⁹² El profesor Hans Ludwig Zachert presenta once puntos en los cuales resume su percepción ante el fenómeno de la corrupción en Alemania: 1. La corrupción es un fenómeno carente de nitidez, lo cual es válido cuando, cualitativa como cuantitativamente, no se dispone de un conocimiento empírico completo o de expedientes jurídicos que abarquen el fenómeno de la corrupción. 2. La corrupción no es un fenómeno realmente nuevo en la criminalidad alemana; estaba latente y siempre ha existido. 3. Al hacer la evaluación del fenómeno de la corrupción no se debe pasar por alto que todavía este campo delictivo sigue prosperando en la clandestinidad. Se tiene que partir de la existencia de un gran número de casos impunes y desconocidos. 4. El papel que la corrupción representa en la delincuencia organizada se debe evaluar como una agudización del problema. 5. La revelación y la sanción penal de los delitos de corrupción continúan enfrentándose a dificultades considerables. 6. Debemos aprender de las experiencias extranjeras. 7. Casi todas las ramas de la administración pública son objeto de procedimientos corruptos; por ello, se deben implantar normas estrictas especialmente en la policía y la justicia. 8. En el tratamiento del fenómeno no deben ocupar el primer plano sólo los corruptos. Tanto para la evaluación de la corrupción como para la lucha contra ella, los corruptores tienen por lo menos igual importancia. 9. Un múltiple bloque de causas que se encuentran en la sociedad favorece la aparición de la corrupción y dificulta su destape. 10 La corrupción es en gran medida perjudicial para la sociedad. 11. Existen algunos enfoques prácticos que prometen efectividad en la lucha contra la corrupción. Por tanto no existe razón para el pesimismo. Es necesario una gran sensibilización respecto a dicho fenómeno y, además una gran implantación global de los conceptos de lucha contra la corrupción. (Citado por Oscar Arcila, 2000: 36).

incluía empresas importantes de obras públicas que pagaban por obtener contratos de la Oficina Pública de Urbanismo y Construcción. La Oficina de vivienda social de París concedía a esas empresas contratos públicos que deberían haber salido a la oferta pública.

En 1992 en *Italia* se llevó a cabo la operación “*manos limpias*” encabezada por el juez Antonio Di Pietro. Esta fue una batalla contra la corrupción que condenó a personalidades del gobierno y de los partidos políticos. Los cargos eran corrupción, financiación ilícita, reparto de puestos de poder entre los partidos, prevaricación y gestión no transparente de asuntos públicos.⁹³ Posteriormente, cuando el Juez Di Pietro dimite como jefe de la operación *manos limpias*, le releva desde el Tribunal de Justicia de Milán la Jueza Ilda Boccassini quien intenta procesar, al primer ministro Italiano Silvio Berlusconi por presuntos sobornos a jueces.⁹⁴ Según Oscar Arcila (2000, 39) en Italia “Todos los sectores de la vida pública han sido arrasados por escándalos de corrupción. Actualmente se encuentran en los despachos judiciales más de tres mil procesos penales cuya celebración se presenta problemática. Los partidos políticos y los sindicatos son considerados como el virus que esta matando la democracia italiana y el sistema político ha favorecido la corrupción”.

En 1985 Alan Riding⁹⁵ afirmó que el sistema político mexicano nunca había vivido sin corrupción y que ésta era esencial para su funcionamiento y supervivencia, en virtud de que proporcionaba el lubricante que permite que los engranajes de la maquinaria política giren y sea el engrudo que sella las alianzas políticas.

El informe presentado por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD)⁹⁶ en 2002 afirma que los países iberoamericanos presentan algunos de los índices de corrupción más altos del mundo. También señala que la corrupción es uno de los principales impedimentos para el desarrollo regional. Dicho organismo sostiene que las principales fuentes de corrupción en Sudamérica son: “las estructuras gubernamentales poco transparentes y con una larga tradición de exención de la ley; la necesidad, cada vez mayor, de financiación de carreras políticas; y los enmarañados problemas del tráfico de droga y el lavado de dinero”.

⁹³ Ver entrevista al Juez Di Pietro, *El País Semanal*, No. 1.408, septiembre 21, 2003 pp. 40-50.

⁹⁴ Ver entrevista a la Jueza Ilda Boccassini. *El País Semanal* No. 1413, 26 de octubre, 2003, pp. 52-57.

⁹⁵ En 1985, Alan Riding publicó “*Vecinos distantes*” obra que con el tiempo se convirtió en un clásico para los estudiosos del sistema político mexicano.

⁹⁶ Ver artículo de Teresa Bó, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, En: *La Razón*, 4 de julio, 2002.

En América Latina en los últimos años del siglo XX, dos presidentes latinoamericanos fueron destituidos acusados de corrupción, el ecuatoriano Abdala Bucaram y el brasileño Fernando Collor de Mello, otros dos fueron juzgados por delitos de ese tipo, el Venezolano Carlos Andrés Pérez y el peruano Alan García. A su vez, el gobierno argentino de Carlos Menem ha sido calificado de corrupto así como el del ex-presidente peruano Alberto Fujimori. El 7 de diciembre de 2003, tras un año de proceso judicial, el ex-presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán (1997-2001)⁹⁷ fue declarado culpable, por la Jueza de Distrito del Crimen de Managua Juana Méndez, por los delitos de lavado de dinero, fraude, malversación de fondos públicos, asociación e instigación para delinquir y delito electoral en perjuicio del Estado y condenado a 20 años de prisión.⁹⁸

Las últimas décadas del siglo XX y en los años que van del presente siglo están acompañados por ejemplos de corrupción en distintas sociedades de diferentes países del mundo. La cuestión se torna más grave si a ello añadimos que se involucran nuevos elementos como el crimen organizado, la mafia o el narcotráfico.

2.7.1 Corrupción y globalización

La globalización se expande principalmente a través del comercio, los mercados y la economía. Ésta penetra en todos los países del mundo de manera directa o indirecta, y por lo tanto influye tanto en las decisiones de los gobiernos como en el comportamiento de las personas modificando paulatinamente su cultura. La globalización es resultado de la competencia entre los distintos bloques económicos, que a su vez es generada por las empresas de los Estados correspondientes. Como afirma Stiglitz “La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología” (2002: 34). En el mundo contemporáneo el líder económico y comercial es el norteamericano encabezado por los EEUU, siguiéndole los bloques Europeo y Oriental que tienen por líderes a Alemania y a Japón respectivamente.

La razón de que los EU sean los precursores del comercio a nivel mundial se debe a su naturaleza original y su desarrollo histórico, a la formación como nación

⁹⁷ Ver Jean Christophe Grangé, “Los incorruptibles. Juana Méndez y Gertrudis Arias, las juezas descalzas”, *El País Semanal* No. 1411, 12 de octubre de 2003, pp. 74-81

⁹⁸ “Condenado a 20 años en Nicaragua el ex – presidente Arnoldo Alemán, *El País*, 8 de diciembre de 2003, p. 9

basada en los principios de individualidad, iniciativa privada, posesión de bienes y ambición por la riqueza, elementos que integran lo que Weber denominó el “espíritu del capitalismo”.⁹⁹ Estos principios se plasman en la Constitución y se institucionalizan en la forma de vida de los ciudadanos, es decir están presentes en todos los individuos que integran esa sociedad de donde precisamente emanan los cuadros de personal que nutren a las empresas y el gobierno.

La teoría política señala que cuando el interés por el dinero se convierte en principio y se lleva al gobierno, se forman las oligarquías. En ellas, quienes gobiernan son los más ricos, sean comerciantes, banqueros o empresarios actuando exclusivamente bajo criterios económicos. En esta forma de gobierno los empresarios ocupan cargos públicos y por lo tanto gobiernan en beneficio de sus empresas. Todas las medidas de gobierno que se tomen, leyes, acuerdos, pactos, convenios, serán para beneficio de sus empresas. Cuando estas empresas salen del país y se insertan en el resto de países del mundo, los gobiernos oligarcas intentan implementar políticas, en los otros países, que favorezcan a sus empresas, bajo argumentos como competitividad, libre comercio, desregulación, menos intervención del Estado en la economía, etcétera. La estrategia de comercio mundial es lo que da fundamento e impulso a la globalización.

Algunas estrategias utilizadas por las oligarquías o las grandes corporaciones transnacionales para lograr sus objetivos, difundir y garantizar su ideología son:

a) Contar con un grupo prestigiado de individuos en el ámbito académico e intelectual a fin de respaldar con su prestigio la ideología empresarial-comercial. Son los llamados *Tink Thank*, quienes escribirán, publicarán, darán conferencias e impartirán cursos que justifiquen la ideología neoliberal.

b) Contar con la *infraestructura* económica, física y tecnológica para publicar las obras y distribuirlas mediante todos los medios posibles a fin de que estas ideas lleguen a todos los rincones académicos e intelectuales del mundo. Previa estrategia de marketing.

c) *Formar a individuos de distintos países* en sus Universidades que respondan a esta ideología, de esta manera se les nutre y prepara de la ideología local para reproducirla una vez que vuelvan a sus países.

d) *La cohesión* es otra forma de presionar. Apoyados en diferentes instrumentos, por ejemplo los Organismos Financieros Internacionales, se presiona a los gobiernos de

⁹⁹ Para un análisis exhaustivo sobre la formación del “espíritu capitalista” es conveniente ver “la ética protestante y el espíritu del capitalismo” de Max Weber.

distintos países, sobre todo en aquellos países débiles o del tercer mundo, para que asuman políticas neoliberales dentro de sus gobiernos bajo amenazas como el bloqueo económico o la negación de créditos.

e) *El Desprestigio de un país ante la comunidad internacional.* Cuando algún país se niega a asumir los principios neoliberales en su política interna, del exterior se presiona para desacreditar a ese gobierno con argumentos como que “se ataca la libertad o la democracia”, o que “es un gobierno corrupto o ligado al narcotráfico”.

f) *La corrupción política.* La compra de presidentes, altos funcionarios, legisladores sean diputados o senadores, líderes políticos o sindicales mediante el ofrecimiento de dinero en efectivo u obteniendo ventajas en especie es otro elemento común para incorporar las políticas neoliberales. Los gobernantes, quienes tienen la autoridad en las decisiones públicas, pueden actuar cambiando o modificando las leyes desde la Constitución en general o alguna ley en particular, a fin de otorgar o conceder beneficios a las empresas transnacionales pero, además, bajo el argumento de que los beneficiados serán los receptores. De esta manera, se modifican las reglas del Estado que impiden intervenir de manera abierta y satisfactoria a las empresas transnacionales. Así, la corrupción es el elemento que engrasa la maquinaria globalizadora.

Al ser el dinero el principio por excelencia en las oligarquías, su manejo contribuye a agilizar los procesos de desmantelamiento estatal para fomentar el mercado, 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*, que proviene de fuera (en este caso puede ser un agente de las principales empresas transnacionales o un agente de algún gobierno), *corrompe* a los gobernantes y funcionarios responsables del Estado donde desea ingresar.

De esta manera, el papel que tiene la corrupción en el proceso de globalización es importante pero sobre todo el de la corrupción política en la que los gobernantes de los Estados participan y se convierten en cómplices de la oligarquía internacional.

La corrupción es un atentado a la esencia del servicio público en la medida en que deliberadamente el político y el funcionario traicionan la gestión de los intereses colectivos. Así, el interés público se convierte en interés personal. Cuando se habla de la corrupción se hace referencia a quien recibe los bienes más que a quien ofrece el soborno, en realidad ambas personas se corrompen.

Francisco Laporta (1997, 25) estudioso de la corrupción política, ha identificado algunas causas para que la corrupción se lleve a cabo durante el proceso de integración

económica de los Estados. Entre ellas están: a) La corrupción puede incrementarse en periodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia de cambios de valores, las nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la administración, b) La relación entre oportunidades políticas y oportunidades económicas de un país también afecta la corrupción. Si las oportunidades políticas superan a las económicas habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero y ello llevará a una potencial extensión de la corrupción, c) Si la economía se abre a la competencia internacional sin barreras arancelarias o aumenta súbitamente la llegada de inversiones extranjeras la corrupción tiende a promoverse como medio de encontrar un lugar al sol del mercado en un ambiente nuevo y desconocido.

Cuando la articulación institucional del sistema político produce un desequilibrio entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para jugar su papel, tiende a estimularse la obtención de tales recursos mediante prácticas corruptas. Éste ha sido quizás el caso de la financiación de los partidos políticos, obligados a jugar un papel fundamental en la competencia política pero incapaces de sobrevivir en la competencia económica por los recursos necesarios.

Mediante el proceso de globalización, en lo político los gobiernos pierden autoridad, incluso la soberanía, al llegar a convertirse en simples administradores de sucursales, agencias u oficinas de comercio de las grandes empresas transnacionales. Al ser incapaces de gobernar brotan los síntomas de ingobernabilidad. Gobiernos con estas características son usados desde el exterior mientras que en el interior los hombres que ocupan estos cargos han dejado de ser los grandes estadistas de antaño para convertirse en gerentes o encargados quienes solo administran pero no deciden aunque lo hagan con eficacia.

Los efectos de la globalización han resultado, en demasiadas ocasiones, inferiores a lo que sus defensores reivindican, el precio pagado ha sido superior porque el medio ambiente fue destruido, los procesos políticos corrompidos y los valores culturales alterados y amenazados. El ritmo de la pobreza es mayor mientras que la riqueza se concentra a un núcleo reducido. Hoy la globalización es desafiada en todo el mundo. Hay malestar con la globalización, y con sobrados motivos.

En palabras de Stiglitz: “Una de las razones por las que es atacada la globalización es porque parece conspirar contra los valores tradicionales. Los conflictos son reales y en cierta medida inevitables. El crecimiento económico –incluyendo el inducido por la globalización- dará como resultado la urbanización, lo que socava las

sociedades rurales tradicionales. Por desgracia, hasta el presente, los responsables de gestionar la globalización, aunque han alabado esos beneficios positivos, demasiado a menudo han mostrado una insuficiente apreciación de ese lado negativo: la amenaza a la identidad y los valores culturales. Esto es sorprendente, dada la conciencia que sobre tales cuestiones existe en los propios países desarrollados: Europa defiende sus políticas agrícolas no sólo en términos de intereses especiales sino también para preservar las tradiciones rurales. En todas partes la gente de las pequeñas ciudades se queja porque las grandes cadenas nacionales y los centros comerciales han liquidado sus pequeños negocios y comunidades”. –Y continúa – “Para millones de personas la globalización no ha funcionado. La situación económica de muchas de ellas de hecho empeoró, y vieron como sus empleos eran destruidos y se volvían más inseguras. Se han sentido cada vez más impotentes frente a fuerzas más allá de su control. Han visto debilitadas sus democracias y erosionadas sus culturas. Si la globalización sigue por el mismo derrotero y conducida como hasta ahora no sólo fracasará en la promoción del desarrollo sino que seguirá generando pobreza e inestabilidad. Si no hay reformas, la reacción que ya ha comenzado se extenderá y el malestar ante la globalización aumentará. Ello sería una tragedia para todos, y especialmente para los miles de millones que podrían resultar beneficiados en otras circunstancias.” (Stiglitz, 2002: 309)

Para Adela Cortina (1998, 199) “La globalización genera una situación de incertidumbre ante la que no cabe responder con reglas miopes, con soluciones a corto plazo, sino con planteamientos largoplacistas, orientados por valores y no por reglas o normas. Ante la globalización de la economía, la creciente impotencia de los Estados nacionales, el incremento del poder de los grandes bancos y las grandes multinacionales, los sectores político y empresarial parecen incapaces de garantizar la satisfacción de algunas necesidades básicas de las personas. De ahí que los ciudadanos hayan de cuidar de sí mismos, restableciendo comunidades habitables, que amortigüen los golpes recibidos en virtud de la tercera revolución industrial. El tercer sector sería el encargado de oficiar de colchón, asumiendo sobre todo las tareas sociales que van desde atender a los ancianos y a los discapacitados hasta repoblar bosques incendiados o cuidar del bienestar de los barrios.”

2.8 El costo de la corrupción

Sin, duda el costo 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 la 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. A continuación se señalan algunas repercusiones que genera la corrupción en diferentes ámbitos de la vida estatal.

En lo 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 o impulsar el fraude electoral, amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, debilita a los buenos gobiernos, distorsiona las políticas públicas, deslegitima la política, se pierde la confianza en los gobernantes, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales, 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. Por su parte, Alan Doig y Stephen Riley (2001, 121) sostienen que 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 aduanas, la imposición fiscal y otros departamentos generadores de ingresos y la prestación de servicios”.

En lo 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 unas cuantos, contribuye a la evasión fiscal. Para el profesor Shang-Jin Wei (2002,87) “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 pobres”. Mientras que, los investigadores Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (1998) citados por

Shan-Jin Wei (2001,87) sostienen que “los niveles de corrupción elevados, medidos según el índice de Guía Internacional de Riesgo por Países ICRG (siglas en inglés), incrementan la inequidad en la renta y la pobreza.”

En lo *social*: acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados al desviar los recursos para fines personales y de partido, fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún servicio, etc. Susan Rose-Ackerman (1997) ha señalado algunos efectos que dañan a los pobres a causa de la corrupción, entre ellos están: a) El hecho de que los pobres reciben menos servicios sociales (salud, educación), b) Cancelación de proyectos de ayuda a los pobres, c) Aumento de impuestos y del coste de servicios, d) Desventaja de los pobres al vender su producción agrícola, d) Escasa capacidad para salir de la pobreza.

En lo *cultural*: aleja los valores éticos y de educación, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del ciudadano alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la pérdida de valores éticos en la sociedad lo que a su vez ocasiona que se alteren los valores culturales del país y que los miembros que la conforman cambien sus actitudes.

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.

Resultado de la investigación sobre “la corrupción en desarrollo económico” por el profesor Shan-Jin Wei (2002,929) concluye lo siguiente: “Mientras uno puede pensar en ejemplos en los que algunas compañías / 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 estos se incluyen la reducción en la inversión extranjera directa, incremento desmesurado del gasto del gobierno, distorsión de la composición del gasto de gobierno alejándose de la educación, la salud y el mantenimiento de las

infraestructuras, hacía unos proyectos públicos menos eficientes que tienen un mayor ámbito para la manipulación y las oportunidades de obtención de sobornos.”

La lucha contra la corrupción no sólo debe ser en lo macro mediante estrategias institucionales que intenten ser impactantes, ya sea porque se anuncian en los medios de comunicación o porque se hacen escándalos públicos. La pelea no es virtual, general y abstracta por el contrario deber ser real, individual, práctica y palpable. De nada sirven convenios, declaraciones, amenazas, nuevas leyes si para el corrupto son letra muerta. Aunque los actos de corrupción son reales, son como fantasmas, fugaces, relampagueantes, por lo que es difícil percibirlos. Sabemos que existe, incluso sabemos quienes son corruptos, pero ante la ausencia de evidencias es difícil actuar. Por eso los controles externos y las auditorías se convierten en meros trámites administrativos.

El combate a la corrupción normalmente cubre los elementos institucionales y represivos pero concentra poca atención en la prevención de la conducta del individuo. Sea pública o privada la corrupción genera efectos perjudiciales para las sociedades. Entre ellos se encuentra la alteración de los valores. En países altamente corruptos la práctica de ésta es considerada como normal, incluso existen teorías que afirman que la corrupción puede ser funcional desde distintos puntos de vista político, económico y social.

La corrupción es uno de los retos más grandes que enfrenta el mundo contemporáneo. Su práctica genera alteraciones en la vida diaria y transforma los valores de los pueblos. Debido a que durante el acto de corrupción una de las partes pertenece a la administración pública, se hace necesario que aquellos que forman parte del sector público sean individuos íntegros. Al respecto Adela Cortina (1998:46) señala que “el nepotismo y el amiguismo, el amor propio y el afán de poder, únicos móviles que entienden la mayor parte de los agentes de la vida social, hacen que en nuestro país (España) aún no hayamos llegado al Estado de derecho, que estemos en un mal feudalismo, del que quedan usos tales como la arbitrariedad del señor, el servilismo de los vasallos y el derecho de pernada”.

El fenómeno de la corrupción, visto no solamente como un hecho aislado, sino como el comportamiento institucionalizado que ha penetrado e invadido los dominios de la cultura, de la religión, de la política, de la administración y no sólo de los espacios económicos, es lo que Jorge Etkin¹⁰⁰ denomina < sistemas sociales perversos >. “Son

¹⁰⁰ Jorge Etkin, “Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.

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”.

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. Al ser esto así los comportamientos corruptos se tornan en algo normal, convirtiéndose así, con el paso del tiempo, en parte de los usos y costumbres, de manera que lo que al inicio sorprendía se torna en parte de la vida cotidiana. Para fortuna de las sociedades existe cada vez más un mayor consenso en el ámbito internacional en el desarrollo de un discurso fundamentado sobre el perjuicio que la corrupción puede causar no sólo a los países pobres y a su crecimiento económico, sino a al sistema económico y comercial así como a la integridad de los Estados.

2.9 Necesidad de fortalecer la ética en los gobiernos y administraciones públicas

Ante los escándalos de corrupción en el mundo han comenzado a surgir acciones para fomentar la Ética Pública. Sin embargo, algunos gobernantes y funcionarios aún se encuentran lejos de vivir con ética.

Para que sean eficientes, los gobiernos y administraciones públicas, deben contar con individuos íntegros. Aquí es donde entra la ética al formar y seleccionar a los servidores públicos y reiterarles que es necesario hacer bien las tareas y actuar con responsabilidad y eficiencia. Por el sólo hecho de hacer una acción buena o hacerla bien ya se esta cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar y no todos los que participan en el ámbito público realizan bien sus tareas, pero lo peor no es que realicen mal sus tareas o las omitan sino que obtengan ganancias adicionales mediante la corrupción.

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La Ética de la función pública es la disciplina 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. Por lo tanto, la Ética es un factor clave para elevar la calidad de la

administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

La forma de evitar que se cometan actos corruptos y antiéticos en el ámbito público consiste en lograr despertar en todo servidor la supraconciencia, entendida como una conciencia profunda que permita a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realice, si no de actuar acertadamente. Es decir, no basta con que el servidor público posea conciencia respecto de lo que está bien o no si finalmente actúa de manera indebida. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no, está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido.

Esta dicotomía entre ética y corrupción, la resume Adela Cortina (1998, 190) al escribir: “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?”

CAPITULO TERCERO

LA ÉTICA PÚBLICA APLICADA A LOS GOBIERNOS

3.1 El compromiso ético en el ámbito internacional

3.1.1 El modelo de ética pública de la OCDE

Ante el declive que existe en la confianza en la administración pública en los países de la OCDE,¹⁰¹ los ciudadanos dejan de creer en los responsables de la toma de decisiones con las correspondientes consecuencias negativas sobre la legitimidad del gobierno y de sus instituciones. Los gobiernos de la OCDE percibieron la gravedad de este problema y han reaccionado analizando las posibles causas que provocan esta desconfianza.

Movido por éste interés, el Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA por sus siglas en inglés), como respuesta a la lucha contra la corrupción en el sector público, comenzó a trabajar sobre ética y prevención de la corrupción y a colaborar con los gobiernos, principalmente de los países miembros, en la supervisión del ambiente en el sector público con el fin de conservar marcos efectivos para fomentar la integridad y prevenir la corrupción por parte de funcionarios públicos. La ética se ha convertido en una importante cuestión de interés público que se refleja en la variedad de intentos de “limpiar “ la vida pública incluida la revisión de los sistemas de gestión y de comportamiento de los funcionarios.

El Comité de administración pública de la OCDE considera que “la corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados”.¹⁰² La corrupción no es una causa, sino el resultado de un trabajo sistémico. Por otro lado, también existe la convicción de que el Estado tiene responsabilidad en la prevención de la corrupción y que requiere de una combinación de mecanismos interrelacionados para

¹⁰¹ Esta idea se sostiene en la publicación de la OCDE titulada: “La ética en el servicio público” así como “The pulse of Europe”, A survey of political and social Values and Attitudes, Times Mirror Centre of the people and the Press, 1991.

¹⁰² Ver, Janos Bertok, “La ética en el sector público: su infraestructura”, En: *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*; p 143. No está por demás señalar que el autor de este trabajo no comparte esa tesis, ya en la primera parte de este trabajo se ha argumentado que la corrupción tiene otras causas.

garantizar el éxito. El trabajo del PUMA ha reconocido que la prevención de la corrupción es tan compleja como la corrupción misma.

Un estudio realizado por la OCDE¹⁰³ en el que se pretendía describir las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que operan basado en los informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, El Reino Unido y Los Estados Unidos) dio como resultado la propuesta de desarrollar una *infraestructura ética* como la piedra angular de una estrategia integral. Esta propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta infraestructura funciona correctamente se fomentan los altos estándares de conducta. Es importante destacar que todos los países de la OCDE emplean una serie de herramientas y procesos para reglamentar la conducta indeseable y ofrecer incentivos por buena conducta, sin embargo, no existe un solo método para construir una infraestructura ética en el servicio público.

La propuesta de la OCDE a las conductas no éticas y como incentivo al buen comportamiento consiste en diseñar una infraestructura aprovechando el compromiso político, el marco legal, los mecanismos de responsabilidad, los códigos de conducta, la socialización profesional, las condiciones de servicio público, los organismos de coordinación, y la participación y escrutinios públicos.

La infraestructura ética puede considerarse integrada por ocho componentes integrados en tres funciones principales: a) control, b) orientación y c) gestión. A continuación se desarrolla cada uno de estos.

a) El *control*. Puede lograrse mediante tres de esos ocho componentes. 1) Un *marco legal* que permita la investigación y acusación independientes. Todo país debe estudiar y revisar que el marco legal relacionado con la garantía de la ética sea vigente y, en caso de no existir, tratar de crearla como lo han hecho recientemente algunos países. Por ejemplo, en Japón, la Ley Japonesa sobre la Ética de los Servidores Públicos (aprobada en agosto 1999 y vigente a partir de 2000) exige al Gabinete que establezca un nuevo código de conducta para prohibir que los servidores públicos reciban dádivas y atenciones por parte de compañías privadas bajo su jurisdicción. Polonia adoptó recientemente una ley que exige a todos los funcionarios públicos que declaren sus activos financieros, propiedades y capital de negocios. 2) *Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación*. Los mecanismos de rendición de cuentas deben

¹⁰³ El resultado del estudio se publicó bajo el título de *La ética en el servicio público* (1997).

formular acciones que identifiquen las acciones antiéticas a fin de cerrarle el paso a éstas. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, está el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia así como la denuncia. Otros mecanismos pueden ser externos a la organización como la vigilancia de los comités parlamentarios. Otro factor importante es la participación ciudadana. Las denuncias ciudadanas son la mejor garantía de que existe una vigilancia hacia la conducta de los funcionarios. Si éstas se fundamentan a través de investigaciones y reportajes de investigadores y reporteros honestos, sin duda se contribuirá a una mayor cultura en el funcionariado. 3) *Escrutinios públicos*, la participación y el escrutinio público son poderosos factores desincentivadores de la corrupción y las conductas indebidas en el sector público, sin embargo el escrutinio público dependen gran medida de que el marco legal permita el acceso a la información.

b) La *orientación*. Puede conseguirse a través de los tres componentes siguientes: 1) *Compromiso bien articulado de los líderes políticos*. Los esfuerzos para fomentar la ética en los servidores públicos serán inútiles sin el apoyo y compromiso político firme y sostenido. Los intentos para mejorar la ética en el sector público en los países de la OCDE, emanan de los niveles políticos más altos. Los líderes políticos también desempeñan papeles importantes y deben de ser un ejemplo positivo. 2) *Códigos de conducta que determinen los valores y normas y sean aplicables*. Los códigos de conducta tienen un papel vital en el establecimiento de las normas de comportamiento esperadas particularmente en los gobiernos de la OCDE. En algunos países se aplica un código de conducta general o amplio para el servicio público a partir del cual las dependencias diseñan individualmente códigos basados en propósitos específicos que reflejan sus objetivos y misiones particulares. En otros casos los códigos son establecidos por cada dependencia. 3) *Mecanismos o actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación*. El contenido de los códigos de conducta son únicamente papeles si no se comunican y se inculcan de manera adecuada. Los servidores públicos aprenden normas a través de mecanismos de socialización por lo que la capacitación será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos.

c) La *gestión* puede lograrse mediante los dos elementos restantes: 1) Unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y 2) Una coordinación de infraestructura, bien mediante un departamento u

organismo central de gestión ya existente o mediante un organismo especial con competencias en materia ética (OCDE: 1997, 58).

La combinación y graduación ideales de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo de cada país. Por ejemplo, un país como los Estados Unidos, con su tradición de controles y contrapesos parece asignar más importancia al *control*, mientras que en los Países Bajos, con su tradición de confianza, se recalca la *orientación y la gestión*.

El nivel de conducta que se espera del servidor público sólo podrá lograrse si se acompaña de un paquete de condiciones de trabajo aceptables tales como la estabilidad laboral, perspectivas de ascenso y carrera, una remuneración adecuada, etc. Cuando los servidores públicos se encuentran mal remunerados, trabajan en exceso o no existe un clima laboral adecuado las iniciativas éticas tendrán pocas posibilidades de ser exitosas.

Los gobiernos de la OCDE son conscientes del problema que enfrenta el mundo ante el fenómeno de la corrupción, de ahí que hayan hecho un llamado a todos los países para adoptar un compromiso de mejorar los sistemas locales respecto del manejo ético. En abril de 1998 el Consejo de la OCDE adoptó una recomendación en la que los países miembros se comprometieron a revisar sus políticas, procedimientos, prácticas e instituciones con regularidad a fin de fomentar la existencia de altos estándares de conducta, prevenir la conducta indebida y contrarrestar la corrupción. Asimismo, como herramienta estratégica el Consejo de la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público:

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.
3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos, para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
4. Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.

6. Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta en este sentido.

Si bien el modelo de la OCDE resulta interesante y ha sido impulsado por los países miembros y algunos no miembros, el esquema de infraestructura ética se refiere solamente a funcionarios de la administración pública sin alcanzar o tocar a los políticos. Más allá de los funcionarios están los políticos en donde claramente existe un mundo invadido por situaciones de corrupción. Es importante atreverse a señalar recomendaciones en este ámbito pues estos deben ser los primeros en dar ejemplo de ética e integridad. Políticos y funcionarios son los dos brazos de un mismo cuerpo estatal, se requiere del trabajo de ambos para ejecutar cualquier acción estatal.

3.1.1.1 Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público o principios para el manejo de la ética en el servicio público

El 23 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adoptasen disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público. Dichos principios son:

- Las normas éticas para el servicio público deben ser claras.
- Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal.
- Los servidores públicos deben contar con una guía ética.
- Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida.
- El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
- El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.
- Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.
- Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.
- Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética.

- Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética.
- El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas.
- Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas.

3.1.2 Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos.

Realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del 1 al 3 de septiembre del 2001 en Honduras. Despertó amplio interés en los diversos sectores de la sociedad y atrajo a más de 400 participantes. El evento se organizó conjuntamente entre el BID y los gobiernos de Honduras y Noruega. Durante el evento se reconoció que “hay hambre de ética en el mundo” así como la necesidad de fomentar valores como instrumento para el desarrollo de los pueblos.

Bernardo Kliksberg uno de los coordinadores de la reunión, señaló que “Los valores éticos básicos de nuestra civilización, tales como la responsabilidad de los unos por los otros, la sensibilidad frente a la pobreza, el respeto profundo a la dignidad del pobre, la sensación de urgencia frente a los daños irreversibles que causa la pobreza y ayudar al otro de manera tal que no necesite más ayuda, deberían orientar el diseño de políticas y esfuerzos por el desarrollo”.

En el encuentro se presentó la iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo que coordina y reúne al BID, al Gobierno de Noruega y a quince Centros Académicos para ampliar el debate ético en la región e impulsar temas como la responsabilidad social de la empresa, el voluntariado y las grandes concertaciones sociales para enfrentar la pobreza.

Esta iniciativa busca impulsar el fortalecimiento de los valores éticos así como el capital social de los países de la región. La estrategia se fundamenta en la experiencia internacional que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico, calidad de vida y maduración democrática.

Dentro de las conclusiones se afirmó que “mientras se mantenga la mecánica del individualismo posesivo, la velocidad de la acumulación cada vez mayor incrementará

la exclusión a nivel de los países y a nivel mundial. No puede haber desarrollo para todos en paz sin ética y solidaridad”¹⁰⁴

3.1.3 Conferencias Internacionales Sobre Ética en el Gobierno.

En 1997 se realizó la octava Conferencia Internacional sobre Ética en el Gobierno en Lima, Perú; en 1999 fue la novena en Durban, Sudáfrica; en 2001 se realizó la décima conferencia en Praga, República Checa, en el 2003 fue en Seúl, Corea. Se realizan de manera bianual. La primer conferencia se realizó en Washington D. C. en 1983.

3.1.4 Conferencia sobre probidad y ética civil organizado por la OEA

Se llevo acabo el 6 de noviembre de 1995. Durante el acto inaugural el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, señaló que el Estado, al modificar el carácter de sus intervenciones y su relación con el mercado y los agentes económicos y sociales, ha originado nuevas relaciones de poder. Durante el evento se reconoció que la corrupción impide el desarrollo de los Estados, que ésta también se encuentra en el sector privado, por lo que es impostergable el compromiso de los dirigentes políticos en su confrontación.

3.1.5 Primer Congreso Internacional de Ética publica.

Se celebró en Washington, D. C. Estados Unidos, entre los días 20 y 23 de noviembre de 1994. Organizado por la Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los EEUU, éste congreso, el primero de alcance mundial en la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco continentes.¹⁰⁵

¹⁰⁴ “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, Banco Interamericano de Desarrollo, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.

¹⁰⁵ García Mexía, Pablo, “Reflexiones al Hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública”, *En: Revista de Administración Pública* No. 136, enero-abril 1995 p. 497.

3.1.6 Programa “Integridad de la Administración Pública”, en Holanda

En 1992, el Ministerio del Interior de Holanda situó como uno de los puntos principales de su programa de trabajo la integridad de la administración pública y elaboró un documento en el que analizaba la relación de aquella con el crimen organizado.

3.2 La ética pública dentro del marco jurídico

3.2.1 Código Internacional de Conducta para los Cargos Públicos

La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Asamblea General de las Naciones Unidas examinó un documento sobre medidas internacionales contra la corrupción, que incluía el proyecto de código internacional de conducta para los funcionarios públicos. El proyecto de código se presentó a la Comisión en su cuarto período de sesiones para que lo examinara y formulara observaciones. La Comisión consideró que este proyecto de código podría constituir un instrumento importante para apoyar las actividades del programa de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas, así como para los Estados que desearan incluir códigos de este tipo en sus medidas para prevenir y combatir la corrupción.

I. Principios Generales

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en favor del interés público. Por consiguiente, los ocupantes de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno, y no a personas, a partidos o entidades políticos, nacionales o extranjeros ni a departamentos u órganos determinados de la administración pública.

2. Los cargos públicos desempeñarán sus obligaciones y funciones de manera eficiente, diligente, honrada, responsable, eficaz y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz.

3. Los cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos. No debe interpretarse esta disposición en el sentido de que impide la aplicación de políticas oficialmente aprobadas de preferencia positiva para ayudar a grupos desfavorecidos.

II. Conflictos de intereses e inhabilitación

4. Los cargos públicos no utilizarán nunca en modo alguno su autoridad oficial para favorecer intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, obligaciones o funciones o con el ejercicio de éstas.

5. Salvo dispensa, al tomar posesión de su cargo todos los cargos públicos designados con arreglo a la legislación nacional declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros pertinentes, o sus actividades con ánimo de lucro. Dicha información se actualizará periódicamente. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas de dichos cargos y los intereses privados de sus ocupantes, éstos se declararán inhabilitados para adoptar decisiones relacionadas con dicho conflicto de intereses.

6. Los cargos públicos no utilizarán en ningún momento bienes o servicios públicos ni utilizarán indebidamente la información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones oficiales para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

7. Durante un período determinado, de uno o dos años, inmediato al abandono de la función pública, los cargos públicos que tuvieran puestos directivos deberán obtener, en el marco del derecho interno, un permiso oficial antes de aceptar empleos o funciones de asesoramiento en negocios o empresas privadas que mantengan relaciones económicas directas con el departamento u organismo oficial en que dichas personas hayan ocupado un cargo. Durante el mismo período, será necesario dicho permiso para participar en cualquier actividad privada o económica que esté relacionada directamente con el puesto que ocupaban en la función pública o que dependa de él.

III. Declaración De Bienes

8. Los titulares de cargos públicos designados para ocupar puestos directivos o políticos, con arreglo a los procedimientos establecidos por el derecho interno de su país, deberán presentar una relación a la autoridad designada al efecto y dentro del plazo especificado de todos sus bienes, activos y pasivos personales y de los de sus cónyuges u otros familiares a cargo que excedan de un valor mínimo determinado. Las personas designadas para ocupar un alto cargo darán también información detallada sobre la procedencia de todo bien o activo que hayan adquirido después de su nombramiento. Toda la información facilitada tendrá carácter confidencial y sólo podrá revelarse siguiendo procedimientos especiales pero podrá revelarse a discreción del país siguiendo procedimientos especiales.

IV. Aceptación de regalos u otros favores

9. Los cargos públicos deberán rechazar, como cuestión de principio, todo regalo que pueda influir en el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus deberes o su buen criterio.

V. Información confidencial

10. Los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento los cargos públicos se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

VI. Actividades políticas

11. Los cargos públicos no realizarán actividades políticas tales que puedan mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones.

VII. Presentación de informes, medidas disciplinarias y aplicación

12. Los cargos públicos que infrinjan las disposiciones del presente código serán objeto de las sanciones disciplinarias, administrativas o penales adecuadas, conforme a los principios y procedimientos del derecho interno de su país.

3.2.2 Legislación ética en países desarrollados

En lo que respecta a los códigos para fomentar la ética: en 1990 Nueva Zelanda promulgó *El Código de Conducta del Servicio Público*; en 1991, Portugal estableció la *Carta Deontológica del servidor público portugués*; en 1992, la Oficina de Ética de Estados Unidos promulgó *los Principios de conducta ética para funcionarios y empleados*; en 1994, la Oficina del Tesoro Británico estableció el *Código para los consejeros de organismos públicos* que operan en el entorno del gobierno, así como las *Normas de conducta para la vida pública* que presentó Lord Nolan.

3.2.3 Legislación de fomento de la ética en los países en vías de desarrollo.

Algunos ejemplos sobre legislación ética son: *El Código de ética profesional del servidor público civil del poder ejecutivo federal*, en Brasil; el *Código de ética del servidor público* así como el *Código disciplinario único para funcionarios públicos*, en Colombia; *El Código de ética de los cuadros del Estado cubano*, en Cuba; el *Código de ética del ministerio público*, en Perú; *la Ley y el Reglamento de ética pública*, en Argentina; el *Código de ética del servidor público*, en Costa Rica; el *Código de ética*, en Ecuador; el *Código de ética*, en El Salvador; el *Código de ética*, en Guatemala; el *Código de conducta y mística institucional de la Procuraduría*, así como el *Proyecto de Código de Ética de los Funcionarios Públicos*, en República Dominicana, *La Ley sobre el Código de Conducta en la Oficina*, de Nigeria; *Proyecto de ley del gobierno rumano sobre los funcionarios públicos, sus deberes e incompatibilidades*.

3.3 La puesta en práctica de la ética pública

3.3.1 Organismos multinacionales

3.3.1.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).

Fue creada a propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y aprobada por los participantes durante el “Foro Iberoamericano de Combate a la Corrupción” celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 15 al 16 de junio de 1998.

La RICOREP congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Esta red está compuesta por personas que desarrollan estudios e investigaciones sobre el tema.

Entre otras actividades RICOREP promueve periódicamente eventos relacionados con el tema, proporciona consultoría técnica a sus miembros y distribuye publicaciones especializadas. Lo integran dependencias e instituciones de Investigación con sede en los Estados Unidos y América Latina.

3.3.1.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID.

El Banco Interamericano de Desarrollo puso en marcha la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* con el apoyo del Gobierno de Noruega. Este programa está orientada a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y del capital social en los países de América Latina. Entre las metas que pretende alcanzar se encuentran:

1. Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos, y también la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decisores.
2. Cooperar en áreas tales como el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves, para el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región.
3. Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.

4. Promover la integración a los currículums educativos y favorecedores del crecimiento del capital social de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo.
5. Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como investigación, publicaciones, y aportación al debate público.
6. Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

Esta iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente.

La movilización de un amplio frente de acción conjunta en estos campos cruciales permitirá mejorar la calidad del debate sobre el desarrollo, enriquecerá los marcos para la adopción de políticas, aumentará las posibilidades de amplias concertaciones para la acción y contribuirá a la asunción de códigos y conductas acordes a los criterios éticos deseables por parte de los principales responsables del desarrollo.

3.3.2 Organismos gubernamentales

3.3.2.1 Oficina de Ética de los Estados Unidos

La Oficina Ética del Gobierno (OGE) por sus siglas en Inglés *Office of Government Ethics* se creó en 1978. Es una agencia que depende directamente del presidente. Surge originalmente como una parte de la Oficina de Personal. Tiene como finalidad proporcionar dirección de conjunto y liderazgo en todas las políticas relacionadas con la administración del programa *Ética en el Gobierno*. Su director es nombrado por cinco años a efectos de garantizarle la máxima independencia posible (Villoria; 1997:297). Sus responsabilidades se extienden a seis áreas:

- Competencias para desarrollar la Ley Ética en el Gobierno de 1978.
- Control de la declaración de bienes de altos cargos.

- Control de la educación y formación en la materia. Cada Agencia del gobierno debe contar con un plan anual de formación en ética revisado por la OGE.
- Elaboración de una guía de interpretaciones y servicios de asesoramiento en la materia. Para auxiliarles en esta labor cuentan con un “responsable de ética” en cada agencia.
- Control de las políticas y actuaciones en la materia en cada agencia. Para ello remite cuestionarios a las agencias, sin perjuicio de las actuaciones puntuales que pueda llevar a cabo.
- Evaluación de las políticas y programas en la materia.

La oficina del ética del gobierno pretende prevenir y resolver conflictos de interés de los empleados de gobierno. En coordinación con las agencias y los departamentos de ética dentro de la rama del ejecutivo, la OGE fomenta los estándares éticos para los empleados y consolida la confianza pública en el gobierno. Esta oficina la dirige un director por cinco años y es designado por el Presidente. Se estructura en cinco áreas:

1. *Área de relaciones y proyectos especiales del gobierno.* Promueve iniciativas internacionales sobre ética y combate a la corrupción.

2. *Área de política legal.* Es responsable de establecer y mantener un marco jurídico de ética para los empleados del poder ejecutivo. Esta oficina interpreta las leyes y regulaciones y asesora a las dependencias del ejecutivo en materia jurídica sobre aspectos éticos. También responde a las peticiones de información de los medios de comunicación.

3. *Área de elaboración de programas.* Es la responsable de proporcionar ayuda a los programas de ética. Organiza una conferencia anual del ética para los funcionarios.

4. *Área de la gerencia de la administración y la información.* Proporciona ayuda esencial a todos los programas de funcionamiento de OGE. Cuenta con dos secciones: a) la encargada de la administración, responsable del programa de personal, recursos fiscales así como de la publicación e impresión de materiales y, b) la encargada de la información, responsable de las telecomunicaciones así como de la gerencia del programa de tecnologías de la información y del Web site.

3.3.2.2 Comisión Nolan de Inglaterra

En 1994, en el Reino Unido, el primer ministro Major creó el *Comité para la creación de estándares de la vida pública* conocido también como *Comité Nolan* debido al nombre de su presidente: Lord Nolan. Este comité es permanente y tiene como finalidad examinar el estado de la cuestión sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público (ministros, funcionarios, asesores parlamentarios nacionales y del Parlamento Europeo, miembros de los *Quangos*,¹⁰⁶ cargos electos y altos funcionarios locales) y hacer todas las recomendaciones que se requieran para asegurar los más altos patrones de conducta pública (Villoria, 1997, 298). Ello en virtud del “clima de degeneración ética en el que los escándalos de tipo económico, político y sexual aparecen mezclados” Seis meses más tarde apareció el primer informe de la comisión como resultado de sus estudios. Éste comité elaboró un documento importante llamado *Normas de Conducta de la Vida Pública*, en el que destaca los siguientes principios: a) entrega a la sociedad, b) integridad, c) objetividad, d) responsabilidad y rendición de cuentas, e) transparencia y f) liderazgo.

3.3.2.3 Comisión Nacional de Ética Pública, Chile

Creada en abril de 1994. Encarnaba una de las posibles vías de aproximación a la problemática ética en los poderes públicos: el nombramiento de comisiones independientes de expertos que, desde perspectivas estrictamente técnicas y con inspiración en instituciones jurídicas propias o comparadas, buscaba proponer soluciones o plantear mecanismos de carácter preventivo frente a comportamientos éticamente irregulares.¹⁰⁷

¹⁰⁶ En una administración abierta, como es el caso de Inglaterra, las administraciones independientes son un fenómeno neutral. Todo lo que en la administración cerrada es objeto de la actividad ministerial o de establecimientos públicos u organismos autónomos de las más variadas clases, en Inglaterra se articula en buena medida como administraciones independientes con la pretensión de asegurar una gestión neutral y personalizada. Estas organizaciones abreviadamente conocidas como "*quangos*" (quasi-autonomous non governmental organizations), no responden a rasgos precisos, sus formas de funcionamiento no se describen genéricamente, ni aparecen investidas de funciones homogéneas, las cuales, por el contrario, son de lo más variadas.

¹⁰⁷ Esta comisión elaboró un informe titulado: *Probidad, transparencia y responsabilidad al servicio de los ciudadanos*. Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de la presidencia, julio de 1994.

3.3.3 Organismos de participación social

3.3.3.1 Centro de Integridad Pública

Fundado en 1989, es una organización sin fines de lucro, ni afiliación política, con sede en la ciudad de Washington DC, que enfoca sus estudios en las áreas de la ética y servicios públicos. Su objetivo es el de exponer cualquier tipo de abuso a la confianza del público y proporcionar a la ciudadanía los resultados de sus investigaciones y estudios sobre el servicio público, rendición de cuentas por parte del gobierno, comercio y cuestiones relacionados con la ética.

3.3.3.2 El Centro de Información Sobre Ética (Ethics Resource Center).

Se trata de una organización sin fines de lucro que promueve la ética en los individuos y las instituciones por medio de la investigación y la concesión de becas. Entre otras actividades, lleva a cabo encuestas nacionales de ética empresarial cuyo fin es el de contribuir a la identificación de medidas y prácticas exitosas, que al mismo tiempo ubiquen nuevas tendencias y cambios en el campo de la ética empresarial. También publica un boletín, “*Ethics Today*”, que incluye artículos y comentarios en las áreas de negocios, ética organizacional y educación.

CAPITULO CUARTO

MARCO INSTITUCIONAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Para Jean Cartier-Bresson (OCDE, 2000, 3) la historia de la lucha contra la corrupción en nuestros días está marcada por tres acontecimientos: 1) En 1992, la operación “manos limpias” en Italia, trajo a la luz casos de financiamiento ilícito de partidos políticos y abusos de puestos con el fin de obtener ganancias individuales; 2) En 1996, el presidente del Banco Mundial anunció una serie de medidas para combatir la corrupción; y 3) En 1997 los países miembros de la OCDE y los gobiernos de los países asociados firmaron la “*Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*”. A partir de entonces se comienza a reconocer, por un lado, que éste problema no se limita a los países subdesarrollados sino que incluye, en gran magnitud, a los países desarrollados, y por otro, que la corrupción no se reduce al ámbito gubernamental sino que comparte complicidad con el sector privado por lo que involucra a las empresas multinacionales.

4.1 Acuerdos para combatir la corrupción

4.1.1 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 como 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 aprobar cualquier disposición obligatoria sobre transparencia en financiación política.

4.1.2 Convención de la OCDE contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros

Esta Convención surgió de la convicción de que el soborno de funcionarios públicos 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, entendidos como aquellas personas que ejercen una función pública y cualquier agente de una organización pública internacional. Participaron treinta y tres países, veintiocho de los veintinueve 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.

Aunque el texto no incluye específicamente los partidos políticos, los negociadores acordaron que la convención cubriría los sobornos relacionados con negocios que se pagasen a funcionarios públicos extranjeros a través de partidos políticos y funcionarios de los partidos¹⁰⁸, así como también aquellos sobornos dirigidos a partidos políticos que corrompen a funcionarios públicos extranjeros.

Los negociadores acordaron aplicar “sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias” a aquellos que sobornan 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.

La convención 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.¹⁰⁹

4.1.3 Convención de la Organización de Estados Americanos (OEA) contra la Corrupción.

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 de la región sobre la existencia y gravedad de la corrupción, la

¹⁰⁸ Se refiere a los individuos que ocupan un cargo y pertenecen a un partido político.

¹⁰⁹ “La convención de la OCDE contra el soborno”. *Revista Perspectivas Económicas*, EU, Noviembre de 1998, No. 5, p 36-37

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.

En palabras del Secretario General de la OEA, Cesar Gaviria,¹¹⁰ esta convención constituyó “la decisión colectiva más importante mediante la cual los países de las Américas asumieron compromisos que los vinculan tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista jurídico para combatir este flagelo”.

La Convención describe un programa para reducir la corrupción en el sector público penalizando una serie de actos de corrupción, 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 los siguientes:¹¹¹ promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados participantes, instrumentar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción así como 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 el ejercicio de las funciones públicas y aquellas específicamente vinculadas con tal ejercicio.

4.1.4 Convención contra la corrupción de la Unión Africana

Esta Convención se celebró en julio de 2003. Con dicho evento se aspira a fortalecer las leyes contra la corrupción. En ella se señalan los delitos a 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.¹¹²

¹¹⁰ “La Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción”, *Revista Perspectivas Económicas* No. 5, noviembre de 1998, p. 52

¹¹¹ Daniel López, Ricardo. “Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción”, *Contabilidad y Auditoria*, No. 16, diciembre 2002, p. 68.

¹¹² *Informe Global de la Corrupción 2004*, Transparencia Internacional.

4.1.5 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 2003.¹¹³ Participaron ministros, parlamentarios y funcionarios públicos de 123 países. Este mismo año y en este mismo país se celebró la *Undécima Conferencia Internacional Anticorrupción*.

Una de las conclusiones a que se llegó en este foro es que “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.

De igual forma se estableció un Plan de Acción para ser operado en dos ámbitos: a nivel nacional y a nivel internacional. En el primer caso se establecen las siguientes medidas: 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.

4.1.6 Décima Conferencia Internacional Anticorrupción

Se realizó en 2001 en Praga, capital de la República Checa. En ella, Vaclav Havel, presidente del gobierno, señaló: “muchas de las personas que luchan contra la corrupción ponen en riesgo no sólo un 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”.

¹¹³ “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.

En la declaración final de la Conferencia se incluyó un capítulo dedicado a la “Transparencia y Responsabilidad” en la 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.

4.1.7 Conferencia sobre “Transparencia para el crecimiento de las Américas”.

Se realizó en mayo de 1999 en el Centro Carter una conferencia a la que asistieron líderes 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 enfrentar 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 sostuvo que “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”.¹¹⁴

¹¹⁴ Ibid p. 72.

4.1.8 Conferencia mundial sobre la lucha contra la corrupción: salvaguarda de la integridad de los funcionarios de seguridad y justicia.

Esta conferencia se celebró en Washington, Estados Unidos, en febrero de 1999. En ella se planteaba una estrategia para combatir la corrupción la cual incluía menos reglamentos, mayor privatización, menos intervención del gobierno, aumento de responsabilidad de funcionarios públicos, así como asegurar el flujo libre de la información.

4.1.9 Simposio sobre fortalecimiento de la probidad en el hemisferio.

Dicho simposio 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: la necesidad de adoptar medidas eficaces para combatir la corrupción y eliminarla de áreas de la administración pública y de las empresas privadas; la importancia de establecer barreras contra la corrupción; 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.¹¹⁵

4.1.10 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 y las consecuencias sociales de la corrupción y explorar las formas y métodos que actualmente se dan en el mundo para combatirla y de esta manera reducir su presencia en la región. Entre los objetivos fundamentales de este foro se encontraban los de apoyar a los gobiernos miembros en sus esfuerzos de enfrentar la corrupción, proponiendo un conjunto de medidas prácticas

¹¹⁵ Daniel López, Ricardo. “Análisis de la actividad de los organismos nacionales e internacionales para combatir la corrupción”, *Revista Contabilidad y Auditoría* Año 8, No. 16, diciembre 2002, p 71.

y viables que ayuden a combatirla; conocer las formas más comunes que asume la corrupción en su dimensión política, económica y burocrática; examinar el costo y las consecuencias sociales, políticas, económicas y culturales que produce la corrupción; y finalmente, 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).

4.1.11 Compromiso público del Banco mundial por combatir la corrupción.

En 1996, Wolfensohn, presidente del banco Mundial, comprometió a ésta institución a combatir la corrupción mediante medidas que iban desde la reforma del sector público hasta la cancelación de la deuda. Advirtió que era necesario conjugar las siguientes circunstancias para que los esfuerzos realizados tuvieran el efecto deseado: a) Que exista verdadera voluntad política de los líderes al más alto nivel, b) Que exista un amplio y permanente compromiso de la sociedad civil para mantener viva la voluntad política, c) Que exista la capacidad institucional suficiente para dar expresión real y aplicar efectivamente la voluntad política, d) Que exista transparencia pública y libre flujo de informaciones, e) Que exista un entorno social de normas y valores que favorezca las medidas anticorrupción, f) Que exista la decisión de las compañías transnacionales y las agencias internacionales para adoptar medidas y prácticas tendientes a combatir la corrupción y a erradicar la de sus actividades, g) Que existan esfuerzos internacionales de cooperación para enfrentar la corrupción y las prácticas corruptas que se desarrollan en distintas jurisdicciones nacionales.

4.1.12 La Cumbre de las Américas.

Celebrada en 1994, en ella se reconoció el carácter multilateral de la corrupción. En ésta, 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 permitan: lograr la transparencia y rendición de cuentas oficiales; controlar las funciones gubernamentales; facilitar el acceso del público a la información para realizar escrutinios, valoraciones o auditorias externas; establecer normas de conflicto de intereses para empleados públicos; desarrollar medidas contra el enriquecimiento ilícito;

así como articular con los gobiernos de otros países sanciones en contra del soborno en transacciones financieras o comerciales realizadas por las empresas de esos países en América Latina.

4.1.13 Iniciativa contra la corrupción, en Sarajevo.

Celebrada en Sarajevo los días 15 y 16 de febrero de 2000. 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 Coordinador Especial del Pacto de Estabilización, 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, que los gobiernos se comprometen 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).

4.2 Instrumentos legales anticorrupción

4.2.1 Legislación anticorrupción internacional

4.2.1.1 Documentos jurídicos recomendados por la ONU en la lucha contra la corrupción.

Las Naciones Unidas en su 81^a sesión plenaria del 4 de diciembre del 2000 aprobaron preparar un informe en el que se analicen todos los instrumentos jurídicos internacionales y recomendaciones pertinentes que se ocupen de la corrupción.¹¹⁶ Como resultado de este informe se presentó la siguiente *lista de instrumentos jurídicos internacionales, documentos y recomendaciones contra la corrupción*:

- Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos
- Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales

¹¹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, 81^a sesión plenaria del 4 de diciembre de 2000.

- Resolución 54/128 de la Asamblea General en la que la Asamblea hace suyas las conclusiones y recomendaciones aprobadas por la Reunión del Grupo de Expertos contra la Corrupción y sus Circuitos Financieros, celebrada en París el 30 de marzo al 1 de abril de 1999.
- Informe del décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y Tratamiento del delincuente.
- 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.
- 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.
- El Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997.
- El acuerdo por el que se establece el Grupo de Estados contra la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 1 de mayo de 1999 y la convención penal sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1998.
- La 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.
- Las declaraciones del primer Foro Mundial contra la corrupción, celebrado en Washington D. C., del 24 al 26 de febrero de 1999 y del segundo Foro Mundial celebrado en la Haya en 2001.
- La Convención civil sobre la corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de septiembre de 1999.
- El 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.
- Los Principios para la lucha contra la Corrupción en los países de África, de la Coalición Mundial para África.

- Los Convenios y los protocolos conexos de la Unión Europea sobre la Corrupción
- Las mejores prácticas en la materia, como las recopiladas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales y la organización Internacional de Comisiones de Valores.

4.2.1.2 Convenio y lucha contra la corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE

Promovido por la OCDE, se firmó el 17 de diciembre de 1997 en París. Dicho convenio fue firmado por treinta y tres países, incluyendo cinco países no miembros. Sus disposiciones incluyen una definición de soborno con relación a funcionarios públicos extranjeros, un acuerdo que lo penaliza y un marco de cooperación judicial internacional.

4.3 Organismos para enfrentar la corrupción

4.3.1 Organismos multinacionales

4.3.1.1 Oficina Europea de lucha contra el fraude de la Unión Europea (OLAF por sus siglas en francés).

Es un organismo de la Unión Europea creado el 1 de junio de 1999, día en que entraron en vigor los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las investigaciones efectuadas por la OLAF. Ésta sustituye a la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude, creada en 1988.

La misión de la OLAF consiste en proteger los intereses financieros de la Unión Europea, luchar 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.¹¹⁷

Por otro lado, es importante mencionar que, antes del nacimiento de la OLAF, en el Consejo de Europa se creó 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, para 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 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.

4.3.1.2 Grupo Multidisciplinario para combatir la Corrupción (GMC) del Consejo de Europa

Es una organización internacional al que pertenecen todos los países de la Unión Europea y aquellos que están por incorporarse. En su reunión de 1994 en la Valetta los ministros de Justicia consideraron a 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

¹¹⁷ "Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), La Europa de la legalidad contra la internacional del fraude", *Oficina de las publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, Luxemburgo 2003.

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 comenzar a funcionar a partir del año 2000.

4.3.1.3 Grupo de Trabajo sobre soborno de la OCDE.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) creó en 1994 un grupo de trabajo sobre el cohecho en las operaciones comerciales internacionales. Entre las principales actividades del grupo de trabajo estuvieron un examen de las medidas tomadas por Estados miembros de la OCDE para aplicar las recomendaciones de la OCDE sobre la cuestión y un análisis a fondo de las cuestiones prioritarias relacionadas con la corrupción, como la penalización de la corrupción, 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 Administración*, en el que se destacaron varias cuestiones, incluso la adquisición pública de bienes y servicios como actividad expuesta a la corrupción y a los pagos ilícitos hechos 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 de la OCDE. Como parte de su programa de cooperación con los países de Europa central y oriental, la OCDE 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.

4.3.1.4 El Departamento de Política Operacional del Banco Mundial.

Coordina el método de este organismo para hacer frente a las cuestiones de corrupción. El Departamento se encarga de que las políticas y procesos operacionales del Banco Mundial sean uniformes y constantes y es también el órgano de referencia central para cuestiones de administración y gestión del sector público.

4.3.1.5 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 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 obtener la membresía en la UE y aplicar la legislación de la Comunidad Europea. 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 a 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)

4.3.1.6 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.

4.3.2 Organismos públicos nacionales

4.3.2.1 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 y 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 hicieran 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 Anticorrupcion* 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 que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia; f) Llevar el registro de las declaraciones 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 hechos de corrupción.

4.3.2.2 Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en 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, fraudes en el sistema financiero y acciones fraudulentas en general y otras similares que afecten los recursos del Estado o de las instituciones del sector público, incluyendo aquellas en que participe el sector privado.

4.3.2.3 *La Red de Combate a Crímenes Financieros (Fincen) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos*

En 1996 esta Red inició la implementación del *Sistema de Denuncias de Actividades Sospechosas* que vigila aquellas transacciones financieras susceptibles de lavado de dinero o violación de leyes bancarias. Este sistema permite a los bancos reportar a una sola agencia central aparentes actos ilícitos, tales como fraude bancario, crímenes cometidos por empleados bancarios, fraude al fisco, circulación de cheques en descubierto, fraude con tarjetas de crédito, malversación de fondos o lavado de dinero.

4.3.2.4 *Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC) de Hong Kong*

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 un apersona 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)

El CICC nace 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 estructura en tres departamentos: a) El *Departamento de operaciones* el cual 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* el cual indica al público cuáles son los males de la corrupción.¹¹⁸

Este organismo tenía el poder de investigar y perseguir los casos de corrupción, de recomendar cambios legales y administrativos para reducir los alicientes a la corrupción y de hacer campañas de educación pública. 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 persona de una integridad incuestionable para dirigir este

¹¹⁸ Otros países que cuentan con una Oficina de Ética Gubernamental son: *Puerto Rico, El Salvador, Guatemala y Bolivia.*

organismo y por una política inicial de investigación y procesamiento de los “Grandes Tigres”. Las encuestas públicas realizadas entre 1977 y 1994 indican una disminución de la corrupción.

Con la reunificación de Hong Kong con China, el futuro de esta oficina es dudoso. El director de la CICC en el momento de la transferencia sostuvo en una entrevista realizada en 1997 que una CICC fuerte era fundamental para el éxito de la transición y afirmaba que la Comisión debía continuar centrándose en sus tres pilares: la penalización, la prevención y la educación.¹¹⁹

4.3.2.5 Oficina de investigaciones de Prácticas Corruptas, (OIPC) Singapur.

Entre los países asiáticos Singapur ocupa un lugar relativamente limpio para hacer negocios. Existe la corrupción pero esta no es endémica, aunque en el periodo colonial era un lugar muy corrupto. En 1959 cuando el Partido Acción del Pueblo llegó al poder hizo el control de la corrupción una prioridad. Fortaleció la Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas (ya existente) y a partir de 1970 ha estado bajo el control del Primer Ministro. Esta oficina no se encuentra sometida a controles externos, y quienes son acusados de corrupción han acusado a su vez a la Oficina de un comportamiento 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).

4.3.2.6 La Comisión Independiente contra la Corrupción, en Nueva Gales del Sur, Australia.

Creada en 1989 para investigar las acusaciones por hechos de esta naturaleza cometidos por los partidos Liberal y Laborista durante sus respectivos mandatos.

¹¹⁹ “Hong Kong: aumentan los informes de corrupción”, *Financial Times*, 9 de julio de 1998.

4.3.3.7 Agencias anticorrupción especializadas

Es importante mencionar que también existen las Agencias Especializadas Anticorrupción las cuales controlan algún aspecto especial del gobierno. Por ejemplo la Administración de la Construcción de escuelas en Nueva York ha creado una oficina para localizar a los contratistas corruptos a fin de reducir la corrupción 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 sobre las personas y ofrece una mayor transparencia respecto del manejo de las operaciones administrativas.

4.3.3 Organismos de Participación Social

4.3.3.1 Transparencia Internacional

Se crea en 1993. Fue fundada por financieros y empresarios dedicados a la premisa de que debía erradicarse la corrupción en los mercados mundiales. Tiene su sede en Berlín y congrega Organizaciones No Gubernamentales, organismos privados y públicos. Tiene por fin disminuir la corrupción en los negocios internacionales. Está representado en ochenta países.

Transparencia Internacional aborda las diferentes facetas de la corrupción tanto en el interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quién corrompe y quién permite ser corrompido. Este organismo promueve acciones contra la corrupción con cursos de concientización sobre los efectos de la misma; 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 la corrupción. Asimismo denuncia casos individuales de corrupción.

4.3.3.2 *El Centro o Fundación Carter*

Entre sus funciones, la *Fundación Carter* colabora con gobiernos, la sociedad civil y organizaciones internacionales en la generación de interés político para enfrentarse al problema de la corrupción y desarrollar nuevas formas de supervisar las operaciones del gobierno para asegurar su transparencia.

4.3.3.3 *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 del financiamiento electoral, ética en el gobierno, reestructuración de las instituciones de gobierno así como rendición de cuentas y otras cuestiones relacionadas. También promueve mejoras a los sistemas electrónicos de acceso a documentos del congreso, tales como el tener acceso oportuno a 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

4.3.3.4 *Grupo de Acción Financiera contra el Blanqueo de Capitales (GAFI)*

Es un organismo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y promover medidas para combatir el blanqueo de capitales, proceso consistente en ocultar el origen ilegal de productos de naturaleza criminal, cuyo secretario está instalado en la OCDE. Actualmente está integrado por 26 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 (condición fundamental para luchar contra el blanqueo de capitales), que reúne a expertos encargados de adoptar medidas sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas. En 1990 señaló cuarenta recomendaciones para combatir este problema cuya adopción se promueve en todos los países. Estas recomendaciones constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales 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.

4.3.3.5 Probidad para América Latina (PAL)

Es un programa de carácter cívico. El objetivo de PAL es fortalecer las iniciativas anticorrupción en América Latina de los distintos sectores: grupos cívicos, gobiernos, universidades, gremios empresariales, sindicatos y otros. Es una organización sin fines de lucro que administra tres proyectos regionales, además de actividades locales en El Salvador. Su Centro de Monitoreo, Recursos y Asesoría es un observatorio del problema de la corrupción en la región. PAL proporciona servicios informativos, educativos y de cabildeo, así como mecanismos transfronterizos de enlace y participación.

PAL identifica y monitorea los hechos de corrupción a través de redes latinoamericanas, encuentros de la región y de la revisión diaria de fuentes noticiosas latinoamericanas. De manera similar, da seguimiento a las iniciativas que pretenden exponer, analizar, sancionar y frenar la corrupción.

En el sitio de PAL se recopilan noticias, bibliografía y resúmenes de libros sobre la corrupción; se publican declaraciones, legislación, anteproyectos y planes gubernamentales que pretenden enfrentar el 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.

También proporciona servicios de asesoría a ONGs, legisladores latinoamericanos, centros de investigación en la región, estudiantes universitarios trabajando en sus tesis, instituciones internacionales o extranjeras con componentes anticorrupción y a empresas de consultoría

4.3.3.6 Grupo Pro-ética, de Perú

Se formó en junio de 2002 con la misión de luchar contra la corrupción y fortalecer la democracia en éste país. Surgió como resultado de la indignación de un grupo de periodistas ante los escándalos de corrupción que se dieron durante el gobierno de

Alberto Fujimori en la década de los noventa. Uno de ellos tuvo lugar en 1993 cuando una investigación reveló la existencia de una fosa clandestina en la que se encontraron los cuerpos de nueve estudiantes y uno de sus profesores, los cuales habían sido víctimas de un escuadrón militar de la muerte amparado por el gobierno de Fujimori. Informes posteriores revelaron que esta administración se hallaba plagada de corrupción.

* * *

Es importante señalar los riesgos de un uso inadecuado de una Agencia Anticorrupción con facultades extraordinarias. Una Comisión Anticorrupción en manos de un autócrata podría ser utilizada como elemento de represión contra los adversarios políticos. En sistemas políticos donde las instituciones políticas son débiles y las leyes no se respetan el abuso de poder de una oficina de esta naturaleza podría ser contraproducente. En el caso de Hong Kong un comité de vigilancia y una judicatura independiente se han encargado de controlar esta Oficina, otra forma es que no depende de un solo individuo (presidente) si no a una Cámara (Congreso).

CAPÍTULO CINCO

UN ESTUDIO INTRODUCTORIO A LA ÉTICA PÚBLICA EN ESPAÑA.

Este capítulo presenta algunos apuntes sobre lo que se realiza en España en relación a la ética pública. Lo integran cuatro apartados. El primero hace referencia a algunos datos históricos sobre la existencia de la ética pública. El segundo rescata los elementos éticos plasmados en la legislación tanto en los Estatutos para la Función Pública anteriores a la democracia como a la Constitución Española de 1978. La identificación de valores deseables por los servidores públicos se presenta en el tercer apartado, mientras que, el último y cuarto apartado hace mención a los principales autores españoles que con sus obras han contribuido al desarrollo de una cultura ética para el ámbito público así como a las principales instituciones que colaboran en esta función.

5.1 Algunos antecedentes

La importancia de los valores dentro de la función pública española tiene un carácter histórico. Ya desde antaño diversos autores se han preocupado por la necesidad de establecer principios que normalicen las conductas en los funcionarios y gobernantes.¹²⁰

Para Lorenzo Martín-Retortillo¹²¹ “el artículo 6º de la Constitución de Cádiz (1812) proclamaba a los españoles la idea de <ser justos y benéficos> , entendiendo por benéfico, según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia, <que hace el bien>. He aquí el mensaje para los ciudadanos: ser justos, hacer el bien. ¡Arraigada tradición, por eso de exigencias éticas!”.

Para Enrique Álvarez Conde, citando la obra “*Lecciones de administración*” (1843) de Posada Herrera, refiriéndose a la ética pública, señaló la importancia de “ciertos principios inmutables e independientes de la voluntad del legislador que son de todos los tiempos y de todas las leyes”, -y continúa- “Todo lo que tienda a destruir el

¹²⁰ En España existen diversos autores que mezclan la ética con la moral religiosa. Si bien hay un debate sobre si la ética y moral son lo mismo, es importante aclarar que para este caso ética y moral se entenderá por igual aunque se use principalmente el concepto de ética. También conviene señalar que existe una corriente de autores pertenecientes al *Opus Dei* que escriben sobre ética pública. Sin bien algunos valores éticos pueden coincidir con la moral cristiana, es importante dejar claro que este trabajo se centra en un enfoque totalmente laico.

¹²¹ “Intervención”, en: *Jornadas de ética Pública*, p. 37

principio de la conservación de la sociedad y a detener la marcha de su progreso, será contrario a las reglas de buena administración”.¹²²

A mediados del siglo XIX, Rico y Amat publicó la obra que expresa la preocupación por la moralidad de los políticos y que lleva por título: “*Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aún quieren serlo*”. En la obra afirma que el “verdadero sentido” de moralidad es el siguiente: “Señora extraviada en la corte cuyo paradero se ignora, por más que se ha ofrecido un hallazgo al que la presente. Los que más aparentan buscarla le cierran la puerta cuando se presenta en sus casas y, aburrida de tanto desprecio, dicen que va persiguiendo ahora por los pueblos pequeños, acompañada de su hermana la justicia, tan despreciada como ella. Probablemente tendrán que emigrar pronto de España, sino quieren morir de sofocación”(González Pérez; 1996 :117).

5.1.1 Primeros Estatutos en materia de función pública

En términos jurídicos la primera manifestación con carácter al ingreso, ascenso, derechos y deberes de los empleados es el *Real Decreto del 18 de junio de 1852* conocido como el *Estatuto Bravo Murillo*¹²³ que “clasificaba a los empleados de la Administración activa del Estado en cinco categorías, a cada una de las cuales correspondía un determinado sueldo. Se fijaban igualmente las condiciones y requisitos que debían reunir los aspirantes para el ingreso en la Administración y para el ascenso de categoría, así como sus derechos y deberes. Este primer Estatuto sienta las bases de la organización burocrática española.”

El segundo de los grandes Estatutos reguladores de la Función Pública es el llamado *Estatuto o Ley Maura*¹²⁴ de 1918 nacido de un gobierno de coalición tras la crisis de 1919. Esta Ley supone la consagración de la estructura corporativa de la burocracia española y del sistema de categorías, su finalidad no era tanto agrupar un conjunto de tareas de cada categoría como ordenar retribuciones, ascensos y pruebas selectivas o de ingreso. Las categorías eran posiciones personales, no objetivas, que se ostentaban al margen de las tareas o funciones realmente desempeñadas. Con el

¹²² Enrique Álvarez Conde, “Presentación”, *En: Jornadas de Ética Pública*, p. 12.

¹²³ Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública de 21 de enero de 1998, p.1 (Documento consultado por internet www.uv.es/cgt/normativa/efp.htm)

¹²⁴ *Ibid*, p.2

transcurso del tiempo el estatuto Maura sufrió una serie de modificaciones sustanciales por lo que para 1960, la categoría de personal del funcionario constituía en términos generales un índice retributivo basado en la antigüedad.

En 1964 se aprobó la *Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado* por el que se suprimía las categorías administrativas e introducía la clasificación de puestos de trabajo. Para ponerla en práctica se decidió suprimir de manera radical los grados y categorías administrativas personales dentro de cada cuerpo, de tal manera que todos sus miembros pudieran desempeñar cualquier puesto de los adscritos a su colectivo. Si la supresión de las categorías fue un hecho no puede decirse lo mismo de la clasificación de los puestos de trabajo y adscripción de los mismos en las plantillas orgánicas. El sistema de clasificación se abandonó al poco de aprobarse la *Ley de Funcionarios Civiles del Estado* y las plantillas orgánicas, que no eran sino la manifestación formal de la clasificación de puestos, no sufrieron mejor suerte. En estas condiciones el sistema de concurso de méritos fracasó siendo progresivamente sustituido por el que se configuraba como sistema excepcional, o sea, el de la libre designación o nombramiento. El fracaso del sistema de concurso fue especialmente acusado en el nivel de los Cuerpos superiores, cuyos puestos de trabajo se fueron clasificando en las plantillas orgánicas como de libre designación.¹²⁵

El Decreto del 7 de febrero de 1964 por el que se aprueba la *Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado* se destacaba la importancia del cumplimiento ético en los funcionarios públicos. El artículo 80 expresaba lo siguiente: “Los funcionarios han de observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto a los asuntos que conozcan por razón de su cargo y esforzarse en la mejora de sus actitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.” Mientras que el artículo 81 sostenía que “los funcionarios son responsables de al buena gestión de los servicios a su cargo.”

Otro pensador español, Pi I Margall, citado por Álvarez Conde,¹²⁶ escribió en sus *Cartas sobre la Moral* lo siguiente: “El sentimiento de la propia dignidad y el respeto de la ajena son, a no dudarlo, la *conditio sine qua non* de las sociedades.”

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Presentación, Op. cit., p. 13

5.2 La ética pública a partir de la Transición Española

5.2.1 La Constitución Española de 1978

Creada el 27 de diciembre de 1978. En ella se incluyen principios y valores que deben ser inherentes a los funcionarios públicos entre los cuales se mencionan: la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos.

El artículo 23.2 garantiza “el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de *mérito y capacidad*.”

El artículo 98.3, al referirse a la dedicación completa al cargo, es explícito al señalar que “los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.”

El artículo 103.1 contiene referencias al concepto de funcionario y al sistema de Función Pública. Por un lado, define a la Administración Pública como una organización que “sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Por su parte, el artículo 103.3 establece mandatos precisos relacionados con el acceso a la Función Pública, según principios de <mérito y capacidad>.”

Finalmente, el artículo 149.1.18ª referida a la competencia exclusiva del Estado establece en el punto 18ª la capacidad para dictar “las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios.”¹²⁷

5.2.2 Estatuto Básico de la Función Pública (del 21 de enero de 1998).

A partir de 1978 España pasó de ser un Estado fuertemente centralizado a uno descentralizado lo que afectó a la magnitud del empleo público y su distribución. Hace no muchos años los funcionarios públicos trabajaban bajo una única dependencia, la de la Administración Central del Estado. Actualmente, bajo el contexto de transformación del poder territorial en España, el conjunto del personal al servicio del sector público

¹²⁷ Ibid, p. 2

trabaja para tres administraciones públicas: el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, lo que determina la necesidad de regular adecuadamente la estructuración y ordenación por parte de cada una de estas Administraciones Públicas del personal a su servicio.

Junto a la razón de acomodar la legislación de funcionarios a los principios constitucionales y dar cumplimiento así al propio mandato constitucional, existen otras razones que justifican la necesidad del *Estatuto Básico de la Función Pública*. Por su propia definición y en relación con el entorno en el que desarrolla su actividad, la administración pública es una organización dirigida a la prestación de servicios a los ciudadanos. El conocimiento de esta misión central, como organización al servicio de los ciudadanos, conduce a un nuevo concepto de la gestión pública, basado en los principios de *legalidad, equidad, eficacia y eficiencia* que conllevan cambios sustanciales tanto en la estructura organizativa de la administración como en su cultura interna y externa. El *Estatuto* incluye, en su ámbito de aplicación, al personal funcionario estatutario de todas las Administraciones Públicas con las exclusiones de aquellos colectivos que, por mandato constitucional, han de tener regulación propia como son el personal de las Cortes generales y de los Órganos Constitucionales, los funcionarios del Poder Judicial y al servicio de la Administración de Justicia, el personal militar profesional y el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Para fortalecer el Estatuto Básico es necesario aprobar una *Ley de Función Pública*¹²⁸ de la Administración General del Estado, de esta manera, cada una de las Comunidades Autónomas podrá aplicar la Ley a sus funcionarios.

A fin de lograr la profesionalización de la Función Pública, se configura una carrera administrativa de los funcionarios públicos basada en los principios de *mérito y capacidad*. La carrera diseñada en el Estatuto se desliga de la ocupación de los puestos de trabajo y se basa en la antigüedad, la trayectoria profesional, la calidad de los trabajos desarrollados, los conocimientos y la actuación profesional aplicándose a tal efecto un sistema de evaluación.

Aunado a las medidas encaminadas a mejorar la eficacia y la productividad de las Administraciones Públicas y para motivar e incentivar a los servidores públicos para el mejor desempeño de sus funciones, el Estatuto hace referencia expresa a los valores

¹²⁸ Es importante señalar que en España aún no se ha aprobado la *Ley de la Función Pública*, ni durante la administración del PSOE, ni en la del PP se logró aprobar dicha Ley.

éticos en el servicio público: “integridad, transparencia en la gestión, receptividad, competencia profesional, servicio a los ciudadanos, neutralidad e imparcialidad.”¹²⁹

La revitalización del interés por los valores éticos del servicio público es una de las líneas fuertes que caracterizan a la Administración Pública de finales del siglo. Distintos países europeos como Gran Bretaña, Italia, Portugal o Suecia, han expresado formalmente los valores éticos que han de servir de guía y orientación a las organizaciones públicas y a las personas que en ellas trabajan.

La exploración de los valores éticos y la formulación de los modelos de conducta en ellos inspirados ha de tener como referente la Constitución de 1978, acervo ético común para todos los españoles en cuanto conceptúa a la Administración como servidora objetiva de los intereses generales

El anteproyecto de Ley Reguladora del *Estatuto Básico de la Función Pública*, establece en materia de ética pública lo siguiente:

Artículo 6º inciso <d> hace referencia a la “ética en el desempeño del servicio público” como uno de los “Principios de ordenación de la función pública”.

Artículo 7º titulado “Valores éticos del servicio público” señala lo siguiente: “Son valores éticos del servicio público la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la competencia profesional y el servicio a los ciudadanos. Las administraciones públicas fomentarán modelos de conducta del personal a su servicio que integren los valores éticos del servicio público en su actuación profesional y en sus relaciones con los ciudadanos.”

El artículo 30, relativo a los “Deberes de los funcionarios”, señala que estos se hallan obligados a:

- Guardar fidelidad a la Constitución
- Ejercer sus tareas, funciones o cargos con lealtad institucional e imparcialidad y servir con objetividad a los intereses generales.
- Realizar con la debida aplicación las funciones o tareas asignadas y aquellas otras que les encomienden sus jefes o superiores para el cumplimiento de los objetivos de la unidad.
- Tratar con atención y deferencia a los ciudadanos.

¹²⁹ Exposición de motivos del anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública, p. 6.

- No utilizar los medios propiedad de la administración pública en provecho propio ni ejercer sus cometidos de forma que puedan beneficiar ilegítimamente a sí mismos o a otras personas.

Otro elemento importante es el que se refiere a las faltas que pueden llegar a cometer los servidores públicos y los tipos de estas. El artículo 65 las clasifica en “muy graves, graves y leves”. Respecto a las primeras, el artículo 66 señala cuales son consideradas de esta manera:

- El incumplimiento de la constitución y de los estatutos de Autonomía en el ejercicio de la función pública
- Toda actuación que suponga discriminación por raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal.
- El abandono del servicio así como la voluntad de no hacerse cargo de las tareas o funciones al ser nombrado para desempeñar un puesto de trabajo o tarea.
- El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un sector directo, mediato o inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a funciones del puesto o tareas del interesado.
- La prevalencia de la condición de funcionario público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- Los actos que impidan el ejercicio de los derechos fundamentales, de las libertades públicas y de los derechos sindicales.
- La grave agresión a cualquier persona con la que se relacionen en el ejercicio de sus funciones.
- El acoso sexual con abuso de autoridad.
- El exceso arbitrario en el uso de autoridad que cause perjuicio grave a los subordinados o al servicio.

Una revisión detenida de las faltas anteriores permite comprender que se trata de verdaderas actitudes de antivalores que son contrarias a los principios éticos. En opinión de Martínez Bargueño (1997, 30) “Dado el carácter básico del Estatuto, se ha renunciado a consignar cuales serían los modelos de conducta <excelente> de las personas que trabajen en la administración pública, dejando a cada administración la

posibilidad de establecer cuales sean tales modelos, así como la libertad para determinar los medios más idóneos para fomentar en positivo estos modelos de conducta inspirados en los valores del servicio público y que no son otros, sino el ejemplo de los superiores, la formación ética, los códigos de conducta generales o sectoriales, la consultoría ética, etc.”

Es importante reconocer que una característica del régimen jurídico en relación a los funcionarios públicos es la búsqueda permanente de la profesionalidad en su actuación y lo que define dicha profesionalidad son los principios de mérito, capacidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

En 1995, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas centró sus actividades en una reflexión generalizada sobre la ética.

En 1997, los días 15 y 16 de abril, el Ministerio de las Administraciones Públicas celebró las “*Jornadas de ética Pública*”¹³⁰ en la que se destacó la importancia de los principios éticos de la función pública que a su vez tienen su raíz y fundamento en la Constitución Española.

El 4 de junio de 1997 el secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco Villar García-Moreno, en su comparecencia ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para informar sobre las líneas básicas del *Anteproyecto de Ley del estatuto Básico de la Función Pública* señaló:¹³¹ “La ética no pretende perseguir comportamientos desviados o irregulares de los funcionarios públicos, para lo que ya está el Código penal o el régimen disciplinario. Su fin es promover la integridad y la buena conducta y dar a los agentes orientaciones sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y hacer uso de su poder de apreciación en el trabajo cotidiano. Estos principios no tratan de poner en cuestión la honestidad y la conducta profesional de los funcionarios, sino de que, con la ética pública, se mejoren las competencias, en beneficio propio, de la organización en la que están encuadradas y, en último término, en provecho de la sociedad a la que sirven, al señalarles unos principios asumidos como valores propios de la organización pública que les guíen como puntos de referencia para que puedan adecuar a ellos sus conductas o comportamientos en su actividad profesional habitual. Con la incorporación de estos valores éticos, los hombres y

¹³⁰ En dichas jornadas participó el Inglés Lord Nolan, autor del documento titulado *Normas de Conducta de la vida Pública*. También participaron, por un lado, académicos especialistas de la ética pública como: Victoria Camps, Adela Cortina, Jaime Rodríguez-Arana y Lorenzo Martín-Retortillo, y por otro; por representantes de los grupos parlamentarios del PP, PSOE, IU, y PNV así como la Jefe del programa de Servicio de Gestión Pública de la OCDE Ms. María Maguire.

¹³¹ Citado por Manuel Martínez Bargeño, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, p.30

mujeres que componen la Función Pública verán reafirmada su función profesional al servicio de los ciudadanos y, a través suyo, las Administraciones Públicas se verán legitimadas en la gestión objetiva, eficaz y transparente de los asuntos públicos.

5.3 Identificación de valores para los servidores públicos en España

Para Martín-Retortillo (1997, 40) los principios de *merito* y *capacidad* que incorpora la Constitución española son resultado de la evolución del Estado constitucional. Al respecto señala: “en la evolución del Estado constitucional, esa exigencia del mérito esta vinculada a la idea de ética pública.” Pero va más allá, porque traslada a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789 y evoca el artículo 6º., “Todos los ciudadanos siendo iguales -a los ojos de la ley- son igualmente admisibles a todas las dignidades y cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento”. Para el autor, de este texto histórico se formó un bloque de constitucionalidad en Francia y se proyectó además como un auténtico principio constitucional para la nueva Constitución Europea.

Actualmente, los valores que de acuerdo con el texto constitucional deben ajustarse los funcionarios públicos son: la objetividad, la imparcialidad, los principios de mérito, capacidad y publicidad. Estos valores coinciden con el estudio comparativo realizado por el servicio de Gestión Pública de la OCDE¹³² a distintos documentos respecto de la conducta de los servidores públicos en varios países.

El siguiente cuadro sintetiza los valores considerados como principales en los países estudiados.

Australia	Países Bajos	Nueva Zelanda
Mérito	Imparcialidad	Actitud innovadora
Honradez	Profesionalización	Liderazgo
Integridad	Fiabilidad	Juicio Critico Fundado
Compromiso	Lealtad	Ambiente de trabajo equitativo
Responsabilidad	Transparencia	Interés Colectivo

¹³² El estudio se basó en un análisis de la información recibida de los siguientes países: Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, El Reino Unido y Estados Unidos. Los resultados fueron publicados en la obra “*La ética en el servicio público*”, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

Mejora Continua		Actuar con apego a la ley
Portugal	Reino Unido	Estados Unidos
Legalidad	Autosuficiencia	Lealtad a la Constitución
Neutralidad	Integridad	No hacer negocios a costa del servicio público
Responsabilidad	Objetividad	No aceptar donativos o beneficios económicos
Competencia	Responsabilidad	Honradez
Integridad	Transparencia	No abusar del cargo en su beneficio
	Honradez	Imparcialidad
	Liderazgo	Cumplir sus responsabilidades

Fuente: OCDE. *La ética en el servicio público*.

El cuadro es interesante porque demuestra que en cada país existe una prioridad hacia determinados valores, pero también permite identificar aquellos en que coinciden diferentes Estados. Valores como la lealtad, la honradez o la responsabilidad se repiten, demostrando que hay constantes, independientemente de la región, país o sistema político. Para los cargos públicos, la conducta ética esta relacionada de forma primordial con los valores básicos de lealtad al interés público o la confianza pública. La ética del servicio público depende de procedimientos para justificar el uso de cargos de confianza pública.

Para Martínez Bargueño (1997, 24) “Los valores específicos de una ética de la función pública serán entre otros: la profesionalidad, la eficiencia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad y quien da sentido a su existencia. Rodríguez Arana afirma que la administración pública exige hoy también, además de las anteriores, la honradez y honestidad, trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas, configurar, en suma, un retorno laboral de verdadera humanización”.

5.4 Principales autores y organismos que fomentan la ética pública en España

Entre los autores relevantes más destacados en materia de Ética en España se encuentran: José Luis Aranguren, Fernando Savater, Javier Muguerza, Adela Cortina y Victoria Camps. Y entre los estudiosos que se han enfocado la ética a los asuntos de gobierno destacan: Jaime Rodríguez-Arana, Manuel Villoria Mendieta, Jesús González Pérez, Francisco Fernández del Buey, José Rubio Carracedo, Agustín Izquierdo, Laura Román Macedo, Manuel Martínez Bargueño, Lorenzo Martín-Retortillo, entre otros.

También es importante destacar la labor de organismos que apoyan la ética pública. Sin duda uno de ellos es el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el cual entre otras funciones: a) edita, reproduce, publica y promueve obras sobre asuntos públicos, b) organiza eventos no sólo en para el ámbito nacional sino de carácter internacional y, c) brinda formación y capacitación a los servidores públicos. En este aspecto cuenta con un curso especial sobre ética pública. Otro organismo importante es La Academia de Ciencias Morales y Políticas, la cual también organiza eventos y cuenta con una biblioteca especializada en obras en ética. No esta por demás señalar el papel de las Universidades y Centros de investigación.

En materia de cooperación internacional, es importante señalar la labor de Otros distintos organismos, entre ellos cabe destacar: a) La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), b) La Fundación Carolina, c) La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), d) La Universidad Internacional de Andalucía. En materia de política y gobierno existen cursos especializados para estudiantes extranjeros. Dichos cursos y maestrías en que ofrecen una formación política y donde se incluyen contenidos éticos dentro de sus programas funcionan como verdaderas “escuelas de gobierno”.

A mediados de los noventa y bajo la presión de los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno socialista, se aprobaron una serie de medidas como la creación de la Fiscalía Anticorrupción, la reforma de la normativa sobre contratación de las administraciones públicas y la recuperación de poderes por la Intervención General del Estado.

En 1997, Victoria Camps¹³³ propuso seis directrices éticas para elaborar un código ético para la función pública en España, estos son:

¹³³ Victoria Camps, *Intervención durante las Jornadas Sobre Ética Pública*, Madrid 15 de abril de 1997.

1. *El servicio al interés general.* El funcionario es por encima de todo, un servidor público, puesto que tiene a su cargo la gestión de los intereses que son de todos. Por principio, pues, no debe utilizar su puesto de trabajo en beneficio propio y debe rehuir la tentación de someterse a los dos grandes poderes que hoy tienden a mediatizarlo todo: el económico y el mediático. El acceso a información privilegiada, la posibilidad de obtener comisiones o de recibir regalos son peligros que fácilmente pueden convertir el supuesto servicio al interés general en un servicio a intereses sólo personales.

2. *La imparcialidad y la transparencia.* Si hay un derecho fundamental que es el de la igualdad o la no discriminación, ese principio debe hacerlo suyo muy especialmente el servidor público. Los tratos de favor o la participación en proyectos o decisiones que puedan favorecer sus intereses privados deberían quedar fuera del ámbito de acción del funcionario. Igualmente, en la función pública deberían evitarse los corporativismos profesionales que, en nombre de falsas solidaridades, tienden más a proteger al propio sector que a pensar en las ventajas del público al que teóricamente se sirve.

3. *El uso adecuado de los bienes públicos.* El Estado de bienestar es, por definición, el Estado que no sólo protege las libertades de los ciudadanos, sino que, además, les procura los bienes básicos e imprescindibles para que pueda hablarse de una libertad igual para todos. Dicho Estado debe saber transmitir a los ciudadanos la obligación de cuidar de los bienes públicos y evitar el fraude en el uso de los mismos. Si todos los ciudadanos comparten tal obligación, más aún deben hacerla suya aquellos cuyo trabajo es administrar los bienes públicos. El uso de los mismos en beneficio propio no sólo es un pésimo ejemplo, sino una falta de responsabilidad profesional.

4. *La responsabilidad profesional.* La administración pública es una gran organización donde trabajan muchas personas que, necesariamente, tienen que compartir responsabilidades. El hecho de que sean <muchas manos> las que intervienen en un mismo asunto lleva a inhibirse fácilmente de las responsabilidades personales. La administración pública debe acostumbrarse a dar cuenta de lo que hace y a no rehusar ese deber que le corresponde. No es bueno para la madurez ética de los ciudadanos que las responsabilidades colectivas tiendan a reducirse a las responsabilidades estrictamente jurídicas. El buen profesional debe dar cuenta del ejercicio de su profesión no sólo ante sí mismo, sino ante la sociedad.

5. *La lealtad a la administración.* La ética privada y la pública se encuentran necesariamente. Uno de los principios éticos del servidor público es la deuda con la administración que lo ha contratado. La fidelidad a la administración y el rechazo de todo comportamiento que pueda perjudicarla han de ser contemplados como deberes fundamentales. Sólo en el caso de que esa fidelidad fuera contraria o incompatible con las convicciones éticas fundamentales del individuo, sería legítimo anteponer la propia conciencia a la fidelidad a la administración.

6. *La humanización de la administración.* Uno de los defectos más recurrentes de la administración es la burocratización, el distanciamiento del ciudadano, incluso la falta de eficiencia. El servicio al ciudadano obliga también a mejorar en estos aspectos y a configurar una relación con los administrados más cercana, más personal y, en definitiva, más humana.

El 10 de diciembre de 2004, el Consejo de Ministros presentó el “*Anteproyecto de Código para el buen gobierno*” que envió al Parlamento para su aprobación el cual tiene por objetivo promover valores como la austeridad, la responsabilidad, y la limpieza y transparencia en el ejercicio del poder. Está dirigido a los miembros del gobierno, los altos cargos de la Administración General del Estado, así como a los presidentes, directores, gerentes de empresas, fundaciones públicas y órganos reguladores y de supervisión.

Algunas de las medidas que incluye el Código son: a) *Dedicación exclusiva*, se abstendrán de aceptar puestos en organizaciones que limiten su disponibilidad y dedicación a su labor política, b) *Transparencia informativa*, deberán proporcionar a los ciudadanos y a los medios información sobre el funcionamiento de los servicios públicos de su competencia, c) *Austeridad*, evitarán cualquier manifestación externa ostentosa o inapropiada que pueda menoscabar la dignidad con la que ha de ejercerse el cargo público, d) *Regalos prohibidos*, rechazarán cualquier favor, regalo, préstamo, servicio o prestación económica que exceda los usos habituales y sociales de cortesía y que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, f) *Supresión de títulos* de <excelentísimo>, <ilustrísimo> y similares con ello se pretende hacer más homogénea la relación entre ciudadano y funcionario, g) *Respeto e igualdad de género*, se promoverá el respeto a la igualdad de género en la actuación administrativa y particularmente en la toma de decisiones, removiendo los obstáculos a la misma, h) *Hacer público* el Registro de Actividades y Bienes e Intereses Patrimoniales de los altos cargos. El contenido de las publicaciones en el Boletín Oficial del Estado.

Finalmente, es de esperarse que cada uno de los valores promovidos dentro de este “Código ético”, en caso de ejecutarse de manera satisfactoria, generará beneficios. Por citar un ejemplo, mediante el fomento de la austeridad se evita el derroche de recursos y se fomenta el ahorro. Asimismo, el valor de la transparencia contribuye a la consolidación de la democracia y garantiza la confianza no sólo en los servidores públicos sino en las instituciones públicas, y así sucesivamente respecto a cada uno de los valores del Código Ético.

CONCLUSIONES

La excelencia en la gestión de los intereses colectivos no se podrá alcanzar sin formar a los servidores públicos en sólidos criterios de conducta ética, por lo tanto, el comportamiento correcto de éstos es una condición *sine qua non* para lograr un buen gobierno. La Ética aplicada a la función pública implica servicio a la ciudadanía, es un elemento clave para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones al elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

El análisis de la ética pública es un tema de primer nivel, se halla en el debate entre los neoliberales y los neocomunitaristas, éstos últimos precisamente evocan a los griegos para retomar las virtudes públicas. En 1982, el filósofo MacIntyre publicó su libro “*Tras la Virtud*” en el que planteó un retorno a la tradición aristotélica de las virtudes.

Para contar con funcionarios responsables necesitamos contar también con políticos responsables, ya que éstos, al ser figuras públicas, se encuentran en la mira social, por lo que en todo acto deben ser ejemplo a emular. Cualquier intento por fomentar la ética pública que no incluya al cuerpo político esta destinado al fracaso. Política y administración son algo indisoluble. Una ética concentrada sólo en los funcionarios y ajena a los políticos, lleva directamente al fracaso.

Una de las causas de que exista una crisis de confianza en las instituciones públicas se debe a la corrupción cometida por los dirigentes gubernamentales: políticos y funcionarios. Para recuperar la credibilidad en ellos es necesario reforzar los hábitos y el espíritu de servicio. Esta tarea es la que compete a una ética pública, el generar convicciones, forjar hábitos, desde los valores y las metas que justifican su existencia. Las altas normas de conducta ética son factores claves si se quiere alcanzar el reconocimiento de buen gobierno. Cualquier gobierno estará legitimado en la medida en que fomente, opere y practique verdaderamente la ética pública.

Para recuperar la confianza en las instituciones públicas es importante primero conocer cuales son las causas por las que ésta se ha perdido, aunque en términos generales es posible decir que hay desconfianza porque se pierde la credibilidad. Cuando se miente, se engaña, se promete y no se cumple, mientras existen necesidades que nunca son satisfechas, los ciudadanos dejan de creer. En la filosofía política se

encuentran los fundamentos que dan sustento a la relación ético-política, la cual es indispensable para la recuperación de la confianza de los ciudadanos. La política implica deliberación permanente sobre los deberes para la vida pública por lo que tiene una esencia ética irrenunciable. Ética y política se mueven dentro de una misma dimensión. La política no puede operar acertadamente sin la ética. Son los ojos de un mismo rostro. De ahí que, al faltar uno, la visión se torna incompleta, se impide ver el horizonte, generando que el cuerpo político tropiece y pierda la credibilidad ciudadana. Desafortunadamente la política no goza de buena aceptación, por lo que se hace necesario dignificarla, volver a su significado original en el que plantea exigencias de comportamiento ético al fomentar y practicar las virtudes del ser humano.

Ante las situaciones de incertidumbre en el gobierno, no bastan las reglas y las recetas mágicas, el solo uso de las técnicas es insuficiente sino se acompaña de una ética pública que este a la altura de la razón humana. 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. Se debe traducir en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos. Si se cuenta con personal con sanos principios, sin duda es posible lograr buenos gobiernos, los que a su vez pueden obrar con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses.

A pesar de existir acuerdos de carácter internacional, una legislación vigente, así como algunos organismos para fomentar la ética y combatir la corrupción, muchos políticos y funcionarios lejos están de vivir con ética. También son muchos los países, sobre todo aquellos que están en vías de desarrollo, a los que les hace falta mucho trabajo para contar con los instrumentos necesarios para garantizar un Estado ético, por lo que la vigilancia del comportamiento de los servidores públicos aún está lejos de tener la atención deseada por parte de las autoridades gubernamentales. En muchos países los organismos de control de la administración pública se reducen a supervisar cifras o informes sobre los gastos, restando importancia a la conducta personal, por lo que es importante que tanto los gobiernos como los colectivos sociales se preocupen por orientar y vigilar el comportamiento de sus servidores públicos.

La ética pública es un instrumento poderoso para frenar la corrupción al presentar principios y valores que frenan las conductas delictivas por lo que es necesario incorporarla a la caja de herramientas existente para combatirla. Utilizando la herramienta ética se logra despertar en todo servidor público la supraconciencia,

entendida como una conciencia profunda que permite a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realiza, sino de actuar acertadamente. Es decir, no basta con que el servidor público posea conciencia respecto de lo que está bien o no si finalmente actúa de manera indebida. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no, está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido.

La corrupción es una constante en la historia de la humanidad, ha existido, existe y seguramente existirá en el futuro. Su costo es muy alto para los gobiernos y administraciones públicas pues altera la vida ciudadana y de las instituciones, merma la confianza, desvía recursos que siendo para beneficio colectivo se quedan entre particulares. El hecho de que se existan gobernantes corruptos tiene un precio para la comunidad: el sufrimiento humano en sus distintas formas: pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia y en ocasiones, la muerte. Estos sufrimientos se perpetúan e incluso crecen al incumplirse las metas de los programas de gobierno. El observar tanto dolor habla de la impotencia de los gobernantes para resolver las demandas ciudadanas.

La corrupción es una practica mundial que invade no sólo el ámbito público sino el privado y el social. En el ámbito público toca principalmente a políticos y funcionarios públicos de alto nivel. La codicia, la avaricia por el dinero así como el anhelo por el poder son causas internas o personales que impulsan a la corrupción. En nuestros días, debido a los beneficios que conlleva el mal uso del poder y el expolio de las fuentes públicas hay un gran interés por ocupar un cargo y permanecer en él.

Imposible detener la corrupción si antes no se resuelve el problema moral. Mientras no cambie la mentalidad de los gobernantes y funcionarios públicos que se prestan a practicas corruptas hacia una probidad e integridad, seguiremos en el desvío de fines e incumplimiento de las metas. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal. De no frenar la corrupción al interior de los gobiernos y administraciones públicas la injusticia y la desigualdad en la sociedad seguirán en aumento generando un mayor malestar y rencor en la ciudadanía. En algunos países ya se han manifestado casos en que la población se hace justicia por su propia mano .

La reducción de la corrupción tanto en un país como en el mundo, no la eliminación, exige una reorganización total del sistema político y de la estructura del Estado. Exige cambios radicales en lo político, jurídico, económico, social y cultural.

Sin duda los esfuerzos por combatir la corrupción son loables, sin embargo aún persisten intentos miopes que tratan de atacar la enfermedad intensificando los controles externos y desconociendo o negando la importancia de la ética como un instrumento de autocontrol en los individuos. El hecho de reconocer la ética, como una herramienta de trabajo es ya un elemento importante aunque aún no se haya logrado establecer los mecanismos que verdaderamente lleguen al fondo de los servidores públicos produciendo en ellos una transformación.

En los países en transición a la democracia, con sistemas políticos e instituciones débiles, resulta incongruente intentar operar un sistema para la aplicación de la ética basado en modelos que no se ajustan a su realidad. Las expectativas que se pretenden pueden ser imposibles de alcanzar. No olvidemos que los países deben llegar a sus propias conclusiones considerando su naturaleza política y cultural. En estos países los esfuerzos por combatir la corrupción son insuficientes al carecer de infraestructura legal, institucional y cultural. Cualquier intento por combatir la corrupción fracasará sobretodo cuando la responsabilidad de esta misión recaerá en gobernantes corruptos. La mejora en las sociedades no será posible sin una mejora en los gobiernos acompañada de un proyecto ético.

Si no se consigue que gobernantes y funcionarios tengan una actitud, positiva, abierta, solidaria y flexible acompañada de principios y valores enraizados de manera profunda, cualquier intento por introducir nuevos programas, modelos y técnicas para modernizar la administración y hacer que esta sea más eficiente será nulo. Ello es así, puesto que cualquier instrumento o programa es operado por los individuos: la rendición de cuentas, el control presupuestario, la aplicación de las leyes, las evaluaciones, los sistemas para fomentar la calidad, el servicio civil de carrera, etc. Introducir una técnica para intentar mejorar un servicio cuando no existen las condiciones adecuadas puede ser contraproducente. Implementar un Servicio Civil de Carrera en un ambiente de corrupción, carente de ética, que es operado por personas carentes de valores puede dar por resultado estabilidad laboral para los corruptos al no existir las condiciones para realizar las oposiciones, por lo que, en cierta manera, se institucionaliza la corrupción.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se acompaña de principios y valores éticos. Ni la ética por sí sola ni las técnicas de la Nueva Gestión Pública podrán alcanzar las transformaciones necesarias para la eficiencia

administrativa. El fomento de la ética de manera unilateral corre el riesgo de quedarse en un discurso. La conducción de la vida pública y de los asuntos que implica, no se reduce a cuestiones técnicas, requiere de la totalidad de los factores que integran la vida del hombre, teóricos, culturales, históricos, sociales y éticos. De esta manera, El conjunto de normas y controles no garantizan que el servidor público actúe de forma éticamente correcta. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas a fondo puede cubrir el vacío que el contexto produce. Una mayor efectividad de la ética sólo será posible si se acompaña de la educación de manera que esta influya en la cultura social. La cultura es el abono para la siembra de la semilla ética. La cultura social es el agua para que la semilla germine. La clave para lograr que la ética fructifique está en llegar al espíritu del individuo, no quedarse en bellas palabras y buenas intenciones.

La ética no puede quedarse sólo en el personal administrativo, debe llegar a la más alta jerarquía del gobierno. También debe alcanzar a los partidos políticos, sacarlos de la letanía en que se hallan metidos, y hacer que sus militantes se renueven, ejerciten la autocrítica y no el servilismo de partido. Una definición más amplia sobre el alcance de la ética pública sostiene que esta no se reduce a los asuntos de gobierno sino que abarca todo lo público incluyendo a la sociedad en general, por lo tanto debe abarcar también al sector privado y al social.

Una de las razones por las que no se fomenta la ética es porque ésta enseña a pensar, convirtiéndose así en un arma poderosa que dado a los funcionarios puede generar confrontación con los políticos y con las empresas transnacionales.

Si bien las actitudes antiéticas no son exterminables, por ser inherentes en el ser humano, sí pueden ser combatidas y reprimidas siempre que exista conciencia, voluntad y se realice un gran esfuerzo mediante el establecimiento de medidas. La adecuada implementación de las herramientas administrativas debe tomar en cuenta, por un lado, una óptima selección y formación de los servidores públicos con buenos principios y valores éticos y, por otro, el fomento del espíritu de servicio. Cualquier modelo, por muy innovador que sea, fracasará si no se garantiza una verdadera renovación o revalidación cultural en los miembros que integran y operan las organizaciones. La Nueva Gestión Pública corre el riesgo de ser una moda más en la Teoría de la Administración Pública.

El estudio de la ética pública y su fomento dentro de la política y la administración pública permitirá avanzar hacia la construcción o en su caso consolidación de buenos gobiernos.

Recatando la ética Aristotélica¹³⁴ que sostiene que los seres humanos “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.” Es posible decir que ese bien será de mayor alcance si se realiza desde un cargo público.

¹³⁴ *Ética Nicomaquea*, Libro sexto, capítulo 13, 1144b.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Amitai Etzioni, *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1990.
- *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, 270 p.
- Aristóteles, *Política*; Editorial Aguilar; Madrid; 1982.
- ___ *Ética Nicomaquea*, Editorial Aguilar; Madrid, 1982.
- ___ *Gran Ética*; Editorial Aguilar; Buenos Aires; 1986.
- ___ *Retórica*.
- Alarcos Martínez, Francisco; *Para vivir la ética en la vida pública*, Navarra, 1999.
- Barzelay, Michel, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, Colegio de Ciencias Políticas, México, 1998.
- Burke, Edmund, *Textos políticos*, FCE, México, 1996, 372 p.
- Camps, Victoria. *El malestar en la vida pública*, Grijalbo; Barcelona; 1996.
- _____ *Virtudes públicas*, Austral, Madrid, 2003.
- Carrie, Jean-Claude, *El círculo de los mentirosos. Cuentos filosóficos del mundo entero*, Circulo de lectores, Barcelona, 1998.
- Cicerón, *Sobre los deberes*; Alianza Editorial; Madrid; 2001.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Editorial Taurus, Madrid, 1998, 218 p.
- Diego Bautista, Oscar; *La ética en los Servidores Públicos*; UPN; México, 2001.
- Frankl, Víctor, *El hombre en busca de sentido*, Herder, 2004.
- García González, Jorge, *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994.
- Gómez, Carlos (Ed.) *Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX*; Alianza editorial; Madrid; 2002.
- Guerrero, Omar, *La Nueva Gerencia Pública*, Editorial Fontamara, 1ª edición, 2004, México, 275 p.

- Ibarra Ramos, Ramón, *Código de ética. Cómo implementarlo en la empresa*, 1ª edición, México 2000, 113 p.
- *Jornadas sobre ética pública*, MAP-INAP, Madrid, 1997, 143 p.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Kung, Hans; *Proyecto de una ética mundial*; editorial Trotta; Madrid; 1991.
- ____ *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997.
- Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds) *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, 372 p.
- López Presa, José Octavio (coordinador), *Corrupción y cambio*, FCE-SECODAM, México, 1998.
- Mac Intire, Aladis, *Tras la virtud*; Editorial Critica; Barcelona, 2001.
- Malen Saña, Jorge, *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, editorial Gedisa, 2003.
- Marcos, Patricio, *Cartas Mexicanas*; Editorial Nueva Imagen, México, 1985.
- _____ *Lecciones de Política*, Editorial Nueva Imagen, México, 1990.
- Marina, José Antonio, *Ética para Náufragos*; Editorial Anagrama; Barcelona; 1995, 295 p.
- Moral, Vidal; *De las actitudes*; Madrid; 1995.
- Nieto Alejandro, *Corrupción en la España Democrática*, Editorial Ariel, Madrid, 1997.
- North, Douglass, *Institución, cambio institucional y desempeño económico*; FCE; México; 1993.
- OCDE, *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, Paris, 2000, 343 p.
- Perfecto, Andrés (coordinador), *Corrupción y Estado de derecho el papel de la jurisdicción*, 1996.
- Plutarco, *Vidas paralelas*; Editorial Porrúa; México, 1982.
- Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, Madrid, 2001
- Rodríguez-Arana; Jaime; *Principios de ética pública*; Montecorvo, Madrid, 1993.

- Sampedro, José Luis, *El mercado y la globalización*, Ediciones Destino, Barcelona, 2002, 103 p.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Ed. Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2000, 198 p.
- Volbracht, James, *El camino de la virtud*; Grupo Editorial Tomo; México; 1999.
- Weber, Max, *El político y el científico*; Alianza editorial, Madrid, 1984.
- ____ *La ética protestante y el <espíritu> del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2003
- Yañez, Manuel; *Confucio*; Grandes biografías; Edimat libros; Madrid; 2002.

Revistas, documentos de trabajo y ponencias

- Alvarez Conde, Enrique, Presentación, en: Jornadas de ética pública, MAP, Madrid, 1997, pp. 11-16.
- Arcila, Oscar; “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.
- Bertok, Janos, “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, Pedro, “Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano”; *Revista Probidad* No. 26, marzo, 2004.
- Brian Atwood, J., *La corrupción como problema persistente del desarrollo*, En: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 13-16
- Camps, Victoria, “La ética en una cultura posfilosófica”; En: *Leviatán revista de hechos e ideas*; 1985 (20); pp. 79-83.
- ____ “La política como moral”, En: *ISEGORIA, Revista de filosofía moral y política* No. 15, Madrid, marzo 1997, pp. 181-189.

- _____ “Intervención”, en: Jornadas de ética pública, MAP, Madrid, 1997, pp. 55-59.
- Canales Aliende, José Manuel, “Algunas reflexiones sobre la ética pública”, Ponencia presentada durante el *VII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.
- Cartier-Brenson, Jean, “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
- Cortina, Adela, “Una ética estructuralista del carácter y la felicidad”, *ISEGORIA, Revista de Filosofía, Moral y Política*, Madrid No. 15, Marzo 1997, pp. 93-107
- _____ “Intervención”, en: Jornadas de ética pública, MAP, Madrid, 1997, pp. 61-71.
- Cubillo, Carlos, “La corrupción en la vida pública”, *Ensayo inédito*, Madrid, 2001.
- Daniel López , Ricardo. “Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción”, *Contabilidad y Auditoria*, No. 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.
- “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, Donatella, “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 23-34.
- Doig, Alan y Riley, Stephen, “La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo”; En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No 21, agosto 2002, MAP, Madrid, pp. 117-130
- Edes, Bart, et. Al., “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
- Edward H. Carr, *The twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres 1939, 1946.

- “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.
- Etkin, Jorge, “Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.
- Ferreira Rubio, Delia Matilde, “Ética Política y Cultura Democrática”, *III curso para líderes jóvenes instituciones, valores y prácticas democráticas en los países del MERCOSUR*, Santiago de Chile, octubre 2001.
- Eizenstat, Stuart 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, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 6-9
- García-Mexía, Pablo, “Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética”, *Revista de Administración Pública* No. 136, 1995 enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales.
- Gasper Lo Biondo, S.J., “Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo”, documento incluido dentro de la *biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo*, www.iadb.org/etica
- González de Asís, María, “Reduciendo la corrupción a nivel local”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 151-156.
- González Pérez, Jesús, “Ética en la Administración Pública”, *En: Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 73, 1996, pp. 117-157.
- Hellman, Joel, et. al., “Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62
- Holmes, Leslie, “Corrupción, Estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 131-150.
- Hurs, Irene, “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 Global de Corrupción 2003”, *Transparencia Internacional*.
- “Informe Global de Corrupción 2004”, *Transparencia Internacional*.

- INAP, *Normas de conducta para la vida pública. Informe Nolan*, Documentos INAP, Madrid 1996.
- Informe de *Transparencia Internacional* durante el Congreso Anticorrupción celebrado en Perú, en 1997.
- Izquierdo, Agustín, “Ética y administración”, En: Bañon, Rafael (Compilador) *La nueva administración pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, pp. 313-334.
- J. Brian Atwood. “La corrupción como problema persistente del desarrollo”; *Revista Perspectivas Económicas*; No. 5, noviembre de 1998; p. 13
- “La Convención de la OCDE contra el soborno”. *Revista Perspectivas Económicas*, EU, Noviembre de 1998, No. 5, p 36-37
- “La Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción”, *Revista Perspectivas Económicas* No. 5, noviembre de 1998, p. 52
- La convención de la OCDE contra la corrupción ¿porqué es necesaria y cómo funciona?, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 10-12
- Lozano, Felix, “Las comisiones de ética como mecanismo de integración de la ética en las organizaciones”, *En: Papeles de ética, economía y dirección*, No. 5, 2000.
- Maguire, María, *Intervención*. Jefe del Programa del Servicio de Gestión Pública de la OCDE, en: *Jornadas de Ética Pública*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 15 de abril de 1997, pp. 75-100.
- Martín Fiorino, Víctor, “*La ética en la Gestión Pública*”, *Ponencia presentada durante el VI Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires, 2001.
- Martín-Retortillo, Lorenzo, “Intervención”, *En: Jornadas de ética pública*, INAP, Madrid 15-16 abril 1997, pp. 37-49.
- Martínez Bargueño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, *En: Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel, “La ética como una cultura para la profesionalización en el sector público”, *Ponencia presentada durante el VII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la administración pública*, Lisboa , Portugal, octubre, 2002.

- Moraga Guerrero, Rodrigo, “Acciones para el fortalecimiento de la probidad y la ética en Chile”, Ponencia presentada en el *Foro Iberoamericano sobre el combate a la corrupción*, celebrado en Santa Cruz de la Sierra los días 15-16 de junio de 1998.
- Morell Ocaña, Luis, “La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución”, *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo* No. 111, julio-septiembre 2001, pp. 347-372.
- Morales Basadre, Ricardo, “Hacia una ética global y una ética pública, Organización de Estados Iberoamericanos”, (*Internet www.campus-oei.org/valores/morales/.htm*)
- Moreno Espinosa, Roberto, “La ética en la gobernabilidad democrática”, Ponencia presentada durante el *Congreso Internacional de Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, Febrero, 2004.
- Moyado Estrada, Francisco, “Nueva Gestión Pública y calidad: balances y perspectivas”, En: *Revista Gestión Pública*, año 3 no. 15, octubre-diciembre 2002, pp. 25-36.
- “Normas de conducta de la vida pública”, *Informe Nolan*, INAP, Documentos, Madrid, 1996.
- Nye, Joseph, “Corruption and political development”, En: *Heidenheimern (ed.) Political corruption*, Handbook, 1989.
- Octavio Bordon, José, “Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos”, *Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo* www.iadb.org/etica
- Oficina de ética del Gobierno, “Normas de conducta para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos”. *Oficina de ética de los Estados Unidos*.
- Ramió Matas, Carles, “Los problemas de la implantación de la Nueva gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional”, En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 21, Caracas Venezuela 2001.
- “Riesgos de Corrupción en la Administración Pública”, *Banco Mundial*, 2000.

- Rodríguez-Arana, Jaime, “Ética y empleados públicos”, *En: Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto 1997, pp. 27-34.
- ____ “Ética de la función pública”, *Papeles de trabajo, Instituto Ortega y Gasset*, 1998, 14 p.
- ____ “ Sobre la enseñanza de la ética pública” *Papeles de trabajo, Instituto Ortega y Gasset*, 1981.
- ____ “Intervención”, en: *Jornadas de ética pública*, MAP, Madrid, 1997, pp. 51-54
- Rose-Ackerman, Susan, “Desarrollo y corrupción”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 5-21.
- ____ “Corrupción y economía global”, *Revista ISONOMÍA* No. 10, abril de 1999, México.
- Shand, David, “El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 63-72.
- Silva-Herzog, Jesús, “La corrupción y el liberalismo del favor”, *Revista ISONOMÍA* no. 10, abril de 1999, México, pp. 41-50.
- Tanzi, Vito, “Corrupción, inversión pública y crecimiento”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.
- Wei, Shang-Jin “La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 83-94
- Villoria Mendieta, Manuel, “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.
- ____ “Estándares éticos en los gobiernos locales”, en: *Revista Accedemos, transparencia y Gestión Pública*, No. 1, septiembre-octubre 2004, Sinaloa, México, pp. 7-23.
- Villoria, Manuel y Del Pino, Eloisa, “La ética pública: conceptos y principios. Incompatibilidades y régimen disciplinario”, *En: Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Editorial Tecnos, Madrid, 1997, pp. 294-314.

- — “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001; 95-115.
- Vogl, Frank, “Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 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* No 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 Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 27-29.
- Wills Herrera, Eduardo, “Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”, *Memorias del seminario Corrupción y Descentralización*, Red de solidaridad, Bogotá 1997.
- Wolfensohn, James D., “Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción”, *En: Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 17-19

Artículos de periódico

- Aizpolea, Luis, “los altos cargos serán inhabilitados diez años si violan la ley de incompatibilidades. El Código Ético del Gobierno obliga a comparecer a las altas magistraturas en el Congreso”, *El País*, diciembre 11, 2004.
- Calvo, José Manuel, “La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California”. *El País*, octubre 5, 2003, p. 7.
- González, Luis, “Portugal en quiebra política y social”, *El País*, octubre 19, 2003.
- Kurt, Eichhenwald, ¿Acabarán los capitalistas con el capitalismo?”, *En: Diario El País*, 7 de julio de 2002. España.
- Meyer, Lorenzo, “La corrupción”, *En: Diario Reforma*, marzo 16 de 2000, México.

- Vaclav Havel, “Adiós a la política”; En: *El País*; noviembre 8, 2002.
- “Reino Unido, Francia, Italia y Alemania tienen prohibidos los donativos anónimos”, *El País*, 19 de octubre de 2003.
- Vargas Llosa, Mario “La hora de los Cómicos”, *El País*, 5 de octubre de 2003.
- Jean Christophe Grangé, “ Los incorruptibles. Entrevista al Juez Di Pietro”, *El País Semanal*, n. 1.408, septiembre 21, 2003 pp. 40-50.
- Jean Christophe Grangé, Los incorruptibles. Entrevista a la Jueza Ilda Boccassini”, *El País Semanal* No. 1413, 26 de octubre, 2003, pp. 52-57.
- Jean Christophe Grangé, “Los incorruptibles. Entrevista a Juana Méndez y Gertrudis Arias, las juezas descalzas”, *El País Semanal* No. 1411, 12 de octubre de 2003, pp. 74-81
- “Condenado a 20 años en Nicaragua el ex – presidente Arnoldo Alemán”, *El País*, 8 de diciembre de 2003, p. 9
- Teresa Bó, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, En: *La Razón*, 4 de julio, 2002.
- “ Another Great Debate. The national Interest of the United States”, *En: Politics in the Twentieth Century*, Vol. I : The Decline of Democratic Politics, Chicago, 1926, p. 110.

Legislación

- Constitución Española de 1978
- Anteproyecto de Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública de 21 de enero de 1998
- Decreto 315/1964 del 7 de febrero por el que se aprueba la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado (B.O.E. No. 40, 15 de febrero)